

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 4

2011

AUDIT DU MÉCANISME DE GARANTIE POUR LES PME



FR



Rapport spécial n° 4 // 2011

AUDIT DU MÉCANISME DE GARANTIE POUR LES PME

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 4 // 2011

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9237-161-6
doi:10.2865/2630

© Union européenne, 2011
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

POINTS

GLOSSAIRE

I-VII SYNTHÈSE

1-11 INTRODUCTION

1-6 LES PME ET LEUR ACCÈS AU FINANCEMENT

7-11 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU MÉCANISME GPME

12-14 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

15-98 CONSTATATIONS

15-27 CONCEPTION DU MÉCANISME GPME

16-19 LE MÉCANISME GPME EST FONDÉ SUR UNE LOGIQUE D'INTERVENTION IMPLICITE VALABLE

20-22 L'ANALYSE D'IMPACT A FACILITÉ LA CONCEPTION DU MÉCANISME, ALORS QUE CELLE-CI NE COMPORTAIT QUE PEU D'ÉLÉMENTS CONCRETS POUR L'ÉTAYER

23-27 PAR RAPPORT AU MAP, LES OBJECTIFS SONT PLUS PRÉCIS MAIS MANQUENT TOUJOURS DE CLARTÉ ET NE SONT PAS SUFFISAMMENT CIBLÉS

28-45 MISE EN PLACE DE LA STRUCTURE DE GESTION DU MÉCANISME GPME: DÉLÉGATION DE LA GESTION JOURNALIÈRE AU FEI

31-33 RETARDS DANS LA PLANIFICATION DU MÉCANISME GPME

34-37 AFIN DE PRÉSERVER LA CONTINUITÉ DU SOUTIEN, UNE «CLAUSE DE RÉTROACTIVITÉ» A ÉTÉ INTRODUITE

38-45 ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE DE GESTION APPROPRIÉ POUR ASSURER LE FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME GPME

46-55 SÉLECTION DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

47-50 MODALITÉS DE SÉLECTION BIEN PENSÉES

51-53 DOCUMENTATION INSUFFISANTE POUR ÉTAYER LES PARAMÈTRES DE L'ACCORD

54-55 LES ACCORDS DE GARANTIE NE COMPRENNENT PAS DE DÉFINITION EXHAUSTIVE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

56-72 **SUIVI DES PERFORMANCES ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS EN LA MATIÈRE**

59-68 DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ONT ÉTÉ DÉFINIS, MAIS ILS DEVRAIENT ÊTRE PLUS STABLES ET ÉQUILIBRÉS

69-72 LES EXIGENCES EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS SONT CLAIRES ET RAISONNABLES; SEULEMENT QUELQUES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS LES JUGENT ASTREIGNANTES

73-98 **RÉALISATIONS DANS LE CADRE DU MÉCANISME GPME**

74-87 RÉALISATIONS DU MÉCANISME GPME

88-98 VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE

99-104 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

ANNEXE I — VUE D'ENSEMBLE DE LA STRUCTURE DU PIC JUSQU'AU NIVEAU DU MÉCANISME DE GARANTIE POUR LES PME

ANNEXE II — SURVEILLANCE PAR LA COMMISSION ET PAR LE FEI

ANNEXE III — ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS À L'INTENTION DU FEI PAR LES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Additionnalité: le mécanisme de garantie pour les PME de l'UE vise à fournir à celles-ci un accès *supplémentaire* au financement et ne se substitue pas aux dépenses des États. Le principe d'additionnalité sera généralement respecté si le mécanisme permet d'augmenter les volumes de prêts par rapport à un scénario sans intervention de l'UE.

AFG: l'accord fiduciaire et de gestion du 20 septembre 2007 entre la Communauté européenne et le FEI pour la mise en œuvre du mécanisme GPME dans le cadre du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013).

BEI: Banque européenne d'investissement.

Décision PIC: décision n° 1639/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013).

DG ECFIN: direction générale des affaires économiques et financières à la Commission.

DG ENTR: direction générale des entreprises et de l'industrie à la Commission.

Effet: modification qui résulte de la mise en œuvre d'une intervention et qui est normalement liée aux objectifs de celle-ci. Les effets comprennent les résultats et les impacts. Ils peuvent être attendus ou inattendus, positifs ou négatifs.

Évaluation d'impact ex ante: document de travail des services de la Commission, accompagnant la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), SEC(2005) 433.

FEI: le Fonds européen d'investissement a été créé par la BEI pour élaborer et offrir des produits financiers spécialisés, entre autres du capital-risque, des instruments de garantie en faveur des PME et de titrisation. Le FEI travaille avec un réseau d'intermédiaires financiers, dont beaucoup sont spécialisés dans le financement des PME. Dans le contexte du PIC, le FEI peut être considéré comme le gestionnaire opérationnel du mécanisme de garantie pour les PME.

G&E (Growth and Employment): initiative «Croissance et emploi» établie par la décision 98/347/CE du Conseil et portant sur la période 1998-2000. Le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise a succédé à cette initiative.

Guichets du mécanisme GPME: les quatre guichets du mécanisme GPME sont:

- financement par l'emprunt (prêt ou crédit-bail);
- microcrédit;
- garanties pour les investissements de fonds propres ou quasi-fonds propres dans des PME;
- titrisation de portefeuilles de crédits consentis à des PME.

Impact: conséquence socio-économique à long terme, qui peut être observée après la fin d'une intervention et qui peut affecter les destinataires directs ou indirects de l'intervention.

Instruments financiers: dans le présent rapport, ces termes désignent le mécanisme GPME. Les autres instruments financiers communautaires en faveur des PME relevant du PIE sont le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC) et le dispositif de renforcement des capacités (DRC).

Intermédiaires financiers: les intermédiaires financiers qui participent au mécanisme GPME peuvent être des institutions publiques de garantie, des entités de garantie mutuelle, des institutions de microfinance ou des banques commerciales. Il peut s'agir de prêteurs directs qui accordent des prêts aux PME, d'organisations qui octroient une garantie indirecte en fournissant des cogaranties ou des contre-garanties portant sur un portefeuille de prêts, ou encore d'un ou de plusieurs prêteurs directs.

Intrant: moyens financiers, humains et matériels mobilisés pour la mise en œuvre d'une intervention.

MAP (Multi-annual programme for enterprise and entrepreneurship): le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise relatif à la période 2001-2006 était un programme en faveur des PME de la DG ENTR, géré par le FEI sous la supervision de la DG ECFIN. Le programme pluriannuel a précédé le PIC.

Mécanisme GPME: mécanisme de garantie pour les PME: instrument financier géré par le FEI, qui vise à fournir aux intermédiaires financiers des garanties ou des contre-garanties couvrant des prêts accordés aux PME par des institutions financières afin d'augmenter l'offre de financement des PME par l'emprunt.

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques.

Opération de garanties: les opérations de garanties sont les différents accords de garantie, passés entre le FEI et un intermédiaire financier, ainsi que les activités réalisées sur la base de ces accords.

PIC: le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité a été établi par la décision n° 1639/2006/CE du Parlement européen et du Conseil pour la période 2007-2013. Ce programme a été lancé par la DG ENTR, ainsi que par la DG ECFIN. Il est géré par le FEI, sous la supervision de la DG ECFIN, et vise à encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation des PME de l'UE.

PIE: le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise est l'un des trois piliers du PIC. Il vise à promouvoir l'esprit d'entreprise et l'innovation.

Plafond de la garantie: le plafond de la garantie désigne le montant maximal de pertes dont le FEI est responsable en vertu d'une garantie de l'UE.

PME: petites et moyennes entreprises. Conformément à la recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, les PME sont définies comme des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros, et qui sont autonomes au sens de la recommandation en question.

Rapport sur la mise en œuvre: la décision PIC du Parlement européen et du Conseil dispose que la Commission élabore un rapport annuel sur la mise en œuvre du programme-cadre et de chaque programme spécifique, faisant le point sur les activités soutenues au moyen d'indicateurs concernant la mise en œuvre financière, les résultats atteints et, lorsque c'est possible, l'impact des actions. La Commission communique les rapports annuels sur la mise en œuvre au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen ainsi qu'au Comité des régions.

Réalisation: ce qui est produit ou accompli avec les moyens affectés à l'intervention.

Résultat: changement immédiat pour les destinataires directs à l'issue de leur participation à une intervention.

Stratégie de Lisbonne: pendant le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs d'État ou de gouvernement ont lancé une stratégie dite «de Lisbonne» visant à faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive au monde et à parvenir au plein emploi avant 2010.

Taux plafond de la garantie: le taux plafond de la garantie est un taux, convenu au préalable, auquel la responsabilité du FEI est limitée en vertu d'un accord de garantie. Pour calculer le montant dont le FEI est responsable en vertu d'un accord de garantie (plafond de la garantie), il convient de multiplier le volume réel du portefeuille par le taux de garantie et par le taux plafond de la garantie.

Par exemple: volume du portefeuille = 1 000; taux de garantie = 50 %; taux plafond de la garantie = 10 %.
Donc, le montant maximal dont le FEI est responsable (plafond de la garantie) = $1\ 000 \times 50\ \% \times 10\ \% = 50$.

Volume de référence: le volume de référence correspond au montant des garanties ou du financement que les intermédiaires sont raisonnablement susceptibles de réaliser en l'absence de garantie de l'UE.

Volume maximal du portefeuille: le volume maximal du portefeuille est le volume maximal de prêts susceptible d'être couvert par la garantie de l'UE. Le FEI détermine ce volume pour chaque intermédiaire financier en tenant compte de divers éléments comme les crédits de l'UE disponibles et les volumes de prêts comparables antérieurs.

SYNTHÈSE

I.

Le mécanisme de garantie PME (GPME) est un instrument financier géré par le Fonds européen d'investissement pour le compte de la Commission européenne; il permet de fournir des garanties ou des contre-garanties à des intermédiaires financiers pour des prêts accordés aux PME par des institutions financières afin d'augmenter l'offre de financement des PME par l'emprunt.

II.

L'audit de la Cour a eu pour objectif d'évaluer l'efficacité du mécanisme GPME, notamment la manière dont il a été conçu et planifié, ainsi que la façon dont ses opérations ont été gérées et ses objectifs réalisés.

III.

La Cour a constaté que les objectifs du mécanisme GPME actuel sont plus précis que ceux des programmes précédents; toutefois, ils ne sont spécifiques, mesurables, réalisables et datés qu'en ce qui concerne les réalisations escomptées. La logique d'intervention n'a pas été explicitée, et les effets potentiels n'ont été quantifiés que dans une mesure limitée lors de la phase de planification du mécanisme.

SYNTHÈSE

IV.

Bien que le cadre de gestion des opérations quotidiennes ait été jugé approprié, il ne comporte aucune définition des notes à obtenir ni des exigences minimales à respecter lors de la sélection des intermédiaires financiers.

V.

Les indicateurs de réalisation, qui ont servi à l'établissement des rapports sur la mise en œuvre du GPME, ont été jugés suffisants. Les exigences en matière d'établissement de rapports sont satisfaisantes et acceptées par les intermédiaires financiers.

VI.

Le seul objectif quantifié, relatif au nombre de PME que le mécanisme GPME doit permettre d'atteindre, s'est avéré réalisable. En ce qui concerne les fins auxquelles les prêts ont été accordés, près de la moitié de ceux-ci ont été octroyés à des PME ne disposant pas de garanties suffisantes, et seulement 12 % à des PME qui les ont utilisés pour des investissements innovateurs. L'analyse de l'échantillon de prêts sélectionnés par la Cour a mis en évidence un effet d'aubaine de 38 %. La valeur ajoutée européenne de ce mécanisme n'a pas été clairement démontrée avant son lancement, elle n'a pas davantage été précisée dans les accords de garantie passés avec les intermédiaires financiers.

VII.

La Cour recommande à l'avenir d'explicitier la logique du programme dans toute intervention similaire, ainsi que d'envisager d'ajouter ou d'améliorer certains indicateurs de performance. La sélection des intermédiaires financiers potentiels devrait être fondée sur des exigences minimales en ce qui concerne les critères à remplir par les candidats; en outre, il conviendrait de mettre en place un système de notation pour pouvoir comparer les demandes. Des mesures appropriées devraient être envisagées afin de minimiser l'effet d'aubaine. Enfin, la valeur ajoutée européenne apportée par cet instrument devrait être clairement démontrée lors de la phase de planification.

INTRODUCTION

LES PME ET LEUR ACCÈS AU FINANCEMENT

1. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont considérées comme l'épine dorsale de l'économie européenne¹, puisqu'elles représentent 99 % des entreprises et fournissent 75 millions d'emplois dans l'Union européenne². Or, les marchés financiers hésitent à investir dans les nouvelles ou jeunes PME, qui sont considérées comme des investissements à haut risque, en particulier lorsqu'elles opèrent sur des marchés innovants. Selon l'Observatoire des PME européennes³, l'accès limité au financement constitue un problème pour les PME en Europe. Le secteur public a donc un rôle important à jouer en apportant son soutien au secteur des PME, notamment en leur proposant des financements adaptés.

2. La politique des PME est un élément clé de la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs⁴. Selon la stratégie de Lisbonne, les initiatives entrepreneuriales et l'innovation doivent être stimulées et encouragées. C'est pourquoi, il importe d'instaurer un climat favorable à la création d'entreprises novatrices, notamment de PME⁵. L'une des mesures de soutien de l'UE en faveur des PME permet de faciliter leur accès au financement externe; elle est connue comme le mécanisme de garantie PME (GPME).

3. Depuis octobre 2006, le mécanisme GPME fait partie intégrante du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC)⁶. Il trouve son origine dans la décision 98/347/CE du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Croissance et emploi (C&E); ces mesures ont ensuite été poursuivies dans le cadre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (Multi-annual programme for enterprise and entrepreneurship — MAP)⁷, élaboré en 2001. Le mécanisme GPME, financé au titre du PIC, constitue l'un des instruments financiers communautaires lancés dans le cadre du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE) (voir **annexe I**).

¹ «Accorder aux PME le crédit dont elles ont besoin», le magazine sur la politique de l'entreprise, Commission européenne, 12.2.2009.

² COM(2005) 551 final du 10.11.2005.

³ «Observatoire des PME européennes», rapport analytique, novembre 2006-janvier 2007, *Flash Eurobaromètre*.

⁴ COM(2005) 24 final du 2.2.2005.

⁵ Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence.

⁶ Décision n° 1639/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013) (JO L 310 du 9.11.2006, p. 15).

⁷ Décision 2000/819/CE du Conseil du 20 décembre 2000 relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (2001-2005) (JO L 333 du 29.12.2000, p. 84).

4. Les objectifs du PIE sont très larges; ils visent à «améliorer l'accès au financement pour les PME en phase de démarrage ou de croissance ou qui souhaitent investir dans des activités d'innovation». Le mécanisme GPME couvre différents types de systèmes de garanties, qui visent chacun à soutenir l'esprit d'entreprise en améliorant l'accès au financement pour les PME. Il est composé de quatre systèmes (ou «guichets»): «prêt et crédit-bail», «micro-crédit», «fonds propres ou quasi-fonds propres» et «titrisation».
5. Pour la période allant de 1998 à 2013, un montant de 978 millions d'euros a été affecté au mécanisme GPME au titre de trois programmes-cadres successifs (C&E, MAP et PIC). Fin 2009, un portefeuille de prêts d'un montant de 10,6 milliards d'euros (voir **tableau 1**) a pu être garanti au moyen de ce budget.

TABLEAU 1

ENVELOPPE BUDGÉTAIRE GLOBALE DU MÉCANISME GPME

	Enveloppe budgétaire (millions d'euros)	Portefeuille de prêts garantis fin 2009 (millions d'euros)
GPME 1998 (G&E)	187	2 402
GPME 2001 (MAP)	281	4 642
GPME 2007 (PIC)	510 ¹	3 534
Total	978	10 578

¹ Enveloppe budgétaire indicative pour le mécanisme GPME au début du PIC. La répartition des enveloppes budgétaires selon les différents types d'instruments financiers s'effectue sur une base annuelle.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de plusieurs rapports de la Commission européenne et du Fonds européen d'investissement.

6. Dans le cadre de l'actuel PIC, pour la période de 2007 à 2013, une enveloppe de 510 millions d'euros a été prévue. Sur cette enveloppe, des montants ne sont prélevés qu'en cas de défaut de paiement sur les prêts garantis, et le coût pour le budget de l'UE est plafonné pour chaque intermédiaire. Au 31 décembre 2009, les appels aux garanties adressés au titre du PIC ont atteint un montant total de 1,7 million d'euros. Le **tableau 2** présente, de manière détaillée, la ventilation des résultats obtenus par le mécanisme dans le cadre du PIC.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU MÉCANISME GPME

7. La gestion opérationnelle du mécanisme GPME implique plusieurs parties (voir **graphique 1**).

TABLEAU 2

RÉSULTATS DU MÉCANISME GPME DANS LE CADRE DU PIC — CHIFFRES CLÉS AU 31 DÉCEMBRE 2009

	Total	Guichet «Prêts»	Guichet «Microcrédit»
Nombre d'intermédiaires	21	17	4
Nombre d'accords	25	21	4
Pays couverts	13	11	4
Nombre de PME	58 767	50 476	8 314
Nombre de prêts	64 327	55 796	8 531
Nombre de salariés (estimé à la date de leur intégration dans le portefeuille)	217 134	204 155	13 004
Garantie de l'UE, en millions d'euros	3 534	3 306	228
Appels nets aux garanties, en millions d'euros	1,7	0,8	0,9
Montant des prêts, en millions d'euros	3 793	3 695	98
Montant des investissements, en millions d'euros	6 849	6 692	157
Estimation du montant des financements garantis aux PME, en millions d'euros	11 610	11 264	346

Source: «Quarterly Report 31 December 2009 — SMEG 2007 facility» (Rapport trimestriel du 31 décembre 2009 — Mécanisme GPME 2007), Fonds européen d'investissement.

