

Paris, le 5 janvier 2012

Le Premier Ministre

n°5568/SG

à

*Mesdames et Messieurs les Préfets de
région et de département*

*Mesdames et Messieurs les Trésoriers
Payeurs Généraux*

Objet : Les dispositifs d'ingénierie financière.

Annexe: Vade-mecum sur les règles applicables aux dispositifs d'ingénierie financière.

La présente circulaire a pour objet d'exposer les conditions de mise en œuvre des dispositifs publics d'intervention en faveur des entreprises sous forme d'ingénierie financière, dans le cadre des programmes opérationnels régionaux des fonds structurels ou des contrats de projets Etat-Région ainsi que dans le champ des compétences d'intervention économique des collectivités territoriales. Elle annule et remplace la circulaire du 10 septembre 2002 qui portait sur la période 2000-2006.

Compte tenu de l'importance et de la technicité des dispositions réglementaires applicables aux dispositifs d'ingénierie financière, l'essentiel des règles applicables est rassemblé au sein d'un vade-mecum que vous trouverez en annexe.

1) Le champ d'application de l'ingénierie financière:

Au sein des politiques publiques de soutien au développement économique, les dispositifs d'ingénierie financière recouvrent des mécanismes qui n'interviennent pas en faveur des entreprises sous forme de subvention ou d'exonérations, mais qui participent au financement de leurs projets.

Ils concernent les mécanismes de prêts aux entreprises, de garanties publiques facilitant leur accès aux emprunts, d'intervention en capital investissement, mais également les dispositifs d'avances récupérables à la recherche et à l'innovation.

Ces outils interviennent sur des territoires et des projets d'entreprises qui accèdent difficilement aux financements des marchés bancaires et financiers. Les dispositifs publics d'ingénierie financière viennent ainsi généralement combler les carences de marché ; leur intervention aura un effet de levier sur les financements privés et facilitera donc leur mobilisation.

Ils peuvent être portés par des sociétés commerciales, des fonds tels que des structures de capital investissement, des organismes parapublics comme OSEO, ainsi que des associations œuvrant pour la création d'entreprise (plateformes d'initiatives locales).

Ces dispositifs peuvent être cofinancés selon les cas par l'Etat, les collectivités territoriales compétentes, certains établissements publics (Caisse des dépôts et consignations, l'Agence française de développement outre-mer) ainsi que des fonds structurels communautaires (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen).

2) L'intérêt des dispositifs d'ingénierie financière :

Les mécanismes d'ingénierie financière présentent divers intérêts pour le développement économique des territoires. Comme cela a été évoqué précédemment, leur intervention permet de répondre aux carences du marché et de faciliter l'accès des entreprises aux financements.

Par ailleurs, ces interventions, qui ne prennent pas la forme de subventions, sont généralement récupérées par les organismes à la fin de la période d'intervention, par exemple, par remboursement des prêts, ou par la mobilisation des montants réservés en fin de la période de garantie ou lors de la cession des participations détenues dans les entreprises. Ces mécanismes se régénèrent donc financièrement en grande partie.

L'ingénierie financière a, en outre, un effet vertueux sur le comportement des entreprises, puisqu'elle substitue aux interventions publiques dites « à fonds perdus », des interventions financières temporaires qui ne sont pas acquises aux entreprises, mais qui leur permettent de financer leurs projets. A la différence des subventions, ces outils temporaires de financement ne sont pas répercutés dans le bénéfice imposable des entreprises bénéficiaires.

Il s'y ajoute que ces mécanismes favorisent les partenariats associant les acteurs institutionnels publics, les structures parapubliques de financement, des établissements financiers privés, ainsi que des représentants des entreprises.

Enfin, les outils d'