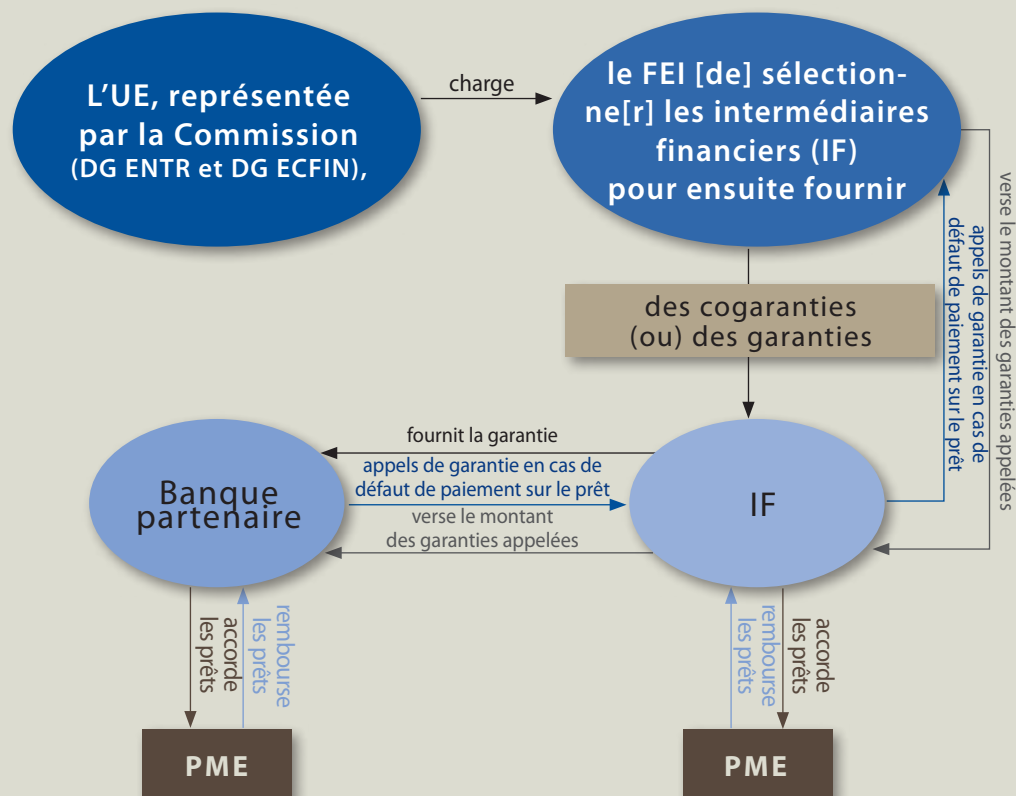
8. Deux directions générales à la Commission européenne, ainsi que le Fonds européen d'investissement (FEI)⁸, participent à la conception, à la gestion et au suivi du mécanisme GPME. La direction générale des entreprises et de l'industrie (DG ENTR) a pour tâches d'assurer la coordination des fondements juridiques, ainsi que d'élaborer les programmes de travail annuels et les rapports sur la mise en œuvre des différents piliers du PIC; elle est également responsable de l'organisation des évaluations des programmes. La direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) assume la responsabilité de la gestion directe du mécanisme GPME; elle est chargée de négocier l'accord fiduciaire et de gestion (AFG) avec le FEI⁹, d'approuver les intermédiaires financiers, de vérifier les mouvements de trésorerie sur les comptes fiduciaires, ainsi que de veiller à ce que les fonds soient dépensés conformément aux objectifs du PIC.

⁸ Le FEI est l'organe spécialisé de l'Union européenne chargé de fournir aux PME des instruments de garantie et des capitaux à risques.

⁹ Accord fiduciaire et de gestion conclu le 20 septembre 2007 entre la Communauté européenne et le FEI dans le cadre du mécanisme GPME au titre du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013).

GRAPHIQUE 1

VUE D'ENSEMBLE DE L'ENCHAÎNEMENT DES OPÉRATIONS DANS LE CADRE DU MÉCANISME GPME



Source: Cour des comptes européenne.

- 9.** Le FEI fournit des garanties aux intermédiaires financiers afin d'augmenter leur capacité de prêt, et donc d'améliorer la disponibilité et les conditions de prêt en faveur des PME. Le FEI conclut des accords de garantie en son propre nom, pour le compte de la Commission, aux risques et aux frais de budget de l'Union. Pour que la Commission puisse assurer le suivi du mécanisme, le FEI informe, trimestriellement, la DG ECFIN des progrès réalisés.
- 10.** Les intermédiaires financiers participant au mécanisme GPME sont des institutions publiques de garanties, des organisations de garantie mutuelle, des institutions de microfinance et des banques commerciales ou des banques de droit public ou sous contrôle public. Il peut s'agir de prêteurs directs, qui octroient des prêts aux PME, ou d'organisations de garantie indirecte, qui cogarantissent ou contre-garantissent¹⁰ un portefeuille de prêts aux PME d'un ou de plusieurs prêteurs directs. Pour toute opération de garantie¹¹, des volumes cibles spécifiques sont définis en ce qui concerne le nombre de prêts que l'intermédiaire financier doit réaliser.
- 11.** Pour être éligible à une garantie au titre du mécanisme GPME, les PME doivent correspondre à la définition d'une PME établie par la Commission. Une PME est définie comme une entreprise employant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 50 millions d'euros et/ou le bilan annuel total n'excède pas 43 millions euros. Elle doit en outre remplir le critère d'«entreprise autonome»¹².

¹⁰ Une cogarantie permet de fournir au prêteur une garantie supplémentaire, en plus de la garantie principale, alors qu'une contre-garantie permet de garantir une partie de la garantie accordée par le premier garant.

¹¹ Les «opérations de garantie» sont les différents accords de garantie passés entre le FEI et un intermédiaire financier, ainsi que les activités réalisées sur la base de ces accords.

¹² Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36).

ETENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

12. L'audit avait pour objectif d'évaluer l'efficacité du mécanisme GPME en répondant aux questions suivantes:

- La Commission a-t-elle conçu le mécanisme GPME et sa structure de gestion de manière cohérente et efficace?
- La Commission et le FEI ont-ils élaboré et appliqué des procédures efficaces pour la sélection des intermédiaires financiers appropriés et pour le suivi des performances du mécanisme GPME?
- Les opérations de garantie pour les PME ont-elles contribué à la réalisation des objectifs de la politique?

13. L'audit a porté sur les rôles et les responsabilités de toutes les parties principales impliquées dans le mécanisme GPME — la Commission, le FEI et les intermédiaires financiers. Il a principalement été centré sur le mécanisme GPME dans le cadre du PIC (2007-2013), le mécanisme au titre du MAP n'ayant servi qu'à des fins de comparaison.

14. L'audit a porté sur les éléments suivants:

- une évaluation visant à déterminer si les objectifs du GPME remplissent les critères «SMART» et si la conception et la planification du mécanisme sont susceptibles de permettre la réalisation de résultats efficaces;
- une évaluation de la gestion des opérations relatives au mécanisme GPME, consistant à examiner les procédures de sélection des intermédiaires financiers, ainsi que les procédures de la Commission et du FEI en matière d'établissement des rapports et de suivi;
- des contrôles sur place auprès de neuf intermédiaires financiers¹³ (sur les 14 avec lesquels un accord avait été conclu au moment de la planification de l'audit en juin 2009). Ils ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: i) type de garantie, ii) volume de garanties réellement atteint, iii) type d'intermédiaire financier, et iv) octroi de garanties directes ou de contre-garanties. Pour chaque intermédiaire financier, la proposition de garantie correspondante, son évaluation par le FEI et par la Commission, ainsi que l'accord passé entre lui et le FEI ont été examinés;

¹³ Des contrôles sur place ont été effectués auprès d'intermédiaires financiers en Belgique, en France, en Hongrie, en Slovaquie, en Italie, en Espagne et en Allemagne.

- o la sélection d'un échantillon de 181 prêts, prélevé auprès des neuf intermédiaires financiers contrôlés afin d'évaluer si l'utilisation des prêts garantis en faveur des PME était conforme aux objectifs du programme GPME¹⁴;
- o un questionnaire transmis aux 51 intermédiaires financiers participant au MAP et/ou au PIC¹⁵, en vue de recueillir leurs avis sur la conception et la gestion du mécanisme GPME¹⁶.

¹⁴ Les documents concernant la proposition et l'approbation du prêt, l'évaluation du risque de crédit de l'emprunteur et l'objectif du prêt ont été examinés dans les locaux des intermédiaires financiers.

¹⁵ Le questionnaire invitait les intermédiaires à répondre à 48 questions sur des thèmes tels que: i) les procédures relatives aux demandes dans le cadre du GPME, ii) la gestion assurée par le FEI pendant la durée de vie de la garantie, iii) le produit garanti et iv) l'incidence de la crise financière sur les produits. En outre, les intermédiaires qui ont participé au système dans le cadre du MAP mais non du PIC ont été invités à préciser les raisons de cette participation.

¹⁶ Les observations du FEI et de la Commission ont été prises en considération pour élaborer les questions. Le taux de réponse a atteint 82 % (42 intermédiaires financiers sur 51).

CONSTATATIONS

CONCEPTION DU MÉCANISME GPME

- 15.** Une intervention publique a plus de chances d'être efficace si elle a été conçue correctement. La présente section analyse la logique d'intervention sous-jacente au mécanisme GPME afin d'évaluer la manière dont il a été pensé. Elle propose un examen approfondi de l'analyse d'impact ex ante, réalisée dans le cadre du PIC¹⁷, en ce qui concerne le mécanisme GPME, ainsi que de la mesure dans laquelle les résultats de cette analyse ont été pris en considération lors de la phase de conception. Enfin, elle présente une évaluation des objectifs du mécanisme GPME sur la base de critères «SMART», c'est-à-dire spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

LE MÉCANISME GPME EST FONDÉ SUR UNE LOGIQUE D'INTERVENTION IMPLICITE VALABLE

- 16.** La logique d'intervention représente le lien entre les intrants et les réalisations d'une intervention et, par suite, son incidence sur la société en termes de résultats et d'effets. Elle décrit la manière dont une intervention est censée atteindre ses objectifs généraux. Une logique d'intervention explicite permet de montrer la manière dont le programme est supposé fonctionner.
- 17.** Ni la décision relative au PIC, ni la proposition de la Commission, ni l'analyse d'impact du PIC ne comportaient une description explicite de la logique d'intervention du mécanisme GPME. L'absence d'une logique d'intervention explicite a également été relevée par l'évaluateur dans le cadre de l'évaluation intermédiaire du PIE¹⁸.
- 18.** Les différents documents préparatoires donnent toutefois des informations suffisantes pour permettre de présumer, de manière implicite, comment le mécanisme GPME est censé fonctionner. Les prêteurs éprouvent parfois des difficultés à évaluer les demandes de prêts individuels et les risques encourus, surtout lorsque l'emprunteur ne dispose pas d'antécédents bien établis (jeunes pousses). Dans ces cas-là, il est possible, pour l'emprunteur, de garantir l'emprunt vis-à-vis du prêteur en lui fournissant une garantie; or, ceux qui ne disposent pas d'une garantie suffisante risquent de se voir refuser l'accès au crédit, même si les activités proposées sont viables. Le mécanisme GPME vise à pallier ce problème en fournissant des garanties lorsque les PME n'en ont pas les moyens.

¹⁷ Document de travail des services de la Commission, annexe de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), SEC(2005) 433 du 6.4.2005.

¹⁸ Dans le cadre de l'évaluation intermédiaire, l'évaluateur a recommandé d'indiquer clairement la logique d'intervention pour chaque mesure afin d'améliorer la cohérence globale du programme et de démontrer son incidence, Commission européenne, «Évaluation intermédiaire du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise» (*Interim Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme*), 2009.

19. Néanmoins, en l'absence d'une logique d'intervention explicite, il est difficile de comprendre le raisonnement sous-jacent à certains éléments propres au mécanisme GPME, comme le ciblage des PME novatrices par le guichet «prêt». Le financement par l'emprunt cible les PME novatrices, bien que la prise de participation soit généralement considérée comme plus appropriée pour ce type de PME¹⁹.

L'ANALYSE D'IMPACT A FACILITÉ LA CONCEPTION DU MÉCANISME, ALORS QUE CELLE-CI NE COMPORTAIT QUE PEU D'ÉLÉMENTS CONCRETS POUR L'ÉTAYER

20. L'analyse d'impact est un instrument important utilisé par la Commission dans le cadre de la conception d'une politique²⁰. L'analyse d'impact devrait permettre de recenser et d'analyser les enjeux, les objectifs poursuivis, ainsi que les principaux choix politiques permettant d'atteindre ces objectifs. Pour chacun de ces choix politiques, elle devrait permettre d'évaluer les effets économiques, sociaux et environnementaux probables. Enfin, l'analyse d'impact devrait mettre en évidence les modalités de suivi et d'évaluation nécessaires pendant la mise en œuvre de la politique.
21. En ce qui concerne le mécanisme GPME, ce type d'analyse a été effectué dans le cadre de l'analyse d'impact relative au PIC. Comme celle-ci comportait tous les volets obligatoires, elle permet de se faire une idée des éléments qui ont servi à la conception du PIC, ainsi que de ses composantes principales, telles que le mécanisme GPME. Par rapport au MAP, pour lequel aucune analyse de ce type n'avait été effectuée, l'analyse d'impact du PIC représente donc une avancée.
22. Plusieurs parties de l'analyse d'impact du PIC manquent toutefois de précision et ne sont pas suffisamment quantifiées. Lors de l'analyse d'un problème, par exemple, aucune information n'est fournie sur son ampleur et l'analyse des différents choix politiques est fondée sur une comparaison qualitative simpliste, sans aucune quantification des effets probables. S'agissant du choix finalement opéré, la Commission a quantifié les réalisations escomptées²¹ et non l'impact, à l'exception de celui sur le nombre d'emplois.

¹⁹ Voir par exemple North, Baldock, Ekanem, Whittam et Wyper: «Access to Bank Finance for Scottish SMEs», 2008.

²⁰ COM(2002) 276 final du 5.6.2002.

²¹ Dans l'analyse d'impact, les réalisations, telles que le nombre de prêts accordés ou le nombre de PME touchées, sont considérées comme des impacts. Or en réalité, l'impact n'a pas la même ampleur que les réalisations, étant donné qu'une partie des PME aurait obtenu les prêts même en l'absence de garantie.

**PAR RAPPORT AU MAP, LES OBJECTIFS SONT PLUS PRÉCIS
MAIS MANQUENT TOUJOURS DE CLARTÉ ET NE SONT PAS
SUFFISAMMENT CIBLÉS**

- 23.** Pour toute activité couverte par le budget²², il convient de définir des objectifs «SMART». Les objectifs sont considérés comme:
- spécifiques, s'ils sont suffisamment précis et concrets pour ne pas donner lieu à des interprétations divergentes²³;
 - mesurables, si les réalisations peuvent être mesurées et, par conséquent, les progrès évalués;
 - réalisables, si les résultats escomptés peuvent être raisonnablement obtenus au moyen des ressources disponibles;
 - pertinents, s'ils correspondent aux besoins et aux objectifs stratégiques;
 - datés, s'ils sont rattachés à une date ou à une période précise²³.
- 24.** Étant donné que la structure du PIC est complexe (voir **annexe I**), la hiérarchie des objectifs l'est également. Quatre objectifs généraux sont définis au niveau du programme-cadre²⁴. S'agissant du PIE, dont relève le mécanisme GPME, les objectifs immédiats²⁵ sont définis au niveau du programme spécifique²⁶. Bien qu'aucun objectif spécifique ne soit établi au niveau des instruments financiers, l'article 19, paragraphe 2, de la décision relative au PIC décrit les différents guichets du mécanisme GPME sous l'angle des objectifs qu'ils poursuivent (voir **encadré 1**).
- 25.** Si les objectifs sont pertinents, ils ne sont toutefois spécifiques, mesurables et datés qu'en ce qui concerne les réalisations escomptées du mécanisme. L'objectif quantifié consistant à atteindre 315 750 PME semble raisonnablement réalisable (voir point 77).

²² Article 27, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

²³ La définition est issue des lignes directrices concernant l'analyse d'impact de la Commission européenne, SEC(2005) 791 du 15.6.2005.

²⁴ Décision relative au PIC, article 2.

²⁵ Les objectifs immédiats concernent le résultat obtenu dans le cadre d'une intervention pour les destinataires directs; ils tiennent compte du domaine spécifique envisagé et de la nature particulière de l'intervention politique considérée. Dans le cadre du mécanisme GPME, l'objectif correspondant du PIE est considéré comme l'objectif immédiat.

²⁶ Décision relative au PIC, article 10.

26. Même si, par rapport au MAP, les objectifs du mécanisme GPME sont plus précis, ils restent définis de manière très large. Par exemple, conformément à l'objectif immédiat du PIE, les prêts doivent permettre «d'améliorer l'accès au financement pour les PME en phase de démarrage ou de croissance». Un tel objectif s'applique à un éventail très large de PME cibles potentielles, du fait que pratiquement tout emprunt réalisé par une PME visera à assurer la croissance de l'entreprise. Le concept d'innovation a également été interprété de manière large²⁷.

²⁷ Exemples d'innovation présents dans l'échantillon: des investissements dans du nouveau matériel de conditionnement et de tri dans un entrepôt, ou encore un nouveau four avec des fonctionnalités supplémentaires dans une boulangerie.

ENCADRÉ 1

OBJECTIFS VISÉS PAR LE MÉCANISME GPME

Objectif global

Promouvoir la compétitivité des entreprises, notamment des PME.

Objectif immédiat

Améliorer (...) l'accès au crédit pour le démarrage et la croissance des PME et l'investissement dans des projets d'innovation.

Les quatre guichets du mécanisme GPME

Guichet «prêt»: vise à réduire les difficultés particulières auxquelles les PME sont confrontées pour obtenir des crédits, soit parce que les investissements dans certaines activités liées à la connaissance telles que le développement technologique, l'innovation et le transfert de technologies, sont perçus comme présentant un risque plus élevé, soit parce que ces entreprises ne disposent pas de garanties suffisantes.

Guichet «microcrédit»: vise à encourager les institutions financières à jouer un rôle plus important dans l'offre de prêts pour des montants limités, qui entraînent normalement des coûts de gestion unitaires proportionnellement plus élevés pour les emprunteurs ne disposant pas de garanties suffisantes. En plus des garanties ou contre-garanties, les intermédiaires financiers peuvent bénéficier de subventions en vue de réduire les frais administratifs élevés liés au microcrédit.

Guichet «fonds propres ou quasi-fonds propres»: couvre les investissements qui fournissent du capital d'amorçage et/ou de démarrage, ainsi qu'un financement mezzanine, dans le but de réduire les difficultés particulières auxquelles les PME sont confrontées en raison de leur faible structure financière ainsi que celles liées aux transmissions d'entreprise.

Guichet «titrisation»: vise à mobiliser des moyens supplémentaires de financement par l'emprunt pour les PME dans le cadre d'accords appropriés de partage de risque avec les institutions financières visées. Pour pouvoir bénéficier de l'aide, les institutions émettrices doivent s'engager à consacrer une part significative des liquidités résultant des capitaux mobilisés à l'octroi de nouveaux prêts aux PME dans un délai raisonnable.

- 27.** Dans le cadre de l'analyse d'impact du PIC, un objectif a été fixé en matière de réalisations, à savoir le nombre de PME qui devraient pouvoir bénéficier de la garantie pendant la période de sept ans couverte par le programme. Les objectifs en matière de résultats ou d'incidence n'ont pas été définis (pour plus de détails, voir point 64). L'analyse d'impact comportait une estimation du nombre d'emplois directs maintenus ou créés en cinq ans. Cet indicateur ne correspond directement à aucun objectif, mais certains éléments de la stratégie de Lisbonne renouvelée peuvent servir de base à son élaboration.

MISE EN PLACE DE LA STRUCTURE DE GESTION DU MÉCANISME GPME: DÉLÉGATION DE LA GESTION JOURNALIÈRE AU FEI

- 28.** L'accord contractuel constitue la pierre angulaire d'une délégation efficiente et efficace; il détaille les dispositions relatives à la mise en œuvre des tâches confiées à l'organisme spécialisé. En particulier, cet accord devrait préciser les obligations de l'organisme spécialisé et comporter toutes les modalités relatives à la réalisation des objectifs de la politique²⁸.
- 29.** En fournissant des produits d'ingénierie financière aux PME en Europe, le FEI a continuellement acquis des compétences en la matière. Il a été choisi par la Communauté européenne pour assurer la gestion journalière du mécanisme GPME à son démarrage en 1998. En recourant au FEI dans le cadre des programmes pluriannuels successifs (C&E, MAP et ensuite PIC), l'objectif a été de garantir la continuité requise dans la gestion du mécanisme GPME.
- 30.** Dans ce contexte, la Cour a examiné:
- si la planification de mise en œuvre du mécanisme GPME a efficacement permis d'éviter les retards et d'assurer un soutien continu aux PME;
 - si le cadre réglementaire²⁹, qui détermine les services devant être rendus par le FEI, permet d'assurer une gestion efficiente et efficace du mécanisme.

²⁸ Conformément aux dispositions de l'article 43, paragraphe 4, du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1).

²⁹ Pour le GPME: accord fiduciaire et de gestion, ainsi que les lignes directrices opérationnelles correspondantes (par exemple, les orientations visant à améliorer l'accès au financement — «Guidance on Enhanced Access to Finance»).

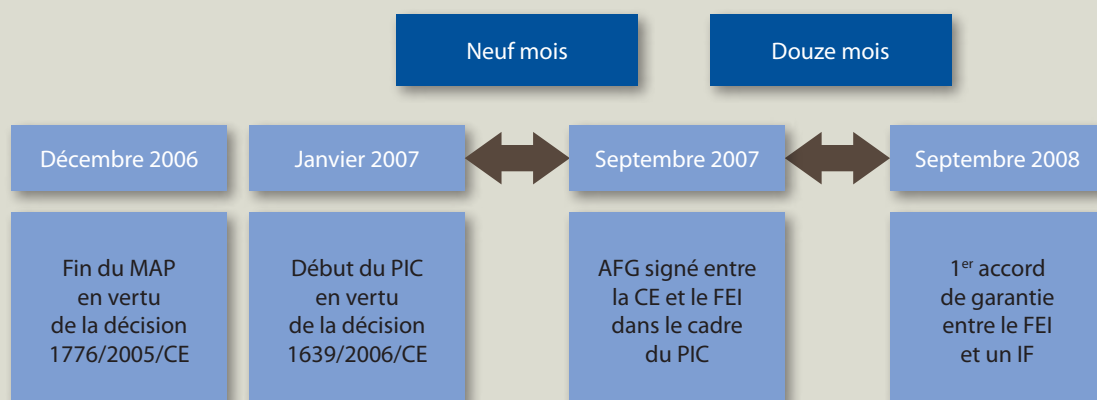
RETARDS DANS LA PLANIFICATION DU MÉCANISME GPME

- 31.** Le MAP ayant couvert la période allant de 2001 à 2006, et le PIC la période de 2007 à 2013, il aurait fallu programmer les opérations dans le cadre du PIC de manière à préserver la continuité du soutien financier. L'accord fiduciaire et de gestion (AFG) aurait dû être passé au moins 11 mois avant le lancement du PIC (voir point 33), ce qui aurait permis de disposer du temps nécessaire à la conclusion des accords de garantie entre le FEI et les intermédiaires financiers.
- 32.** Si l'avant-projet d'AFG dans le cadre du PIC remonte à mars 2006, il n'a été signé que le 20 septembre 2007, soit près de neuf mois après le lancement du PIC. Par la suite, il a fallu attendre près d'un an avant la conclusion du premier accord de garantie entre le FEI et un intermédiaire financier³⁰ (voir *graphique 2*).

³⁰ Le premier accord de garantie passé dans le cadre du PIC entre un intermédiaire financier et le FEI a été signé le 2 septembre 2008.

GRAPHIQUE 2

HISTORIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT DE LA BASE JURIDIQUE DU MAP ET DU PIC



- 33.** Le délai moyen entre la réception d'une candidature au titre du PIC transmise par un intermédiaire et la conclusion d'un accord atteignait presque 11 mois³¹. En outre, sur les 21 participants ayant répondu au questionnaire de la Cour³², huit ont estimé que le calendrier de la procédure de sélection n'était pas raisonnable. La nécessité de résoudre certaines questions d'ordre technique soulevées par le FEI avant de mettre en œuvre le mécanisme GPME est la principale cause du retard qui a affecté la procédure de sélection; il s'agissait, par exemple, de s'accorder sur une définition ou de mesurer l'additionnalité des garanties de prêts (voir point 84). Tout cela a entraîné des retards importants qui ont affecté la transition entre les programmes successifs.

**AFIN DE PRÉSERVER LA CONTINUITÉ DU SOUTIEN,
UNE «CLAUDE DE RÉTROACTIVITÉ» A ÉTÉ INTRODUITE**

- 34.** La continuité du soutien revêt une importance particulière pour les intermédiaires financiers du fait qu'ils ont, dans certains cas, mis en place des produits de prêt spécifiques, adaptés aux besoins du mécanisme GPME. L'interruption du soutien de l'Union pourrait leur causer des pertes plus importantes que si le produit avait continué d'être proposé sans garantie de l'UE.
- 35.** La «clause de rétroactivité» a été introduite en vue de réduire l'incidence du décalage entre les deux programmes successifs, et de préserver la continuité entre les programmes MAP et PIC. Cette clause a permis aux intermédiaires financiers d'inclure, rétroactivement, dans le portefeuille, des prêts devant bénéficier du mécanisme GPME, qui avaient été contractés entre la fin de la période de mise à disposition du MAP et la conclusion de leur accord de garantie dans le cadre du PIC.
- 36.** Par conséquent, l'égalité de traitement entre les intermédiaires financiers n'a pas été garantie; en raison de l'intégration rétroactive des prêts, les intermédiaires financiers ayant participé au MAP ont bénéficié d'un traitement plus favorable. Si l'intégration rétroactive a été possible pour des prêts remontant à septembre 2007, les prêts des nouveaux intermédiaires financiers n'ont pu être inclus qu'après la signature de l'accord de garantie passé avec le FEI³³.

³¹ Il ressort des calculs réalisés sur la base des données mises à disposition par les neufs intermédiaires contrôlés, que 323 jours ont été nécessaires, en moyenne, pour traiter une demande déposée dans le cadre du PIC.

³² Sur la base du questionnaire (Q6) transmis à tous les intermédiaires financiers qui ont introduit une demande dans le cadre du PIC.

³³ Les premiers accords de garantie passés dans le cadre du PIC ont été signés en septembre 2008.

- 37.** Bien que la clause de rétroactivité ait été conçue pour prévenir une rupture de financement qui affecterait les intermédiaires financiers au moment de la transition entre le MAP et le PIC, elle n'a pas toujours pu empêcher l'interruption du soutien apporté par l'UE aux PME. Deux des neuf intermédiaires financiers contrôlés ont connu cette situation, la période de mise à disposition du MAP s'étant terminée avant le commencement de la période de mise à disposition du PIC (l'intervalle a été de quatre mois).

³⁴ Conformément aux dispositions de l'article 53 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE DE GESTION APPROPRIÉ POUR ASSURER LE FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME GPME

- 38.** Le mécanisme GPME relève de la gestion conjointe de la Commission et du FEI³⁴. Pour que la délégation soit efficace, l'accord fiduciaire et de gestion (AFG), ainsi que les lignes directrices opérationnelles correspondantes, devraient comprendre:
- une définition de l'action à mettre en œuvre, par exemple les objectifs spécifiques par guichet (voir **encadré 1** pour une description des guichets);
 - la structure de gestion pour la mise en œuvre des tâches;
 - la mise en place d'une structure tarifaire adéquate pour les services fournis par le FEI.
- 39.** L'article 3 de l'AFG définit les tâches que le FEI doit exécuter (voir **encadré 2**).

ENCADRÉ 2

PRINCIPALES TÂCHES DU FEI EN MATIÈRE DE GESTION DU MÉCANISME GPME

- Identification, évaluation et sélection des intermédiaires financiers
- Détermination des intermédiaires financiers et conclusion d'accords avec ceux-ci concernant la nature et les modalités précises des garanties de l'UE
- Prise de décisions relatives à l'engagement de fonds
- Application, gestion et cessation des garanties de l'UE (y compris établissement de rapports et suivi)

- 40.** Des lignes directrices opérationnelles³⁵ ont été établies pour chaque guichet GPME; elles présentent de manière détaillée l'objectif spécifique, la sélection des intermédiaires, les critères d'éligibilité, la garantie de l'UE et les modalités de fonctionnement. Le 29 octobre 2007, la Commission a publié des orientations visant à améliorer l'accès au financement afin de compléter les lignes directrices opérationnelles, en particulier les dispositions de l'AFG concernant la définition des paramètres de l'accord de garantie.
- 41.** La structure de gestion établie pour le mécanisme GPME a été jugée satisfaisante; par rapport à la situation qui prévalait dans le cadre du MAP, elle a permis d'améliorer les lignes directrices opérationnelles et les autres dispositions relatives à l'exécution des tâches, qui couvrent à présent de manière suffisamment détaillée toutes les tâches à réaliser.
- 42.** Les commissions à verser au FEI devraient être calculées sur la base:
- de ses performances en ce qui concerne la réalisation des objectifs spécifiques;
 - de la répartition géographique des pays éligibles;
 - du degré de nouveauté et de complexité de l'instrument de garantie.
- 43.** Par rapport au MAP, le système de commissions du FEI a été amélioré dans le cadre du PIC; en effet:
- la structure tarifaire a été divisée en quatre composantes bien distinctes, qui reflètent mieux la charge de travail associée à chaque tâche;
 - le droit du FEI à percevoir des commissions est subordonné à la réalisation de résultats spécifiques (voir **tableau 3**).

³⁵ Accord fiduciaire et de gestion, annexes 1A à 1D.

TABLEAU 3

VUE D'ENSEMBLE DES QUATRE COMMISSIONS LIÉES À LA PERFORMANCE QUI CONSTITUENT LA RÉMUNÉRATION DU FEI

Type de commission liée à la performance	Encourage essentiellement:
Commission de démarrage	La mise en place du programme en douze mois
Commission de signature	Une large couverture géographique du programme et l'utilisation de guichets spécifiques
Commission de gestion	L'augmentation du volume atteint et du nombre d'opérations journalières
Commission de suivi	L'assurance d'une bonne gestion financière

Source: Annexe 13 de l'accord fiduciaire et de gestion.

- 44.** La «commission de signature» représente une prime spécifique accordée au FEI si la couverture géographique des intermédiaires est importante. En outre, des commissions lui sont versées pour la participation d'intermédiaires provenant de pays précédemment non couverts, ainsi que pour la participation de nouveaux intermédiaires, absents des programmes précédents.
- 45.** En dépit de la commission versée pour encourager l'utilisation de guichets spécifiques, les guichets «garanties pour des investissements de fonds propres ou quasi-fonds propres» et «titrisation» n'ont pas été utilisés avant le 31 décembre 2009. Cela est en partie imputable à la crise financière, qui a eu une incidence négative sur le marché de la titrisation dans son ensemble.

SÉLECTION DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

- 46.** L'audit a consisté à évaluer la procédure de sélection en examinant si:
- le cadre d'orientation du FEI en ce qui concerne la sélection des intermédiaires financiers était exhaustif et a permis d'assurer une sélection équitable et transparente;
 - les paramètres de l'accord, qui déterminent la portée de l'intervention de l'UE, ont été correctement définis;
 - les objectifs politiques ont été correctement transposés dans les accords de garantie.

MODALITÉS DE SÉLECTION BIEN PENSÉES

- 47.** Dans le cadre de la procédure d'évaluation, il conviendrait d'appliquer des critères communs pour l'appréciation des intermédiaires financiers, afin de garantir une sélection équitable, structurée et transparente. Le FEI et la Commission devraient mettre en place et appliquer des exigences minimales pour la sélection des intermédiaires potentiels.

- 48.** La Commission a délégué au FEI³⁶ le soin de sélectionner les intermédiaires en appliquant les critères et les procédures de sélection définis dans les politiques correspondantes en matière de garanties³⁷. Ces politiques précisent en outre que les intermédiaires doivent être sélectionnés conformément aux meilleures pratiques. L'**encadré 3** présente une vue d'ensemble de la procédure de sélection appliquée par le FEI dans le cadre du mécanisme GPME.
- 49.** Lors de la définition du cadre de gestion du mécanisme, les critères suivants ont été retenus pour la sélection des intermédiaires financiers potentiels; ces critères figurent dans l'accord fiduciaire et de gestion³⁸:
- la situation financière et la capacité opérationnelle de l'intermédiaire, ainsi que son aptitude à gérer les risques et à respecter les termes et les conditions du mécanisme GPME;
 - l'octroi, par l'intermédiaire, de garanties pour les financements par l'emprunt et/ou le microcrédit octroyés aux PME par un large éventail de prêteurs;
 - la couverture géographique (guichet «prêt» uniquement);
 - la possibilité de fournir des services de tutorat et de soutien aux entreprises (guichet «microcrédit» uniquement);
 - l'acceptation du critère «amélioration de l'accès au financement» (voir point 54).

³⁶ Accord fiduciaire et de gestion, article 3.1.

³⁷ L'accord fiduciaire et de gestion comprend quatre politiques en matière de garanties, qui correspondent aux quatre guichets spécifiques du mécanisme. Chacune de ces politiques détermine précisément l'objectif du guichet correspondant, la procédure de sélection des intermédiaires, les critères d'éligibilité, la manière dont l'accès au financement peut être amélioré, l'établissement de rapports, le suivi et l'audit, ainsi que les modalités en matière de promotion et de visibilité.

³⁸ Il s'agit des critères correspondants aux guichets «prêt» et «microcrédit». Les critères de sélection relatifs aux guichets «fonds propres» et «titrisation» n'ont pas été examinés, étant donné qu'ils n'ont pas été utilisés avant le 31 décembre 2009.

ENCADRÉ 3

PROCESSUS DE SÉLECTION DES INTERMÉDIAIRES PAR LE FEI

- Analyse des candidatures des intermédiaires reçues suite à un appel d'offres ouvert
- Présélection des candidatures — Vérification selon des critères uniformes des exigences formelles
- Diligences requises (y compris définition des paramètres de la garantie)
- Avis indépendant de la fonction du FEI responsable de la gestion des risques
- Évaluation par la fonction du FEI responsable de la conformité
- Approbation par le conseil d'administration du FEI et la Commission européenne (directeur ECFIN-L)

50. La Cour estime que les critères pour la sélection des intermédiaires financiers sont conformes aux pratiques dans les institutions financières comparables. Toutefois, ni la Commission, ni le FEI n'ont établi aucun système de notation qui aurait permis d'évaluer les candidatures des intermédiaires, de les noter et de les comparer en fonction de leur degré de conformité à ces critères. Le manque de précision en ce qui concerne les critères de sélection a conféré au FEI une grande marge d'appréciation pour l'évaluation des candidatures.

DOCUMENTATION INSUFFISANTE POUR ÉTAYER LES PARAMÈTRES DE L'ACCORD

51. Les accords de garantie comportent deux paramètres principaux: le volume de référence et le taux plafond de la garantie. Le volume de référence représente le montant de la garantie ou du financement que l'intermédiaire pourrait *raisonnablement atteindre en l'absence d'une garantie de l'UE*³⁹. Ce volume sert également de base au calcul d'autres paramètres de l'accord. Le taux plafond de la garantie⁴⁰ fait référence au montant maximal des pertes auxquelles le FEI s'expose dans le cadre d'un accord de garantie. Ces deux paramètres constituent des facteurs clés étant donné qu'ils permettront de déterminer:
- si l'intervention de l'UE sert à renforcer le niveau d'activité du régime de garantie existant ou si elle le remplace simplement;
 - le plafond du risque budgétaire que l'UE est susceptible de devoir supporter dans le cadre d'un accord donné.
52. Conformément aux dispositions de l'AFG et des orientations visant à améliorer l'accès au financement, les volumes, y compris le volume de référence, sont déterminés sur la base du jugement professionnel du FEI; celui-ci se fonde sur les budgets antérieurs et les taux de perte, passés ou prévus (en particulier, pour les systèmes publics de garantie), et tient compte des conditions du marché et de leur évolution dans le temps.

³⁹ Orientations visant à améliorer l'accès au financement, 25 octobre 2007.

⁴⁰ Le taux plafond de la garantie est un taux, convenu au préalable, auquel la responsabilité du FEI est limitée en vertu d'un accord de garantie. Pour calculer le montant dont le FEI est responsable en vertu d'un accord de garantie (plafond de la garantie), il convient de multiplier le volume réel du portefeuille par le taux de garantie et par le taux plafond de la garantie. Par exemple: volume du portefeuille = 1 000; taux de garantie = 50 %; taux plafond de la garantie = 10 %. Donc, le montant maximal dont le FEI est responsable (plafond de la garantie) = 1 000 x 50 % x 10 % = 50.

- 53.** Des faiblesses ont été relevées dans la documentation du FEI en ce qui concerne la définition des paramètres de l'accord, notamment le volume de référence et le taux plafond. En outre, le FEI ne joint à sa demande d'approbation adressée au conseil des directeurs qu'une synthèse des résultats de la phase d'examen préalable. Pour définir les paramètres en question, le FEI se fonde sur les informations communiquées par l'intermédiaire financier. Aucun élément probant n'atteste toutefois que le FEI a vérifié ces informations.

⁴¹ Décision relative au PIC, article 19.

LES ACCORDS DE GARANTIE NE COMPRENNENT PAS DE DÉFINITION EXHAUSTIVE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

- 54.** Pour contribuer à la réalisation des objectifs de la politique, chaque accord de garantie devrait exactement préciser ce qu'il vise à accomplir. Les engagements généraux, valables pour tous les intermédiaires dans le cadre des accords de garantie, comprennent des principes permettant d'améliorer l'accès au financement. Ces principes sont issus des objectifs plus larges, définis dans le fondement juridique⁴¹ et l'AFG, et reflètent les objectifs en question de manière appropriée. L'**encadré 4** présente les principes à appliquer dans le cadre du guichet «prêt».

ENCADRÉ 4

PRINCIPES POUR L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AU FINANCEMENT CONFORMÉMENT À L'ACCORD DE GARANTIE (GUICHET «PRÊT»)

L'objectif de l'accord est la constitution, par le FEI, d'une garantie en faveur de l'intermédiaire pour couvrir partiellement son risque de portefeuille, afin:

- i) d'augmenter l'accès des PME au financement;
- ii) de réduire les difficultés particulières auxquelles les PME sont confrontées pour obtenir des crédits, soit parce que les investissements dans certaines activités liées à la connaissance telles que le développement technologique, l'innovation et le transfert de technologies, sont perçus comme présentant un risque plus élevé, soit parce que ces entreprises ne disposent pas de garanties suffisantes;
- iii) de stimuler la création d'emplois en aidant les PME qui ont un potentiel de croissance et de création d'emplois.

55. Outre ces dispositions générales, les conditions de garantie particulières d'un intermédiaire financier peuvent comporter «d'autres engagements, au niveau de la qualité, qui visent à améliorer l'accès au financement». Toutefois, il arrive que certaines conditions de garantie des intermédiaires ne soient pas compatibles avec les objectifs du PIC, ou n'apportent que peu d'éléments d'orientation d'un point de vue opérationnel. Par exemple:
- o s'agissant de l'aspect relatif à l'absence de garanties, il convient de mentionner le cas d'un intermédiaire qui, outre respecter toute disposition applicable dans le cadre de cet accord, s'est engagé à n'exiger qu'un faible niveau de garantie pour ses propres transactions. En l'occurrence, les conditions particulières de l'accord transforment les conditions générales applicables en cas d'absence de garanties en une obligation de fournir des garanties réduites. Toutefois, cela signifie que, de facto, toutes les PME peuvent bénéficier de cette disposition; le système n'est donc pas en mesure de garantir que seules les PME ne disposant réellement pas des garanties suffisantes et ne pouvant dès lors pas emprunter aux conditions commerciales habituelles puissent bénéficier du mécanisme;
 - o les conditions particulières des accords donnent une large marge de d'appréciation en ce qui concerne l'interprétation des «innovations». Dans le cadre de ce même accord de garantie, il était stipulé, sans aucune autre explication, que «l'intermédiaire s'engage [...] à agir en tant qu'intermédiaire avec des PME nouvellement créées ou des PME participant à des projets innovants».

SUIVI DES PERFORMANCES ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS EN LA MATIÈRE

56. Pour l'efficacité du suivi des performances et de l'établissement de rapports en la matière, il importe que les informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique et sur le degré de réalisation de ses objectifs soient pertinentes, fiables et disponibles en temps utile.
57. La Commission et le FEI assurent le suivi des performances du mécanisme GPME (voir **annexe II**). Les informations sont fournies par les PME (c'est-à-dire les bénéficiaires finals), passent par un ou plusieurs niveaux d'intermédiaires financiers (en cas de cogaranties et de contre-garanties), puis par le FEI, avant de parvenir finalement à la Commission. Les intermédiaires financiers établissent, à l'intention du FEI, des rapports trimestriels relatifs au mécanisme GPME. Sur la base de ces informations, le FEI élabore des rapports trimestriels consolidés destinés à la Commission, qui les utilise à son tour pour les rapports annuels sur la mise en œuvre du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE) et du PIC.

58. La Cour a examiné les aspects ci-après du suivi des performances et de l'établissement des rapports en la matière, se posant la question de savoir si:

- o la Commission a mis en place un ensemble équilibré d'indicateurs de performance permettant de mesurer, de manière fiable, l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique;
- o les exigences en matière d'établissement de rapports sont claires et raisonnables.

DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ONT ÉTÉ DÉFINIS, MAIS ILS DEVRAIENT ÊTRE PLUS STABLES ET ÉQUILIBRÉS

59. Pour que le suivi (c'est-à-dire l'appréciation des progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme GPME) soit efficace, il importe de définir clairement une série d'indicateurs, ainsi que les objectifs correspondants. Afin de pouvoir observer et comparer les variations, une certaine stabilité est requise en matière d'indicateurs.

60. Dans le cadre du mécanisme GPME, les indicateurs de performance devraient contribuer à évaluer le degré de réalisation des objectifs spécifiques du programme, tels qu'ils figurent dans sa base juridique et dans les objectifs généraux de la politique de l'Union européenne, dont ils sont issus.

61. La Commission a élaboré six indicateurs pour le mécanisme GPME (voir **tableau 4**).

62. Sur les quatre indicateurs (numéros 2, 3, 5 et 6) figurant dans l'évaluation ex ante et le programme de travail PIE pour l'exercice 2009, seulement deux ont été repris (numéros 2 et 3) dans le rapport sur la mise en œuvre du PIE, établi par la Commission. S'agissant du programme de travail PIE pour l'exercice 2010, deux indicateurs qui avaient été utilisés au départ ont été supprimés (numéros 5 et 6), et deux nouveaux ont été ajoutés (numéros 1 et 4). Ces modifications ont été apportées en 2010 à la suite d'une étude concernant l'évaluation des indicateurs⁴².

⁴² Évaluation des indicateurs du PIE (*Evaluation of the indicators of the EIP*), février 2010.

TABLEAU 4

INDICATEURS MIS EN PLACE PAR LA COMMISSION POUR LE MÉCANISME GPME

	Indicateurs définis pour le mécanisme GPME	Indicateurs prévus dans l'analyse d'impact ex ante ¹	Indicateurs du programme de travail 2009 du PEI	Indicateurs repris dans le rapport 2009 sur la mise en œuvre du PEI	Indicateurs du programme de travail 2010 du PEI	Type d'indicateur
1	Engagement de la CE à assurer l'accès au financement par l'emprunt et financement total garanti	s.o.	s.o.	111,8 millions d'euros (plafond) pour garantir un volume réel de prêts de 2 771 millions d'euros	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Indicateur de réalisation
2	Nombre d'emplois créés ou maintenus dans les PME bénéficiant de nouveaux financements	315 750 ²	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Effectif à la date de l'intégration dans le portefeuille: 151 475	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Indicateur d'impact
3	Nombre de PME bénéficiant de nouveaux financements	315 750	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	47 791	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Indicateur de réalisation
4	Nombre de PME soutenues, classées par secteur d'activité	s.o.	s.o.	s.o. ³	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Indicateur de réalisation
5	Variation du volume du financement des investissements	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	L'indicateur n'est pas repris dans le rapport.	s.o.	Indicateur de résultat
6	Décassement total net	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	Oui, mais aucun objectif quantifié n'a été fixé	L'indicateur n'est pas repris dans le rapport.	s.o.	Indicateur de réalisation

¹ Annexe de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), SEC(2005) 433.

² Création ou maintien d'un emploi pour chaque PME bénéficiant d'un nouveau financement. Les données relatives à l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi indiquant que les PME bénéficiaires créent, en moyenne, 1,2 emploi, la Commission considère qu'il conviendrait de recourir à un indice plus prudent pour tenir compte du fait que le guichet «microcrédit» concerne plus de 20 % de toutes les entreprises bénéficiant du mécanisme GPME; ainsi moins d'emplois seraient créés par ces entreprises, ce qui ferait baisser la moyenne totale.

³ L'information ne figure que dans les rapports trimestriels du FEI.

- 63.** Dans l'évaluation ex ante, des objectifs quantifiés n'ont été attribués qu'à deux indicateurs (numéros 2 et 3). Dans les programmes de travail PIE pour les exercices 2009 et 2010, aucun objectif à atteindre n'avait été fixé pour les indicateurs en ce qui concerne les périodes en question. En l'absence d'objectifs quantifiés, il est difficile d'estimer si l'évolution du programme est conforme aux attentes.
- 64.** Bien que la Commission se soit efforcée de mettre en place un ensemble équilibré d'indicateurs mesurables, notamment des indicateurs de réalisation, d'impact et de résultats, l'unique indicateur de résultats disponible (numéro 5) n'a pas été repris, et a fini par être supprimé. Le seul indicateur d'impact disponible (numéro 2) s'est avéré problématique (voir points 67 et 68); quant au reste des indicateurs, ils concernaient tous les réalisations. Ainsi, les indicateurs constituent désormais davantage un instrument de gestion opérationnelle, qu'un moyen de mesurer l'incidence et l'efficacité d'un programme. Il est difficile de concilier une collecte économique d'informations et un suivi efficace des performances. Les évaluateurs des indicateurs définis pour le PIE ont proposé une série d'indicateurs équilibrés, ainsi qu'une méthodologie et un calendrier de collecte des informations⁴³.
- 65.** Pour pouvoir tirer des conclusions utiles concernant les réalisations du programme GPME, il importe que les données transmises par les intermédiaires financiers en vue du suivi soient fiables, c'est-à-dire exactes et exhaustives.
- 66.** Les intermédiaires financiers contrôlés par la Cour avaient tous mis en place des procédures pour la collecte des informations nécessaires à l'établissement de rapports à l'intention du FEI. Lors de ses visites de contrôle, ce dernier vérifie la qualité des procédures d'établissement de rapports au niveau de l'intermédiaire.
- 67.** Certains intermédiaires financiers éprouvent des difficultés à collecter des informations concernant l'indicateur «nombre d'emplois créés». Dans certains pays, les données ont été fournies par des institutions publiques⁴⁴; certains intermédiaires financiers les ont obtenues par échantillonnage⁴⁵, d'autres les ont calculées sur la base des valeurs escomptées⁴⁶; certains autres encore n'ont pas actualisé annuellement leurs données relatives à l'emploi, car ils estimaient cette tâche trop astreignante⁴⁷. Comme la qualité des données relatives à l'emploi varie d'un pays à l'autre, la fiabilité de l'indicateur «nombre d'emplois créés» (numéro 2), obtenue par l'addition de ces données, suscite des doutes.

⁴³ Afin de mesurer les résultats et l'impact, plusieurs indicateurs ont été proposés, comme la contribution aux performances des bénéficiaires (croissance des ventes, maintien/création d'emplois et développement de nouveaux produits ou services) ou la croissance totale (ou moyenne) du chiffre d'affaires des PME financées.

⁴⁴ En Slovénie, par exemple, un intermédiaire a obtenu les informations relatives à l'emploi auprès de l'organisme national de sécurité et d'assurance sociales.

⁴⁵ En Espagne, un intermédiaire collecte, tous les ans, les informations auprès des sociétés de garantie régionales par échantillonnage.

⁴⁶ Toujours en Espagne, pour calculer les variations en matière d'emploi, un intermédiaire compare les prévisions à la date de la demande de prêt avec les chiffres d'emplois réels au moment du calcul.

⁴⁷ En Italie par exemple, un intermédiaire ne collecte les informations relatives à l'emploi que dans le cadre de la première demande de garantie, mais n'effectue aucune mise à jour ultérieure.

68. Par ailleurs, les valeurs reprises par cet indicateur représentent le nombre de personnes employées par les PME bénéficiaires du soutien, ce qui ne correspond pas au nombre d'emplois créés ou maintenus au sein des PME grâce à ce nouveau financement. En effet, un nouveau financement accordé à une PME ne constitue pas le seul facteur permettant de maintenir ou de créer des emplois. Il n'existe aucune analyse sur la manière dont le prêt garanti a contribué à maintenir ou à créer des emplois.

LES EXIGENCES EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS SONT CLAIRES ET RAISONNABLES; SEULEMENT QUELQUES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS LES JUGENT ASTREIGNANTES

69. La collecte des données nécessaires au suivi et à l'établissement de rapports dans le cadre du programme GPME doit être régie par des exigences claires en matière d'établissement des rapports à l'intention des intermédiaires financiers. Le temps et les ressources nécessaires à l'obtention des informations requises pour les indicateurs ne devraient pas engendrer une charge de travail administrative inutilement lourde.
70. Les intermédiaires financiers sont tenus de collecter différentes informations sur les PME bénéficiant d'un soutien et de les communiquer régulièrement au FEI (voir *annexe III*). Les exigences relatives à l'établissement de rapports sont définies dans l'accord de garantie conclu entre le FEI et l'intermédiaire financier. À cette fin, le FEI a publié, à l'intention des intermédiaires financiers, des lignes directrices claires⁴⁸ sur la manière de compiler les informations demandées. Cela est corroboré par 88 % des intermédiaires financiers, qui ont estimé que les instructions opérationnelles fournies par le FEI étaient claires⁴⁹. En outre, 98 % des intermédiaires financiers ont déclaré que le FEI est toujours disposé à fournir des informations supplémentaires pour clarifier des questions opérationnelles⁵⁰.
71. Les résultats du questionnaire de la Cour ont également montré que seulement 20 % des intermédiaires financiers concernés dans le cadre du PIC et/ou du MAP trouvent les exigences en matière d'établissement de rapports déraisonnables⁵¹.

⁴⁸ Manuel pour la compilation des rapports dans le cadre du mécanisme de garantie PME 2007-2013 (PIC) («*Manual for compiling reports under the SME guarantee facility 2007-2013 (PIC)*») — FEI.

⁴⁹ Il ressort des réponses à la question (Q14) d'un questionnaire que 36 des 41 intermédiaires financiers sont d'avis que les instructions opérationnelles fournies par le FEI étaient claires.

⁵⁰ Il ressort des réponses à la question (Q15) d'un questionnaire que 40 des 41 intermédiaires financiers sont d'avis que le FEI est toujours disposé à fournir des explications, et ce, tout au long de la durée de vie de la garantie.

⁵¹ Il ressort des réponses à la question (Q16) d'un questionnaire que 8 des 42 intermédiaires financiers n'étaient pas d'avis que les exigences en matière d'établissement des rapports étaient raisonnables.

- 72.** Lorsque la collecte d'informations par les intermédiaires financiers est très problématique (par exemple, pour les données relatives à l'emploi), d'autres méthodes de collecte des informations auraient pu s'avérer plus appropriées. Dans les deux rapports «Évaluation des indicateurs du PIE» et «Évaluation intermédiaire du PIE», il est proposé de recourir à des enquêtes dans le cadre des évaluations.

RÉALISATIONS DANS LE CADRE DU MÉCANISME GPME

- 73.** La présente section décrit les réalisations du mécanisme GPME. Celles-ci sont analysées par rapport aux objectifs du mécanisme. En outre, la section comporte également une analyse concernant la valeur ajoutée européenne du mécanisme, qui consiste notamment à déterminer si les objectifs du mécanisme sont mieux réalisés en étant mis en œuvre au niveau communautaire, plutôt qu'au niveau national ou régional.

RÉALISATIONS DU MÉCANISME GPME

- 74.** Les instruments financiers du PIC doivent «améliorer [...] l'accès au crédit pour le démarrage et la croissance des PME et l'investissement dans des projets d'innovation⁵²». Dans le cadre du PIC, le mécanisme GPME vise notamment à :
- toucher 315 750 PME⁵³;
 - garantir des prêts permettant de financer les investissements innovants des PME⁵⁴, ou octroyés à des PME ne disposant pas de garanties suffisantes;
 - améliorer l'accès au financement lorsque le marché ne le permet pas.
- 75.** L'analyse ci-après se fonde sur l'examen d'un échantillon de prêts sélectionné par la Cour⁵⁵. En ce qui concerne les investissements dans certaines activités liées à la connaissance, telles que le développement technologique, l'innovation et le transfert de technologies, la Cour mesure les activités scientifiques et technologiques en se fondant sur le manuel d'Oslo de l'OCDE⁵⁶.

⁵² Décision relative au PIC, article 10.

⁵³ Annexe de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), SEC(2005) 433.

⁵⁴ Cet objectif n'est pertinent que pour le guichet «prêts». L'article 19, paragraphe 2, de la décision relative au PIC fait référence aux «investissements dans certaines activités liées à la connaissance telles que le développement technologique, l'innovation et le transfert de technologies».

⁵⁵ Un échantillon de 181 prêts a été sélectionné auprès des neuf intermédiaires financiers contrôlés. Le nombre de prêts sélectionnés (compris entre 10 et 45) par intermédiaire correspond au volume de garantie réalisé.

⁵⁶ «Manuel d'Oslo — Principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique», OCDE, 1997. Il y est également fait référence dans le considérant 8 la décision relative au PIC, ainsi que dans les lignes directrices concernant l'analyse d'impact de 2009 de la Commission européenne SEC(2009) 92.

L'OBJECTIF GLOBAL CONSISTANT À ATTEINDRE 315 750 PME EST RÉALISABLE

- 76.** Tous les intermédiaires financiers contrôlés ont clairement ciblé les PME; ils avaient tous mis en place des procédures leur permettant d'évaluer la qualité des PME des emprunteurs.
- 77.** S'agissant de l'objectif global d'atteindre 315 750 PME⁵⁷, la Commission et le FEI ont réussi à remédier aux conséquences du retard initial (voir point 32) en se concentrant sur les intermédiaires financiers les plus importants. Depuis que le PIC est entré en vigueur il y a trois ans, le FEI a passé 25 accords avec 21 intermédiaires financiers (voir **tableau 2**). Dans le cadre de ces accords, le plafond de la garantie⁵⁸ a atteint, fin 2009, un montant total de 191,1 millions d'euros, soit 37,5 % de l'enveloppe totale affectée au mécanisme GPME. Les intermédiaires financiers ont octroyé des prêts à quelque 59 000 PME, ce qui représente 19 % du nombre de PME visé. Compte tenu des résultats obtenus dans le cadre du MAP, les accords de garantie signés touchent plus de la moitié du nombre de PME visé (57,4 %), sous réserve que le volume maximal du portefeuille soit atteint pour chacun de ces accords⁵⁹ (voir **graphique 3**). Ainsi si les progrès réalisés en matière de mise en œuvre sont suffisants pour permettre d'escompter que l'objectif global de 315 750 PME sera atteint.

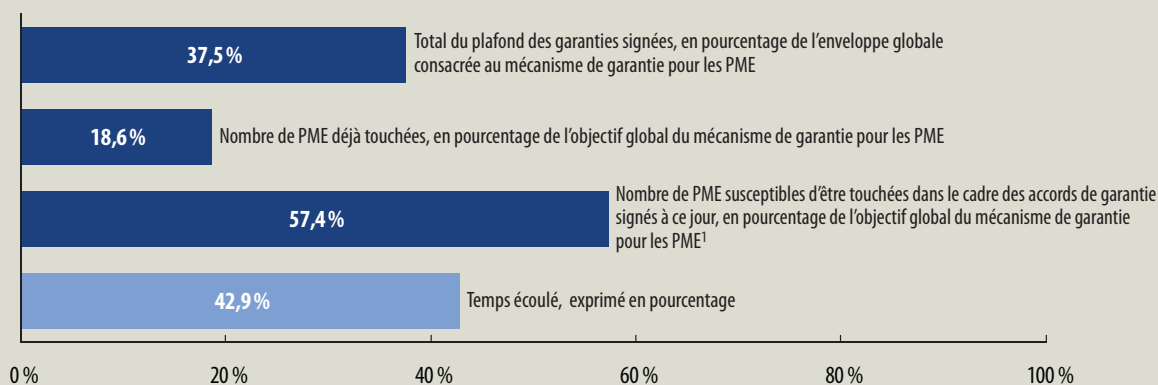
⁵⁷ Conformément à l'analyse d'impact du PIC, SEC(2005) 433.

⁵⁸ Le plafond représente le coût maximal à la charge du budget de l'UE; le montant correspondant au plafond ne sera utilisé que si l'intermédiaire financier atteint le volume maximal du portefeuille et réalise les pertes escomptées pour un portefeuille de prêts.

⁵⁹ Par exemple, dans le cadre du MAP, seulement deux intermédiaires financiers sur 45 ont atteint moins de 90 % du volume maximal du portefeuille.

GRAPHIQUE 3

RÉALISATIONS DU MÉCANISME GPME DANS LE CADRE DU PIC À LA FIN DE L'EXERCICE 2009



¹ Calculé par la Cour en partant de l'hypothèse que les coûts moyens à la charge du budget de l'UE pour atteindre une PME sont identiques à ceux figurant dans le MAP (1 055 euros) et que le volume maximal du portefeuille est atteint dans tous les accords de garantie existants.

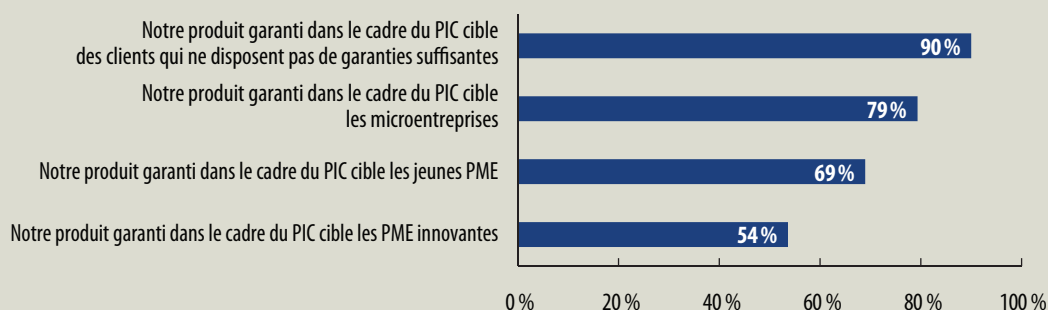
Source: Cour des comptes européenne.

LE MÉCANISME TOUCHE DES PME QUI NE DISPOSENT PAS DES GARANTIES SUFFISANTES, MAIS RAREMENT DES PROJETS INNOVATEURS

- 78.** Le mécanisme GPME est conçu de sorte à faciliter l'accès au financement par l'emprunt pour les PME qui disposent de projets viables mais ne sont pas en mesure d'obtenir un prêt auprès de prêteurs commerciaux. Cette situation peut se produire lorsqu'une PME ne dispose pas des garanties suffisantes pour pouvoir respecter les conditions exigées par un prêteur commercial. En outre, il arrive qu'une PME se voie refuser un financement par l'emprunt si les prêteurs commerciaux ne sont pas en mesure d'évaluer facilement la viabilité d'un projet d'entreprise, comme parfois lorsqu'il s'agit d'investissements innovants. Plus l'investissement est novateur, moins il est susceptible de bénéficier d'un prêt.
- 79.** D'après les réponses obtenues dans le cadre du questionnaire adressé par la Cour, les intermédiaires financiers participant au PIC ont d'abord cherché à cibler les PME qui ne disposaient pas des garanties suffisantes, puis les micro-entreprises et enfin les jeunes entreprises. Les PME innovantes représentent la catégorie la moins visée. Si 90 % des intermédiaires ont répondu qu'ils étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur produit garanti dans le cadre du PIC était destiné à des clients ne disposant pas des garanties suffisantes, la moitié environ des intermédiaires seulement ont indiqué qu'ils approuvaient l'affirmation selon laquelle leur produit garanti dans le cadre du PIC ciblait des PME innovantes (voir **graphique 4**).

GRAPHIQUE 4

ENQUÊTE AUPRÈS DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS — PME CIBLÉES PAR LE PRODUIT DE GARANTIE/PRÊT



Les intermédiaires financiers dans le cadre du PIC devaient indiquer leur degré d'approbation de ces quatre affirmations, sur une échelle allant de 1 à 5. L'illustration graphique indique le pourcentage de personnes qui ont répondu qu'elles étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation. Le nombre de réponses fournies à chacune de ces questions variait légèrement, de 28 à 30 sur 31 intermédiaires financiers qui participaient au PIC ou avaient l'intention de le faire.

Source: Questionnaire de la Cour des comptes européenne adressé aux intermédiaires financiers.

- 80.** L'analyse de l'échantillon de prêts a montré que les PME qui ne disposaient pas de garanties suffisantes ont plus souvent bénéficié du mécanisme que les PME qui réalisaient des investissements innovants. Sur les 181 prêts figurant dans l'échantillon, 77 (43 %) ont été octroyés à des PME qui ne disposaient pas de garanties suffisantes pour pouvoir accéder au financement via les prêteurs commerciaux existants. Seulement 22 prêts (12 %) ont servi à financer des projets à caractère innovant (voir **tableau 5**).
- 81.** Même si les investissements innovants ont été rares, quelques investissements dans des projets très innovants figurent toutefois dans l'échantillon de prêts. La moitié des projets innovants (11 sur 22) ont été considérés comme des produits innovants sur le marché ou comme des nouveautés mondiales. Ces projets avaient pour objectif la création de produits nouveaux ou sensiblement améliorés, ainsi que la mise en place de méthodes de production ou de livraison novatrices, du moins eu égard au fonctionnement du marché de l'entreprise en cause. L'**encadré 5** fournit un exemple d'investissement de ce type. S'agissant des autres investissements innovants, ils pourraient être décrits comme représentant une nouveauté pour la seule entreprise concernée, puisqu'ils avaient déjà été mis en œuvre par d'autres entreprises, en concurrence directe avec l'emprunteur.

TABLEAU 5

RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES PRÊTS, PRÉSENTÉS EN INDIQUANT LE NOMBRE DE PRÊTS ET LA PART CONCERNÉE DE L'ÉCHANTILLON EN POURCENTAGE

	PME ne disposant pas de garanties suffisantes ¹	PME disposant de garanties suffisantes	Absence de garanties non démontrée	Total
Prêts utilisés pour financer des investissements innovants	7 4 %	12 7 %	3 2 %	22 12 %
Prêts utilisés pour financer des projets sans élément innovant important	70 39 %	69 38 %	20 11 %	159 88 %
Total	77 43 %	81 45 %	23 13 %	181 100 %

¹ Lorsqu'un intermédiaire financier avait défini le niveau de garantie suffisante ou lorsque ce niveau pouvait être déduit implicitement, il a été utilisé pour déterminer le caractère «suffisant» des garanties. Dans les autres cas, il a été considéré qu'une PME disposait des garanties suffisantes si le montant du prêt ne dépassait pas 70 % de la valeur des actifs réalisables. Pour cette catégorie, d'autres facteurs susceptibles de renforcer le profil de risque de la PME ont également été pris en considération (par exemple, prêts accordés à des chômeurs), ce qui a amené à considérer les PME en question comme «des PME ne disposant pas de garanties suffisantes».

Source: Cour des comptes européenne.

- 82.** Pour 23 prêts, aucune vérification n'a pu être effectuée en ce qui concerne l'absence de garanties signalée, faute d'informations à cet égard auprès des intermédiaires financiers.

**SI LES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS S'EFFORCENT D'ACCROÎTRE
LES VOLUMES DE PRÊTS, ILS AURAIENT PU ACCORDER DAVANTAGE
D'ATTENTION À L'EFFET D'AUBAINE**

- 83.** Dans le cadre des régimes de garanties, il y a «effet d'aubaine» lorsque l'emprunteur aurait pu obtenir, auprès de prêteurs commerciaux, un prêt même sans aide publique. En l'occurrence, les effets, tels que la création d'emplois et les activités économiques ou d'innovation, se seraient produits de toute façon. Les régimes de garanties publiques sont considérés comme les plus efficaces lorsqu'en leur absence, il aurait été impossible de réaliser l'investissement financé, ou d'obtenir les effets désirés.
- 84.** Afin de garantir que le mécanisme GPME favorise l'accès au financement des PME, la Commission a élaboré des orientations visant à améliorer l'accès au financement. Celles-ci ont pour objectif d'assurer que l'intermédiaire financier ne puisse recourir à la garantie de portefeuille que si le volume réel des prêts est supérieur au volume des prêts qu'il aurait réalisés en l'absence de garantie. Ce concept d'additionnalité est simple d'utilisation et facile à incorporer dans l'accord de garantie.

ENCADRÉ 5

EXEMPLE DE PROJET INNOVANT

Le chef d'une entreprise ne disposait pas de garanties suffisantes pour cautionner un prêt normal de 40 000 euros aux conditions du marché. Or, lorsqu'il exerçait son emploi précédent de chercheur, il avait acquis suffisamment de connaissances dans le domaine de la production de vinaigre. Il utilisa donc le prêt garanti pour démarrer une entreprise de production de vinaigre de qualité supérieure. Le procédé de production utilisé consistait à cultiver une bactérie qui rend le processus de fermentation plus stable. Le vinaigre produit avait un meilleur goût et possédait une plus haute teneur en sucre, des qualités appréciées par les consommateurs. L'entreprise fonctionnait sur un marché local et aucun autre concurrent n'employait ce procédé.

85. Toutefois, l'additionnalité ne permet pas de garantir que l'augmentation du volume au niveau de l'intermédiaire financier soit synonyme d'additionnalité au niveau de l'économie. Dans le contexte du mécanisme GPME, on considère qu'il existe un effet d'aubaine lorsque des garanties sont octroyées pour des prêts à des PME qui disposent de garanties suffisantes et qui ne réalisent pas d'investissements innovants. Toutefois, un certain degré d'effet d'aubaine est inévitable lorsque le soutien est accordé sur la base d'un portefeuille. Il ressort de l'analyse des prêts qu'un effet d'aubaine existe pour plus d'un tiers des prêts figurant dans l'échantillon (38 %, soit 69 prêts sur 181, voir **tableau 5**). Toutes choses égales par ailleurs, les emprunteurs en question auraient pu bénéficier des prêts accordés par des prêteurs commerciaux sans la garantie PME. S'agissant du MAP, une enquête sur les emprunteurs, réalisée par l'évaluateur chargé de l'évaluation intermédiaire, a montré que l'effet d'aubaine était du même ordre de grandeur⁶⁰.

⁶⁰ Il ressort de l'enquête que deux sociétés sur trois n'auraient pas entrepris le projet en l'absence du prêt garanti, ou en auraient limité l'étendue. Seulement un tiers des sociétés interrogées ont répondu qu'elles auraient créé l'entreprise ou lancé le projet même sans l'octroi du prêt garanti.

CONDITIONS DE PRÊT SPÉCIFIQUES

86. Tout accord de garantie passé entre le FEI et l'intermédiaire financier comporte une clause type, qui définit les principes à appliquer pour améliorer l'accès au financement (voir point 54) en faveur des PME qui ne disposent pas de garanties ou qui effectuent des investissements innovants. En revanche, la manière dont l'intermédiaire financier prévoit de les cibler n'apparaît pas toujours clairement. Pour attirer ce type de PME, certains intermédiaires ont utilisé des conditions de prêt spécifiques, ce qui a permis de minimiser l'effet d'aubaine (voir **encadré 6**).

ENCADRÉ 6

CONDITIONS DE PRÊTS DESTINÉES À ATTIRER DES PME INNOVANTES OU DES PME NE DISPOSANT PAS DE GARANTIES SUFFISANTES

- Prêts garantis uniquement octroyés aux jeunes pousses ainsi qu'aux PME créées récemment
- Plafond pour le montant du prêt
- Avantages non monétaires accordés aux PME⁶¹ afin que les prêts garantis ne soient pas moins chers que les prêts non *garantis*
- Taux de garantie supérieurs pour les investissements innovants ou pour ceux qui constituent, dans une certaine mesure, une innovation

⁶¹ Par exemple, exigences réduites en matière de garanties, accélération des décisions d'octroi de crédit et établissement de taux d'intérêt fixes.

87. Alors que les trois premières conditions de prêts seront automatiquement privilégiées par les emprunteurs ne disposant pas de garanties suffisantes, la dernière augmentera certainement l'intérêt des PME innovantes. Le fait que relativement peu de conditions de prêts soient orientées vers les PME innovantes pourrait expliquer le peu d'investissements innovants figurant dans l'échantillon (voir **tableau 5**).

VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE

88. Tous les domaines couverts par le PIC relevant de la responsabilité partagée des États membres et de la Communauté⁶², le mécanisme GPME doit également respecter le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, tels que le mécanisme GPME, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, l'être mieux au niveau de l'UE.
89. Le concept de subsidiarité est rappelé dans un considérant de la décision relative au PIC⁶³, dans la proposition de décision établissant le PIC⁶⁴, ainsi que dans l'analyse d'impact du PIC⁶⁵. Fondamentalement, les arguments en faveur de la promotion d'une dimension européenne des instruments financiers, mis en avant par la Commission, peuvent être regroupés en deux catégories:
- la garantie de la cohérence dans la mise en œuvre;
 - le caractère international de la concurrence et de l'innovation.

SI, POUR UN INTERMÉDIAIRE, LE MÉCANISME GPME PEUT PRÉSENTER DES AVANTAGES NON MONÉTAIRES IMPORTANTS, PEU D'EFFORTS SONT TOUTEFOIS VÉRITABLEMENT CONSENTIS POUR ASSURER LA COHÉRENCE DE SA MISE EN ŒUVRE

90. Dans ses documents préparatoires relatifs au PIC, la Commission a soutenu que la dimension européenne permettrait de garantir la diffusion de bonnes pratiques en matière de fourniture d'instruments financiers, notamment le mécanisme GPME. Même s'il existe des mesures similaires dans certains États membres, l'intervention de l'UE contribuera à renforcer la cohérence de la mise en œuvre.

⁶² La Commission a dérivé les bases juridiques du PIC des articles 172, 173, paragraphe 3, et 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne).

⁶³ Décision relative au PIC, considérant 62.

⁶⁴ COM(2005) 121 final du 6.4.2005.

⁶⁵ SEC(2005) 433 du 6.4.2005.

- 91.** Plusieurs cas ont été relevés où le financement par le budget de l'UE s'est avéré d'une importance capitale: il a non seulement servi de couverture partielle pour les pertes de crédit, mais a également incité les intermédiaires à innover. Dans deux cas, le mécanisme GPME a contribué à l'élaboration de produits de garanties ou de prêts nouveaux pour les intermédiaires. Plusieurs tentatives ont été nécessaires à l'un d'eux pour que son produit obtienne une reconnaissance suffisante auprès des établissements bancaires prêteurs et des clients. Si le FEI et la Commission n'avaient pas collaboré avec l'intermédiaire à plusieurs reprises, le produit n'aurait probablement jamais été mis au point. En outre, la coopération avec les institutions européennes peut aider les intermédiaires financiers privés, en particulier ceux de plus petite taille, à obtenir la reconnaissance des établissements bancaires prêteurs et/ou des clients.
- 92.** Le résultat du questionnaire adressé aux intermédiaires financiers corrobore cette constatation. Six sur 31 intermédiaires participant au PIC⁶⁶ ont mis au point un nouveau produit de garantie ou de prêt, et 16 sur 31 ont sensiblement modifié leurs produits existants pour pouvoir participer au PIC.
- 93.** Le mécanisme GPME permet de renforcer la visibilité du soutien de l'UE auprès des intermédiaires financiers. Les visites de contrôle ont montré que les garanties octroyées par l'UE ne sont pas toujours très bien connues des PME. Toutefois, aucun véritable effort pour tenter d'assurer la cohérence entre les pratiques des différents intermédiaires n'a été constaté. Le FEI se contente de collecter les informations sur les pratiques des intermédiaires financiers, sans toutefois les remettre en question. Comme pour les conditions de prêt (voir point 86), une approche plus active de la part du FEI permettrait peut-être de faire adopter le mécanisme par un plus grand nombre de PME participant à des projets innovants ou ne disposant pas de garanties suffisantes.

LE MÉCANISME GPME PERMET D'ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES, CE QUI N'APPORTE PAS NÉCESSAIREMENT UNE VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE

- 94.** Cet aspect de la valeur ajoutée européenne est directement lié à l'un des objectifs généraux du PIC, celui de «promouvoir la compétitivité des entreprises, notamment des PME»⁶⁷. Dans les documents préparatoires, la Commission a soutenu que, de plus en plus souvent, la concurrence à laquelle les sociétés européennes sont confrontées revêt un caractère international, et l'innovation est considérée comme un phénomène mondial, qui ne peut être efficace et durable dans un environnement clos.

⁶⁶ Les intermédiaires qui participent au PIC ou ont l'intention de le faire.

⁶⁷ Décision relative au PIC, article 2.

95. L'analyse des prêts a montré que le mécanisme GPME contribue effectivement à accroître la compétitivité des entreprises individuelles. Il a été constaté que 74 des 181 prêts (41 %) ont directement servi à améliorer la compétitivité des entreprises⁶⁸. Le mécanisme GPME permet d'obtenir de nombreux autres résultats valables lorsqu'il s'agit de créer un environnement plus concurrentiel. Il permet l'émergence de jeunes pousses — principalement dans le secteur des services. Sur les 181 prêts figurant dans l'échantillon, 26 (14 %) ont servi pour lancer une nouvelle entreprise, et 15 (8 %) ont été utilisés pour financer l'expansion des activités de la phase de postdémarrage⁶⁹. Enfin, en permettant aux particuliers de devenir entrepreneurs en rachetant une PME existante (47 prêts, 26 %), il contribue également à préserver le paysage concurrentiel.

96. Toutefois, comme des financements par les budgets nationaux auraient pu produire les mêmes effets, la valeur ajoutée européenne de ces résultats n'est guère probante. La Commission⁷⁰ propose trois exemples pour illustrer l'incidence que la politique de l'UE pourrait avoir sur la compétitivité au niveau européen⁷¹, elle pourrait:

- influencer sur la compétitivité des entreprises de l'UE par rapport à leurs rivales hors UE;
- stimuler les flux transfrontaliers d'investissements, y compris la délocalisation d'activités économiques;
- contribuer à remédier aux effets indésirables du jeu du marché sur les marchés européens.

97. L'audit n'a permis de relever aucun de ces effets. L'analyse des prêts a confirmé que la plupart des PME opèrent sur des marchés locaux, régionaux ou nationaux. Sur les 181 prêts, 19 (10 %) ont été octroyés à des PME exerçant quelques activités à caractère transfrontalier et 13 (7 %) ont été utilisés pour des investissements qui comportaient un élément transfrontalier important⁷². Il n'est pas étonnant que les activités transfrontalières soient rares si l'on considère les activités exercées par les PME de l'échantillon (voir **graphique 5** pour un aperçu): 17 restaurants, 8 chauffeurs de taxi, 41 petits commerces de détail (boulangerie, boucherie, marchand de journaux ou supermarchés) et 17 artisans (charpentier, électricien, maçon ou ardoisier). Compte tenu des types d'emprunteurs dans ces exemples, dont les activités sont généralement locales, la nécessité d'une intervention de l'UE n'apparaît pas suffisamment justifiée.

⁶⁸ La compétitivité d'une entreprise est considérée avoir augmenté si le plan d'activité comportait des informations indiquant que l'investissement serait susceptible:

- d'accroître la capacité de production de biens et services de l'entreprise ou de renforcer son efficacité;
- d'augmenter sa part de marché;
- de multiplier ses exportations;
- d'améliorer la performance/la formation de son personnel;
- de conduire à une utilisation plus productive des technologies de l'information;
- d'améliorer la commercialisation de ses produits ou services.

En ce qui concerne les jeunes pousses, elles ont toujours été considérées comme des éléments améliorant le paysage concurrentiel.

⁶⁹ L'expansion des activités de la phase de postdémarrage concerne la période de trois ans après le démarrage de l'entreprise.

⁷⁰ Document de travail des services de la Commission — Évaluation de l'impact: prochaines étapes en appui d'un développement concurrentiel et soutenable, SEC(2004) 1377.

⁷¹ Également mentionné dans le document SEC(2005) 791.

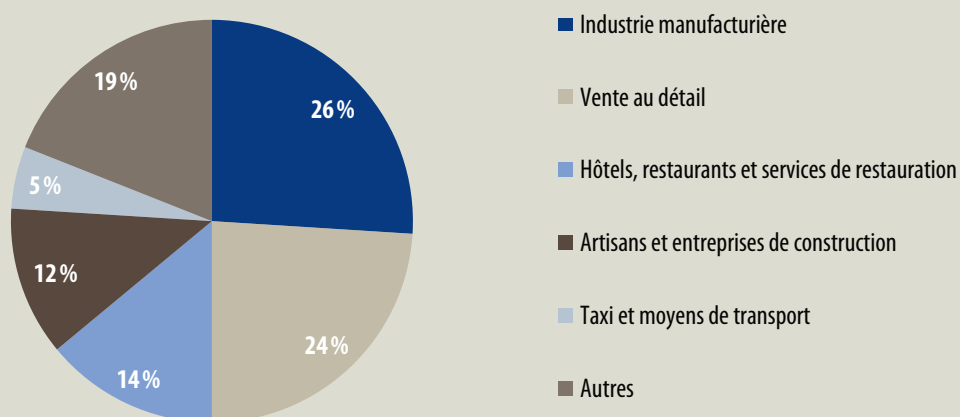
⁷² L'élément transfrontalier a été considéré comme «important» lorsque l'investissement visait à accroître la production à l'étranger, à étendre les activités aux marchés étrangers ou à instaurer de nouvelles relations commerciales avec des contreparties à l'étranger (par exemple, les fournisseurs).

98. La portée des opérations de garanties individuelles ne dépasse assurément pas le cadre des frontières nationales. Comme il existe des différences importantes entre les marchés nationaux de la dette⁷³, le mécanisme GPME fonctionne en réalité comme un assemblage de différents régimes de garanties nationaux. Des contraintes d'ordre juridique et culturel sont à l'origine de ces différences, qui sont d'une importance telle que les marchés de la dette peuvent être considérés comme purement nationaux.

⁷³ Également relevé, par exemple, par la BCE, Financement des petites et moyennes entreprises dans la zone euro («*The financing of small and medium-sized enterprises in the euro area*»), bulletin mensuel de la BCE, août 2007, p. 77.

GRAPHIQUE 5

ANALYSE DES PRÊTS PAR TYPES D'ACTIVITÉ



Source: Cour des comptes européenne.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCEPTION DU MÉCANISME GPME

- 99.** Si aucune logique d'intervention explicite pour le mécanisme GPME n'apparaît dans les documents préparatoires relatifs au PIC, il est néanmoins possible de relever une logique d'intervention implicite dans les différents documents préparatoires qui concernent la décision relative au PIC. Toutefois, il n'existe aucun lien conceptuel entre les enjeux, d'une part, et les résultats et les effets escomptés, d'autre part, contrairement à ce qui avait été déclaré avant le début de l'intervention. Même si les objectifs sont plus précis actuellement que sous le programme précédent (MAP), ils ne sont spécifiques, mesurables, réalisables et datés qu'en ce qui concerne les réalisations escomptées.

RECOMMANDATION 1

À l'avenir, les programmes d'aide aux PME devraient être fondés sur une logique d'intervention explicite établissant un lien entre les intrants, d'une part, et les réalisations, résultats et effets escomptés, d'autre part.

MISE EN PLACE DE LA STRUCTURE DE GESTION

- 100.** D'une manière générale, le cadre mis en place pour la gestion du mécanisme GPME s'est avéré approprié. Par rapport au MAP, la structure tarifaire a été améliorée par la mise en place de mesures d'incitation liée à la performance. Toutefois, les retards relatifs à la planification du mécanisme n'ont pas permis d'affecter efficacement les crédits au cours de la première année, et ont été à l'origine de l'interruption du soutien à certains intermédiaires financiers.

RECOMMANDATION 2

S'agissant de la planification des mécanismes à venir, la Cour recommande de finaliser la base juridique ainsi que l'accord de gestion bien avant le début effectif de la période de programmation, de façon à disposer du temps nécessaire pour sélectionner les intermédiaires financiers adéquats et achever les négociations des contrats avec ces derniers dès le début de la période de programmation. Cela évitera, à l'avenir, de devoir recourir à toute clause de rétroactivité.

SÉLECTION DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

- 101.** La Commission a élaboré des procédures appropriées pour la sélection des intermédiaires financiers. Toutefois, il n'existe aucun système de notation permettant d'évaluer les dossiers des différents candidats potentiels, ni aucune définition des exigences minimales pour les différents critères de sélection. En outre, des faiblesses ont été mises au jour en ce qui concerne la documentation relative à la définition des paramètres figurant dans les accords de garanties passés avec les intermédiaires financiers.

RECOMMANDATION 3

Afin de renforcer la transparence de la procédure de sélection, il conviendrait de mettre en place un système de notation pour évaluer les candidatures des intermédiaires potentiels pour tout programme ultérieur. En outre, des exigences minimales devraient être définies pour la sélection des intermédiaires financiers. Enfin, le calcul des paramètres figurant dans les accords de garanties devrait être mieux documenté.

SUIVI DES PERFORMANCES ET RAPPORTS EN LA MATIÈRE

- 102.** Les indicateurs de réalisation mis en place et utilisés pour les rapports sur la mise en œuvre du GPME se sont avérés suffisants. Toutefois, la collecte des données nécessaires pour établir l'unique indicateur d'impact qui fasse référence au « nombre d'emplois créés » est difficile; en outre, la multiplicité des méthodes de calcul ne permet pas de comparer les données entre les pays. Les exigences en matière d'établissement de rapports sont claires et ne sont pas considérées comme trop astreignantes par la majorité des intermédiaires financiers participant au GPME.

RECOMMANDATION 4

La Commission devrait envisager la possibilité d'améliorer les indicateurs de performance ou d'en créer de nouveaux, afin d'assurer un meilleur suivi de la réalisation des objectifs du mécanisme et de pouvoir tirer les conclusions appropriées.

RÉALISATIONS DU MÉCANISME GPME

- 103.** Le seul objectif quantifié, à savoir celui d'atteindre 315 750 PME, est susceptible d'être atteint. L'analyse de l'échantillon de prêts de la Cour a montré que moins de la moitié des prêts (43 %) étaient accordés à des PME qui ne disposaient pas de garanties suffisantes, et que seulement 12 % étaient utilisés pour des investissements innovants. L'analyse des prêts a mis en évidence un effet d'aubaine pour 38 % des opérations examinées; il concerne les prêts accordés à des PME qui disposaient de garanties suffisantes ou qui n'utilisaient pas les prêts à des fins d'innovation.

RECOMMANDATION 5

À l'avenir, la Commission devrait définir des objectifs plus spécifiques, traduisant mieux les objectifs de l'instrument financier. Pendant la durée de vie de l'instrument, le suivi devrait permettre de mesurer les progrès réalisés en matière de réalisation de ces objectifs, ainsi que de prendre des mesures correctrices, le cas échéant. Il conviendrait d'envisager des mesures appropriées pour minimiser l'effet d'aubaine en s'appuyant entre autres sur les meilleures pratiques déjà mises en place par certains intermédiaires.

- 104.** Si le mécanisme GPME a permis à certains intermédiaires financiers de mettre au point et de proposer de nouveaux produits de prêt ou de garantie, aucun véritable effort n'a toutefois été entrepris pour recenser ou diffuser les bonnes pratiques. La valeur ajoutée européenne du mécanisme GPME n'est pas démontrée; en effet les résultats obtenus par celui-ci auraient tout aussi bien pu l'être au moyen de financements par les régimes nationaux. Ni investissements ni effets transfrontaliers importants, associés aux prêts GPME, n'ont été constatés.

RECOMMANDATION 6

Comme la Cour l'a déjà souligné par le passé, les dépenses à la charge du budget de l'Union doivent procurer à l'UE et à ses citoyens des avantages manifestes et visibles qui ne pourraient pas être obtenus par des dépenses effectuées à un niveau national, régional ou local⁷⁴. Les autorités budgétaires et la Commission devraient dès lors examiner si et comment la valeur ajoutée européenne pourrait être maximisée dans le cadre de tout programme qui succédera au mécanisme GPME.

⁷⁴ Réponse de la Cour des comptes européenne à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe» (points 7 à 9) et avis n° 1 «Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis» (points 18 et 19).

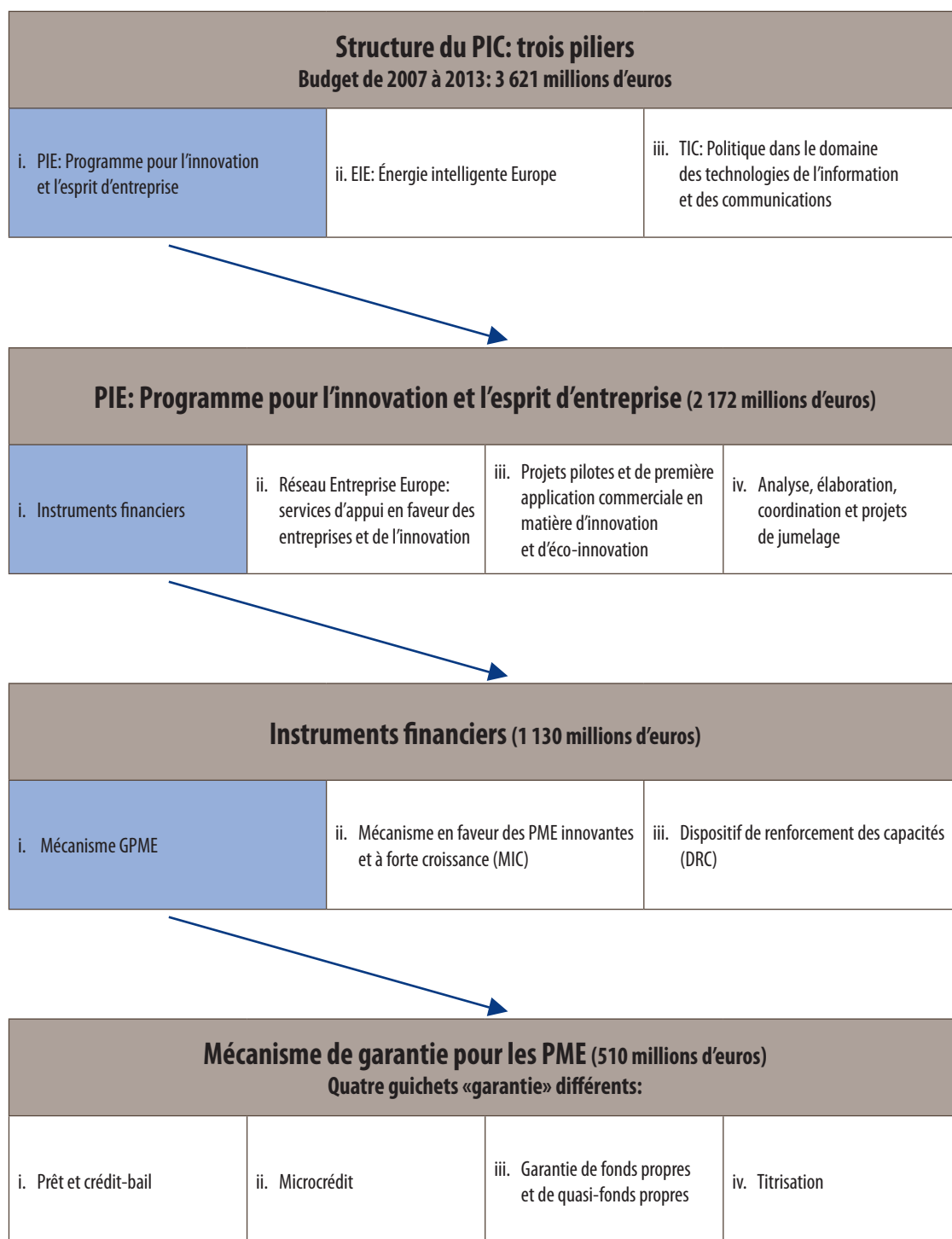
Le présent rapport a été adopté par la chambre IV, présidée par M. Igors LUDBORŽS, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 22 mars 2011.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

VUE D'ENSEMBLE DE LA STRUCTURE DU PIC JUSQU'AU NIVEAU DU MECANISME DE GARANTIE POUR LES PME



SURVEILLANCE PAR LA COMMISSION ET PAR LE FEI

1. La Commission assure:

- une surveillance du FEI afin d'évaluer la gestion du mécanisme GPME. Cette surveillance comporte un examen:
 - des contrôles exercés par le FEI sur les intégrations de prêts dans le portefeuille,
 - des appels de garantie,
 - des constatations formulées par le FEI lors de ses contrôles sur place réalisés auprès des intermédiaires financiers;
- une surveillance des intermédiaires financiers et des PME, qui comporte:
 - des visites auprès des intermédiaires financiers. Ces visites comprennent un examen des systèmes mis en place pour assurer le respect de l'accord de garantie et de l'AFG, un examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre du mécanisme par l'intermédiaire financier, l'examen des systèmes mis en place par l'intermédiaire financier pour mettre en œuvre le mécanisme, ainsi qu'un contrôle de la conformité d'un échantillon de prêts ou de garanties accordé(e)s aux PME (opérations),
 - des visites auprès de PME,
 - une enquête sur l'emploi dans le cadre du mécanisme GPME, afin de vérifier le respect des obligations prévues par l'AFG;
- d'autres tâches de surveillance, comme un examen de la commission trimestrielle versée au FEI.

2. Le FEI contrôle essentiellement:

- les données collectées auprès des intermédiaires financiers en utilisant des tests de cohérence;
- en effectuant des visites de contrôle sur place auprès des intermédiaires financiers pour vérifier:
 - la qualité du processus d'établissement des rapports,
 - les processus de paiement de la garantie et les processus de recouvrement des prêts impayés,
 - le processus relatif à la vérification des critères d'éligibilité utilisés pour l'intégration dans le portefeuille;
- la demande de paiement de l'intermédiaire financier, moyennant un contrôle croisé pour vérifier la cohérence entre les données reprises par l'intermédiaire financier dans ses rapports trimestriels et les informations qu'il a transmises dans la demande de paiement. Le FEI réalise des tests de validation supplémentaires, fondés sur un échantillon. Pour ce faire, il utilise des pièces justificatives fournies par les intermédiaires financiers afin de s'assurer de la validité des défauts de paiement sur les prêts.

ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS À L'INTENTION DU FEI PAR LES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

Les rapports adressés au FEI par les intermédiaires financiers¹ sont structurés comme suit:

- la partie A concerne les nouvelles opérations (rapports trimestriels):
 - emprunteurs — numéro fiscal, nom, adresse, code postal, localité, région, pays, date de création, secteur économique, statut juridique, effectif actuel, commentaires,
 - prêts — numéro fiscal, référence du prêt, devise, objectif du financement, montant de l'investissement, immobilisations corporelles, immobilisations incorporelles, fonds de roulement, montant du prêt, durée du prêt, délai de remboursement, date de signature du prêt, date du premier décaissement, commentaires;
- la partie B concerne la liste des informations incluses (rapports trimestriels):
 - numéro fiscal, référence du prêt, devise, montant total de la réduction du crédit restant dû, ligne de crédit finale, fin de la période de décaissement;
- la partie C concerne les appels de garantie (rapports trimestriels):
 - numéro fiscal, référence du prêt, date de survenance du défaut de paiement, devise, montant du défaut de paiement, montants récupérés, intérêts perçus, pertes;
- la partie D concerne les prêts remboursés (rapports trimestriels):
 - numéro fiscal, référence du prêt, date de remboursement;
- la partie E concerne les prêts annulés (rapports trimestriels):
 - numéro fiscal, référence du prêt, type d'annulation;
- la partie F concerne les modifications (rapports trimestriels);
- la partie G concerne le rapport sur l'emploi (rapports annuels).

¹ Le présent résumé est fondé sur le document du FEI intitulé «*Manual for compiling reports under the SMEG Facility 2007-2013*» (Manuel pour la rédaction de rapports dans le cadre du mécanisme GPME pendant la période 2007-2013).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III.

Le GPME mis en place dans le contexte du PIC s'est appuyé sur la longue expérience du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (MAP), que les évaluateurs externes ont validé et dont ils ont recommandé la poursuite, avec toute sa gamme d'instruments. Il n'a, par conséquent, pas été jugé nécessaire, ni par la Commission ni par l'autorité budgétaire, d'explicitier la logique d'intervention de ce mécanisme, les garanties de prêts étant reconnues comme constituant un moyen très efficace et efficient d'atteindre les objectifs fixés.

Il ne fait aucun doute que les meilleures pratiques en matière d'analyse d'impact approfondie ont évolué depuis l'époque où cette analyse a été réalisée concernant le PIC, en 2005. Les services de la Commission s'efforceront d'appliquer des normes plus élevées et de répondre aux préoccupations de la Cour dans la préparation de tout dispositif destiné à succéder au GPME.

La Commission est pleinement consciente de l'intérêt de disposer d'indicateurs clairs et pertinents et elle a commandé une étude consistant en une évaluation des indicateurs. Les propositions faites — sur la base d'un examen approfondi de la logique d'intervention — ont déjà été mises en œuvre et constituent une amélioration qui devrait apaiser certaines des préoccupations de la Cour.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

IV.

La Commission se félicite du jugement positif que porte la Cour sur la gestion des opérations quotidiennes.

Elle continuera de réfléchir à l'opportunité pour le FEI d'appliquer un système de notation, qui permettrait de définir une note minimale.

Cependant, lorsqu'il évalue les demandes durant la phase de présélection, le FEI exige des intermédiaires qu'ils respectent des normes minimales en termes de quantité d'informations fournies.

VI.

La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel l'objectif relatif au nombre de PME à atteindre est réalisable.

Les «effets d'aubaine» ne devraient pas être interprétés comme étant synonymes d'allocation budgétaire inefficace.

Les garanties accordées dans le cadre du GPME sont fournies sur la base du portefeuille entier et non pas prêt par prêt.

Par ses modalités mêmes, le PIC s'efforce de prévenir les effets d'aubaine potentiels en exigeant des intermédiaires qu'ils fassent plus qu'ils ne feraient sans la garantie du programme; en effet, celle-ci est subordonnée au dépassement par l'intermédiaire du volume de référence, lequel est défini comme étant égal au volume estimé de financements que l'intermédiaire fournirait en l'absence de la garantie du PIC. La Commission convient toutefois que des mesures appropriées destinées à minimiser les effets d'aubaine (voir point VII ci-après) devraient être envisagées dans tout programme ultérieur.

La Commission prend bonne note des chiffres transmis par la Cour. Les entretiens téléphoniques réalisés avec des bénéficiaires du GPME dans le contexte de l'évaluation actuelle du PIE semblent indiquer que le pourcentage des investissements innovateurs est sensiblement plus élevé.

La Commission est d'avis que l'existence d'une valeur ajoutée européenne, comme il ressort de l'évaluation indépendante du mécanisme effectuée dans le cadre du MAP (évaluation finale) est hautement probable. L'autorité budgétaire a elle aussi fait sienne cette présomption, comme le confirme son adoption de la base juridique.

VII.

La Commission accepte la recommandation selon laquelle il conviendrait, dans toute action similaire future, de maximiser la valeur ajoutée européenne. Ce point est déjà pris en considération dans les discussions et la planification concernant la nouvelle génération d'instruments financiers, puisque «garantir la valeur ajoutée européenne» est l'un des principes essentiels que devront respecter tous les instruments proposés dans le cadre financier pluriannuel de l'après-2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONSTATATIONS

17.

Le GPME mis en place dans le contexte du PIC s'est appuyé sur la longue expérience d'un programme précédent (MAP) que les évaluateurs externes ont validé et dont ils ont recommandé la poursuite avec toute sa gamme d'instruments à l'exception du guichet de prêt TIC, qui a été fermé. Il n'a pas été jugé nécessaire, ni par la Commission, ni par l'autorité budgétaire, d'explicitier la logique d'intervention de ce mécanisme, les garanties de prêts étant reconnues comme constituant un moyen très efficace et efficient d'atteindre les objectifs fixés.

19.

Voir la réponse à l'observation 17. Le GPME vise à améliorer l'environnement financier des PME, à accroître le volume des prêts dont elles peuvent bénéficier et, autant que possible, à leur offrir des conditions de crédit plus favorables.

S'il est vrai que pour les entreprises nouvellement créées qui présentent une forte croissance et sont axées sur la recherche et les technologies, le financement par capitaux propres est l'instrument privilégié, l'emprunt reste un complément adéquat permettant d'optimiser la croissance. En outre, le financement par l'emprunt convient davantage à la plupart des entreprises car il est généralement moins cher et moins difficile d'accès que les capitaux propres et il n'oblige pas l'entrepreneur à céder en partie le contrôle de son affaire. Cette diversité d'instruments est donc fondée sur une vision de la complémentarité des instruments tout au long de la vie d'une entreprise.

22.

Le GPME mis en place dans le contexte du PIC s'est appuyé sur la longue expérience d'un programme précédent (MAP), validé par les évaluateurs externes. Il a donc été considéré que, pour les instruments financiers, l'analyse d'impact du PIC était suffisante étant donné que ces instruments prenaient la suite, concrètement, d'un programme précédent ayant donné satisfaction et qu'ils jouissaient déjà d'un large soutien au sein de l'autorité budgétaire. Dans ces conditions, il n'apparaît pas clairement en quoi une analyse d'impact encore plus étendue aurait apporté une valeur ajoutée.

Il ne fait aucun doute que les meilleures pratiques en matière d'analyse d'impact approfondie ont évolué depuis l'époque où une telle analyse a été réalisée concernant le PIC, en 2005. Il est clair, également, que les services de la Commission s'efforceront d'appliquer des normes plus élevées et de répondre aux préoccupations de la Cour dans la préparation du programme qui succèdera au PIC.

La Commission est pleinement consciente de l'intérêt de disposer d'indicateurs clairs et pertinents et elle a commandé une étude dans le cadre de laquelle les indicateurs seront réexaminés. Les propositions faites — sur la base d'un examen approfondi de la logique d'intervention — ont déjà été mises en œuvre et constituent une amélioration qui devrait apaiser certaines des préoccupations de la Cour.

25.

La Commission partage l'opinion de la Cour selon laquelle le mécanisme permettra de soutenir plus de 315 750 PME. Vu la forte utilisation actuelle du mécanisme, cet objectif pourrait même être dépassé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

26.

Les objectifs ont été fixés par l'autorité législative de manière à couvrir un certain nombre de marchés aux besoins différents (par exemple, accent sur les entreprises naissantes, accroissement des prêts, etc.) et à donner la flexibilité requise pour s'adapter aux changements des conditions du marché pendant la période de programmation. Le concept d'innovation reflète les meilleures pratiques au sens du Manuel d'Oslo de l'OCDE, indiqué en référence dans la décision PIC.

29.

La Commission se réjouit du jugement que porte la Cour sur les compétences du FEI.

31.

En 2006 et 2007, la Commission a débattu en interne d'un certain nombre de questions clés touchant à la performance du mécanisme, y compris celle des paramètres de l'amélioration de l'accès au financement.

La Commission ainsi que le FEI ont estimé nécessaire de revoir dans le détail et de réévaluer une grande partie de la mise en œuvre du mécanisme; les nouvelles dispositions se reflètent dans l'accord fiduciaire et de gestion (AFG) arrêté pour la mise en œuvre du mécanisme dans le cadre du PIC.

Toutefois, des accords de garantie ont pu être signés dans le cadre du MAP jusqu'à la fin de 2006, dont les périodes de mise à disposition s'étendaient jusqu'en décembre 2008, ce qui a permis à de nombreux intermédiaires de combler au moins en partie le vide entre les deux programmes.

32.

Voir la réponse à l'observation 31.

33.

Le délai moyen ne reflète pas la durée moyenne de l'ensemble du processus pour tous les intermédiaires, mais se base sur l'expérience de 9 intermédiaires dont les demandes ont été traitées par le FEI au début du programme. Certes, le traitement des premières demandes s'est étiré sur une période relativement longue, et ce pour plusieurs raisons (par exemple, modification d'une demande initiale en étroite coopération avec l'intermédiaire financier, attente de la réponse de l'intermédiaire ou des informations qu'il est censé transmettre, négociation de l'accord de garantie entre le FEI et l'intermédiaire). Toutefois, il convient de noter qu'une fois le retard initial résorbé, les demandes ont été traitées avec célérité. En 2010, la durée moyenne séparant l'introduction de la demande et la signature a chuté et s'est établi maintenant à 6 mois.

En outre, la Commission souhaite rappeler que cette durée, du dépôt de la demande à la signature de l'accord, ne reflète pas certains facteurs essentiels pour l'évaluation de l'efficacité de la procédure de demande:

- 1) la demande initiale d'un intermédiaire sert rarement de base au travail concret qui suit: davantage d'informations sont requises des intermédiaires pour avancer concrètement dans la procédure avec toute la diligence nécessaire;
- 2) concernant l'exigence d'amélioration de l'accès au financement, il faut noter que le portefeuille proposé par l'intermédiaire subit fréquemment d'importants changements pendant la phase d'analyse et de négociation de l'opération, ce qui peut rallonger sensiblement les choses;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3) les intermédiaires ont souvent besoin de temps supplémentaire pour régler la mise en œuvre opérationnelle: la date de signature peut être différée d'un commun accord afin de leur laisser le temps de se préparer avant l'ouverture de la période durant laquelle des prêts aux PME peuvent être inclus dans le portefeuille (appelée la «période de mise à disposition»).

34.

La Commission et le FEI ne savaient pas que le mécanisme avait pâti du retard pris par son lancement. Au contraire, l'amélioration des structures de gestion, s'ajoutant aux efforts déployés pour rationaliser le processus d'approbation, a eu des résultats positifs en permettant un traitement plus fluide des demandes adressées au FEI.

36.

La clause de rétroactivité a été introduite afin de minimiser l'interruption entre les programmes MAP et PIC pour les intermédiaires qui souhaitent poursuivre leurs programmes de prêts aux PME dans le cadre du PIC (qui était déjà publié). Le concept d'égalité de traitement s'applique uniquement aux cas identiques. Il n'implique pas de traiter de la même façon des cas qui sont objectivement différents. En ce qui concerne les nouveaux intermédiaires financiers, il n'y avait pas d'interruption dans le temps à couvrir par l'inclusion rétroactive de prêts. Après avoir examiné les implications juridiques de la possibilité d'une application rétroactive du mécanisme GPME du PIC, la Commission a conclu que l'égalité de traitement des nouveaux intermédiaires financiers était assurée par la fixation de périodes de mise à disposition de la même durée.

41.

La Commission se félicite de l'appréciation positive que porte la Cour sur la structure de gestion.

45.

Conséquence de la crise financière, il n'y a eu pratiquement aucune opération de titrisation depuis 2008. Il n'est donc pas surprenant que la demande ait été non existante pour ce guichet du mécanisme GPME. Avec le léger redressement de ce marché, cependant, une première opération de titrisation dans le cadre du PIC est examinée par le FEI, et une banque de développement nationale sollicite sa participation au PIC pour ouvrir le marché de la titrisation aux portefeuilles de prêts aux PME. En outre, la première opération au titre du guichet «fonds propres» a été approuvée en septembre 2010 par le conseil d'administration du FEI et en octobre 2010 par la Commission.

50.

Pour la sélection, le FEI dispose d'orientations claires convenues avec la Commission (annexe 1 de l'AFG), pour s'acquitter de son mandat dans le cadre d'un appel à propositions ouvert. Comme le rappelle la Cour au point 29, le FEI possède à cet égard les compétences nécessaires.

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que lorsqu'il évalue les demandes durant la phase de présélection, le FEI exige des intermédiaires qu'ils respectent des normes minimales en termes de quantité d'informations fournies, comme décrit plus bas.

La procédure de présélection est une sélection formelle opérée par l'équipe chargée de l'opération de garantie, sur la base essentiellement de la qualité de la demande eu égard aux critères d'éligibilité et de sélection. En outre, chaque proposition fait l'objet d'un avis indépendant du service du FEI responsable de la gestion des risques, d'une évaluation de sa conformité ainsi que d'une réunion formelle regroupant tous les départements concernés du FEI avant l'examen de la proposition par le conseil d'administration du Fonds.

Malgré cela, la Commission continuera de réfléchir à l'opportunité pour le FEI d'appliquer un système de notation pour ce type de procédure d'appel à propositions, ce qui lui permettrait, dans un futur programme éventuel, de fixer une note minimale à atteindre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

53.

Les demandes d'approbation dans le cadre du PIC contiennent une analyse détaillée des volumes ainsi que la base et la méthode de calcul du taux plafond proposé (voir aussi, plus bas, la réponse au point 63). Ces données sont le fruit de nombreux échanges avec l'intermédiaire, entre autres, à l'occasion de la fixation précise de l'additionnalité et de l'extraction par l'intermédiaire des chiffres pertinents relatifs aux volumes et pertes antérieurs. Sont incluses également les données éventuellement disponibles au sein du Fonds concernant les volumes et les pertes enregistrés dans le cadre d'accords précédents.

Qui plus est, ce n'est là qu'un paramètre, le taux plafond devant tenir compte des évolutions futures (par exemple, effets de l'additionnalité sur les pertes attendues, changements économiques anticipés). Ce point est détaillé dans la demande d'approbation présentée au conseil d'administration du FEI.

Le FEI s'assure, par des vérifications, de la plausibilité des informations transmises par les intermédiaires et puise dans sa longue expérience du risque de crédit concernant les PME sur les divers marchés européens. Comme les intermédiaires sont nombreux à travailler avec le FEI depuis plusieurs années au fil d'accords passés dans le cadre du mécanisme GPME, le Fonds dispose de données sur les volumes et sur les pertes concernant ces intermédiaires, même si ce ne sont pas les seuls paramètres qu'il prend en compte.

La Commission réfléchira avec le FEI au moyen d'améliorer encore, dans un programme futur éventuel, l'information concernant la manière dont sont fixés les paramètres des accords de garantie.

55.

Les conditions de garantie sont conformes à l'accord fiduciaire et de gestion conclu entre la Commission et le FEI, qui reflète les objectifs plus vastes de la base juridique. Les exemples fournis par la Cour correspondent à des accords spécifiques pour les opérations en question.

Parmi les objectifs du PIC figure le fait de «promouvoir la compétitivité des entreprises, notamment des PME» ainsi que d'«encourager toutes formes d'innovation, y compris l'éco-innovation». En outre, le mécanisme GPME vise à améliorer l'accès des PME existantes au financement par l'emprunt, à répondre à l'évolution de leurs besoins de financement, à favoriser l'accès au crédit pour le démarrage et la croissance de ces entreprises ainsi que l'investissement dans des projets d'innovation, et à soutenir l'expansion transfrontière de leurs activités commerciales.

L'introduction d'exigences trop restrictives concernant les bénéficiaires finaux irait à l'encontre des grands objectifs du programme et nuirait à sa réalisation. Elle aurait sans doute aussi les répercussions négatives suivantes sur l'efficacité du programme:

- 1) la lourdeur des procédures que l'institution créditrice devrait suivre pour examiner et documenter rigoureusement l'absence de garantie;
- 2) l'abandon des avantages liés à la diversification du portefeuille (de prêts);
- 3) l'augmentation des risques de défaut de paiement et des pertes vraisemblables, entraînant des besoins budgétaires plus élevés, un moindre effet de levier et une perte d'efficacité.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

62.

La modification des indicateurs a été requise par les représentants des États membres en réunion du comité de gestion du PIE, et la Commission s'est conformée à cette demande. On notera également que l'évaluation ex ante indique clairement que ces indicateurs sont susceptibles d'être réexaminés et actualisés.

63.

La Commission évalue l'évolution du programme non seulement sur la base des indicateurs, mais aussi en tenant compte du nombre de pays couverts, du nombre d'intermédiaires avec lesquels un accord est signé chaque année, du volume des portefeuilles sous-jacents et de quantité d'autres informations fournies dans le contexte de l'établissement des rapports FEI.

Le comité de gestion du PIE étant régulièrement tenu informé de ce qui précède, le suivi de l'évolution du programme est assuré. La Commission est d'avis qu'il est plus important de considérer l'évolution à long terme que de fixer des objectifs annuels et, comme la Cour l'observe au point 103, «il y a des chances» que l'objectif concernant le nombre de PME atteintes soit rempli.

64.

La Commission admet qu'il convient de trouver le moyen de mieux mesurer la performance du programme. Elle a accepté les indicateurs proposés par les évaluateurs et a commandé une enquête dans le cadre de l'évaluation finale du PIE. Les résultats seront disponibles à la mi-2011.

67.

Les réalités administratives et du marché variant selon les pays, le FEI ne peut imposer un système unique pour collecter les données sur l'emploi. La Commission estime que, dans un tel programme, ces données sont plus faciles à établir dans le cadre d'une évaluation.

Une analyse des données sur l'emploi, réalisée par des évaluateurs indépendants dans le contexte de l'évaluation intermédiaire du PIE (données portant sur les bénéficiaires du MAP), a conclu à une croissance de 17 % de l'emploi depuis la réception du prêt garanti par le programme.

68.

L'établissement d'un lien de cause à effet entre les emplois et le nouveau financement reçu par la PME est en effet une question complexe, et la Commission convient que le meilleur moyen de la traiter est dans le contexte d'une évaluation.

79.

Les objectifs du PIC comprennent le fait de «promouvoir la compétitivité des entreprises, notamment des PME» ainsi que d'«encourager toutes formes d'innovation, y compris l'éco-innovation». En outre, le mécanisme de garantie PME vise à :

- 1) «faciliter l'octroi de crédits aux PME existantes pour des initiatives de renforcement de leur compétitivité et de leur potentiel de croissance» (considérant 27 de la base juridique);
- 2) «répondre à l'évolution des besoins de financement des PME» (considérant 29);
- 3) soutenir «l'accès au crédit pour le démarrage et la croissance des PME et l'investissement dans des projets d'innovation» [article 10, paragraphe 2, point a)];
- 4) promouvoir «l'expansion transfrontalière de leur activité» (article 17, paragraphe 1).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se félicite de ce que la grande majorité (90 %) des intermédiaires interrogés aient déclaré que les garanties GPME fournies au titre du PIC allaient à des entreprises qui ne disposaient pas de garanties suffisantes, ce qui est conforme à l'article 19, paragraphe 2, premier tiret.

80.

La structure du **tableau 5** paraît fondée sur l'hypothèse qu'afin de bénéficier du mécanisme GPME, une PME doit soit être innovante, soit ne pas disposer de garanties suffisantes. Ceci repose sur l'article 19 de la base juridique, pris isolément. La Commission considère que la lecture combinée des considérants 20, 22 et 27 montre que le programme a un champ plus vaste et vise un large éventail de PME, pendant toute leur durée de vie (articles 10 et 17 de la base juridique).

La Commission estime que sur le plan légal, le mécanisme de garantie PME doit impérativement être mis en œuvre de manière à couvrir une large gamme de PME, et non pas seulement celles qui innovent, afin de se conformer pleinement à la base juridique.

L'innovation est l'un des objectifs définis dans la base juridique du PIC, et les résultats de l'enquête indiquent clairement que le GPME a soutenu l'innovation, et ce dans une très large mesure. D'un autre côté, l'innovation n'est pas le seul objectif poursuivi et la base juridique ne fixe pas de quota spécifique ni ne définit de mission particulière concernant le pourcentage d'investissements devant concourir au soutien de l'innovation.

Concernant le **tableau 5**, il est très difficile, dans tout programme public, d'atteindre exactement et uniquement les bénéficiaires définis préalablement. Il faut par conséquent s'attendre à un certain « effet d'aubaine » dans un dispositif comme le mécanisme GPME. L'utilisation qu'il est possible de faire des chiffres présentés quant aux PME ne disposant pas de garanties suffisantes est limitée par le fait que l'on suppose que la documentation fournie par l'intermédiaire était complète et qu'elle dépeignait donc parfaitement la situation financière effective des PME considérées. Or, il n'est pas certain, pour le moins, qu'une demande d'approbation contienne une analyse détaillée d'actifs qui ne sont pas ensuite proposés en garantie du prêt.

Enfin, dans le contexte de l'évaluation actuelle du PIE¹, les évaluateurs externes ont réalisé des entretiens téléphoniques avec 200 PME bénéficiaires du guichet « prêt » du mécanisme GPME. Selon le projet de rapport, 65 % des bénéficiaires du mécanisme indiquent qu'ils ont innové dans les trois dernières années sur le plan de la stratégie et des pratiques commerciales, 61 % concernant les produits ou les services fournis et 50 % au niveau des procédés.

81.

Bien que l'innovation ne soit que l'un des multiples objectifs du PIC, il est encourageant de constater que le mécanisme de garantie PME a permis de soutenir un certain nombre de projets nouveaux sur le marché ou considérés comme des nouveautés mondiales.

Mais les objectifs du mécanisme GPME en matière d'innovation ne se bornent pas à ce type de projets et l'importance de l'innovation au niveau de la seule entreprise ne doit pas être sous-estimée. De fait, c'est cette forme d'innovation qui permet à une entreprise de progresser parallèlement à ses concurrents, contribuant par là à remplir l'un des objectifs fondamentaux du PIC (la compétitivité).

¹ Évaluation finale du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise. Rapport sur les premières conclusions et recommandations, février 2011.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

82.

La documentation relative à la décision de la banque rétrocessionnaire mentionne la garantie offerte pour couvrir le financement. Il convient de noter qu'il est dans l'intérêt de l'entreprise demandant le prêt d'offrir une garantie aussi importante que possible afin d'augmenter ses chances de recevoir une réponse positive de la banque.

83.

Voir la réponse à l'observation 85.

85.

Les «effets d'aubaine» ne devraient pas être interprétés comme étant synonymes d'allocation budgétaire inefficace.

Les garanties accordées dans le cadre du GPME sont fournies sur la base du portefeuille entier et non pas prêt par prêt.

Par ses modalités mêmes, le PIC s'efforce de prévenir les effets d'aubaine potentiels en exigeant des intermédiaires qu'ils fassent plus qu'ils ne feraient sans la garantie du programme; celle-ci, en effet, est subordonnée au dépassement par l'intermédiaire du volume de référence, lequel est défini comme étant égal au volume estimé de financements que l'intermédiaire fournirait en l'absence de la garantie du PIC.

En outre, à côté de la question de savoir, au niveau microéconomique, si une entreprise donnée possède des garanties suffisantes ou bien est innovante, se pose, au niveau «macro», celle de savoir si l'intermédiaire dépassera ou non le volume de référence. Si celui-ci ne dépasse pas ce seuil, le mécanisme ne fournira pas de garantie à la composante du portefeuille correspondant aux effets d'aubaine.

86.

La clause sur les principes à appliquer pour améliorer l'accès au financement définit (à l'instar de l'AFG) les principaux objectifs du mécanisme, à savoir renforcer l'accès au crédit des PME, les aider en cas d'absence de garanties suffisantes ou de projets innovants et stimuler la croissance de l'emploi et celle des PME par la fourniture accrue de crédits.

La clause est interprétative, et non pas prescriptive: les exigences spécifiques d'additionnalité sont fixées dans les conditions des accords conclus avec les intermédiaires. Conformément à l'AFG, une augmentation du volume est toujours requise et, selon les particularités du projet mis en place avec l'intermédiaire, d'autres clauses spécifiques peuvent figurer dans les conditions, prévoyant par exemple une additionnalité «qualitative», c'est-à-dire l'octroi de financements à des catégories plus risquées de PME telles que les entreprises en phase de démarrage.

87.

Voir plus haut les réponses concernant l'effet d'aubaine (point 85) ainsi que les objectifs du programme (point 26).

93.

Le FEI diffuse les bonnes pratiques, en particulier dans les pays dont les marchés financiers et les systèmes de garanties sont en cours de développement. Il n'est pas prévu que la Commission et le FEI imposent unilatéralement des conditions et des pratiques en matière de garanties. Toutes les informations sont minutieusement évaluées et des solutions adaptées sont proposées, en prenant en considération la situation économique, le régime fiscal et les pratiques commerciales du marché concerné.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Concernant la visibilité, la Commission a réalisé des actions d'information dans presque tous les pays participants afin de mieux faire connaître le mécanisme de garantie PME et le MIC. Des «journées du financement des PME» ont été organisées dans 28 pays participant au PIC, qui ont permis de toucher un large public d'intermédiaires financiers, de PME et de multiplicateurs.

Réponse identique pour les points 96, 97 et 98.

La Commission est d'avis que l'existence d'une valeur ajoutée européenne, comme il ressort de l'évaluation finale effectuée dans le cadre du MAP, est hautement probable.

L'évaluation externe du MAP réalisée en 2004 a conclu ce qui suit: «[Les deux programmes] *démontrent une claire valeur ajoutée européenne, à la fois quantitative — ils ont permis aux intermédiaires financiers de prendre plus de risque en termes d'investissement [guichet "aide au démarrage" du MET] et en termes de garanties [GPME] — et qualitative — le soutien du MAP et la signature du Fonds européen d'investissement ont donné une "légitimité" aux fonds soutenus et dans une certaine mesure aux PME bénéficiaires [guichet "aide au démarrage" du MET], de même qu'ils ont aidé les microentreprises à entrer dans le circuit bancaire "classique" [guichet "microcrédit" du GPME].*»

La même évaluation externe arrivait aussi à la conclusion suivante:

«[...] *dans des pays où le FEI a opéré avec des intermédiaires financiers nationaux puissants [...], les complémentarités ont été fortes conduisant à une valeur ajoutée particulièrement élevée [...] et à des phénomènes de fertilisation croisée.*»

Le résultat de cette sélection de cas pourrait aussi être le reflet de la crise financière et économique de 2008-2010, qui a entraîné la récession la plus profonde depuis la dépression des années 30. Cette récession a conduit à une augmentation des niveaux de risque et à la diminution des montants investis par les PME dans l'innovation.

99.

Le GPME mis en place dans le contexte du PIC s'est appuyé sur la longue expérience d'un programme précédent (MAP) que les évaluateurs externes ont validé et dont ils ont recommandé la poursuite avec toute sa gamme d'instruments, à l'exception du guichet de prêt TIC, qui a donc été fermé. Il n'a pas été jugé nécessaire, ni par la Commission ni par l'autorité budgétaire, d'explicitier la logique d'intervention de ce mécanisme, les garanties de prêts étant reconnues comme constituant un moyen très efficace et efficient d'atteindre les objectifs fixés.

Il ne fait aucun doute que les meilleures pratiques en matière d'analyse d'impact approfondie ont évolué depuis l'époque où une telle analyse a été réalisée concernant le PIC, en 2005. Il est clair, également, que les services de la Commission s'efforceront d'appliquer des normes plus élevées et de répondre aux préoccupations de la Cour dans la préparation du programme qui succèdera au PIC.

La Commission est pleinement consciente de l'intérêt de disposer d'indicateurs clairs et pertinents. L'initiative prise en 2009 par les services de la Commission de commander une étude consistant en une évaluation des indicateurs en est l'illustration. Les propositions faites — sur la base d'un examen approfondi de la logique d'intervention — ont déjà été mises en œuvre et constituent une amélioration qui devrait apaiser certaines des préoccupations de la Cour.

Recommandation 1

La Commission accepte cette recommandation, qui est déjà prise en considération dans les discussions et la planification concernant la nouvelle génération d'instruments financiers, dans le cadre financier pluriannuel de l'après-2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

100.

En 2006 et 2007, la Commission a débattu en interne d'un certain nombre de questions clés touchant à la performance du mécanisme, y compris celle des paramètres de l'amélioration de l'accès au financement. La Commission ainsi que le FEI ont estimé nécessaire de revoir dans le détail et de réévaluer une grande partie de la mise en œuvre du mécanisme; les nouvelles dispositions se reflètent dans l'AFG arrêté pour la mise en œuvre du mécanisme dans le cadre du PIC. Toutefois, des accords de garantie ont pu être signés dans le cadre du MAP jusqu'à la fin de 2006, dont les périodes de mise à disposition s'étendaient jusqu'en décembre 2008, ce qui a permis à de nombreux intermédiaires de combler au moins en partie le vide entre les deux programmes.

La Commission et le FEI ne savaient pas, au demeurant, que le mécanisme avait pâti du retard pris par son lancement. Au contraire, l'amélioration des structures de gestion, s'ajoutant aux efforts déployés pour rationaliser le processus d'approbation, ont eu des résultats positifs en permettant un traitement plus fluide des demandes adressées au FEI.

Recommandation 2

La Commission comprend parfaitement le raisonnement qui sous-tend cette recommandation et reconnaît qu'il serait souhaitable d'agir selon les modalités suggérées par la Cour. Le déroulement du processus de codécision de la base juridique a cependant pour effet que le contenu définitif de cette dernière n'est généralement connu que peu de temps avant son entrée en vigueur. Dès lors, même si la Commission effectue d'importants travaux préparatoires, elle ne peut pas être certaine d'avoir totalement traité tous les volets de la base juridique tant que celle-ci n'est pas effectivement adoptée. L'objectif est que le prochain programme éventuel soit opérationnel au début de la période de programmation.

101.

Pour la sélection, le FEI dispose d'orientations claires convenues avec la Commission (annexe 1 de l'AFG), pour s'acquitter de son mandat dans le cadre d'un appel à propositions ouvert. Comme la Cour l'a indiqué au point 29, le FEI possède à cet égard les compétences nécessaires.

Lorsqu'il évalue les demandes durant la phase de présélection, le FEI exige des intermédiaires qu'ils respectent des normes minimales en termes de quantité d'informations fournies, comme décrit plus bas.

La présélection consiste en une sélection formelle réalisée par l'équipe chargée de l'opération de garantie, essentiellement en appréciant la qualité de la demande eu égard aux critères d'éligibilité et de sélection. Chaque proposition fait, en outre, l'objet d'un avis indépendant rendu par le service du FEI responsable de la gestion des risques, d'une évaluation de sa conformité et d'une réunion formelle regroupant tous les départements concernés du FEI avant l'examen de la proposition par le conseil d'administration du Fonds.

Malgré cela, la Commission continuera de réfléchir à l'opportunité pour le FEI d'appliquer un système de notation pour ce type de procédure d'appel à propositions, ce qui lui permettrait, dans un futur programme éventuel, de fixer une note minimale à atteindre.

Recommandation 3

La Commission continuera d'examiner l'opportunité pour le FEI d'appliquer un système de notation, qui lui permettrait, dans un futur programme éventuel, de fixer une note minimale à atteindre.

Pour l'information relative aux paramètres de la garantie, la Commission étudiera plus avant la nécessité de clarifier les exigences ainsi que d'introduire des mesures complémentaires concernant la documentation par le FEI du calcul des paramètres qui figurent dans les accords de garantie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

102.

La Commission reconnaît que le « nombre d'emplois créés » est l'indicateur le plus utile à établir à la lumière de l'évaluation du programme.

Recommandation 4

La Commission accepte cette recommandation, qui sera prise en considération pour tout programme destiné à succéder au GPME.

103.

L'innovation est l'un des objectifs définis dans la base juridique et les résultats des entretiens téléphoniques réalisés dans le contexte de l'évaluation actuelle du PIE indiquent clairement que le GPME a soutenu l'innovation. Celle-ci n'est cependant pas le seul objectif poursuivi et la base juridique ne fixe pas de quota spécifique ni ne définit de mission particulière concernant le pourcentage d'investissements devant concourir au soutien de l'innovation.

La Commission estime que la lecture combinée des considérants 20, 22 et 27 montre que le programme a une portée plus large que celle indiquée par la Cour. Le GPME cible un large éventail de PME dans toute leur durée de vie (articles 10 et 17 de la base juridique) et pas uniquement les PME innovantes ou celles qui ne disposent pas de garanties suffisantes. Cela se traduit dans sa mise en œuvre.

Les effets d'aubaine ne devraient pas être interprétés comme étant synonymes d'allocation budgétaire inefficace. Les garanties accordées dans le cadre du GPME sont fournies sur la base du portefeuille entier et non pas prêt par prêt.

Par ses modalités mêmes, le PIC s'efforce de prévenir les effets d'aubaine potentiels en exigeant des intermédiaires qu'ils fassent plus qu'ils ne feraient sans la garantie du programme; celle-ci, en effet, est subordonnée au dépassement par l'intermédiaire du volume de référence, lequel est défini comme étant égal au volume estimé de financements que l'intermédiaire fournirait en l'absence de la garantie du PIC. La Commission convient toutefois que des mesures appropriées destinées à minimiser les effets d'aubaine devraient être envisagées dans tout programme ultérieur.

Recommandation 5

La Commission accepte cette recommandation, qui sera prise en considération pour tout programme destiné à succéder au GPME.

104.

Le FEI diffuse les bonnes pratiques, en particulier dans les pays dont les marchés financiers et les systèmes de garanties sont en cours de développement. Il n'est pas prévu que la Commission et le FEI imposent unilatéralement des conditions et des pratiques en matière de garanties. Toutes les informations sont minutieusement évaluées et des solutions adaptées sont proposées, en prenant en considération la situation économique, le régime fiscal et les pratiques commerciales du marché concerné.

La Commission est d'avis que l'existence d'une valeur ajoutée européenne, comme il ressort de l'évaluation finale effectuée dans le cadre du MAP, est hautement probable.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'évaluation externe du MAP réalisée en 2004 a conclu ce qui suit: «[Les deux programmes] *démontrent une claire valeur ajoutée européenne, à la fois quantitative — ils ont permis aux intermédiaires financiers de prendre plus de risque en termes d'investissement [guichet "aide au démarrage" du MET] et en termes de garanties [GPME] — et qualitative — le soutien du MAP et la signature du Fonds européen d'investissement ont donné une "légitimité" aux fonds soutenus et dans une certaine mesure aux PME bénéficiaires [guichet "aide au démarrage" du MET], de même qu'ils ont aidé les microentreprises à entrer dans le circuit bancaire "classique" [guichet "microcrédit" du GPME].*»

La même évaluation externe arrivait aussi à la conclusion suivante:

«[...] dans des pays où le FEI a opéré avec des intermédiaires financiers nationaux puissants [...], les complémentarités ont été fortes conduisant à une valeur ajoutée particulièrement élevée [...] et à des phénomènes de fertilisation croisée.»

Le résultat de cette sélection de cas pourrait aussi être le reflet de la crise financière et économique de 2008-2010, qui a entraîné la récession la plus profonde depuis la dépression des années 30. Cette récession a conduit à une augmentation des niveaux de risque et à la diminution des montants investis par les PME dans l'innovation.

Recommandation 6

La Commission accepte cette recommandation, qui est déjà prise en considération dans les discussions et la planification concernant la nouvelle génération d'instruments financiers, puisque «garantir la valeur ajoutée européenne» est l'un des principes essentiels que devront respecter tous les instruments proposés dans le cadre financier pluriannuel de l'après-2013.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 4/2011
Audit du mécanisme de garantie pour les PME

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 64 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-161-6

doi:10.2865/2630

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LE MÉCANISME DE GARANTIE POUR LES PME CONSTITUE L'UN DES INSTRUMENTS FINANCIERS MIS EN PLACE DANS LE CONTEXTE DU PROGRAMME-CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'INNOVATION ET LA COMPÉTITIVITÉ. DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LA COUR EXAMINE LA MANIÈRE DONT LE MÉCANISME A ÉTÉ CONÇU ET PLANIFIÉ, AINSI QUE LA FAÇON DONT SES OPÉRATIONS ONT ÉTÉ GÉRÉES ET SES OBJECTIFS RÉALISÉS, EN VUE D'ÉVALUER SON EFFICACITÉ. MALGRÉ LES PROGRÈS IMPORTANTS QUE LA COMMISSION A DÉJÀ ACCOMPLIS PAR RAPPORT AUX PROGRAMMES PRÉCÉDENTS, D'AUTRES AMÉLIORATIONS SONT RECOMMANDÉES EN MATIÈRE DE CONCEPTION, DE GESTION OPÉRATIONNELLE ET DE MESURE DES RÉALISATIONS DU MÉCANISME.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-161-6



9 789292 371616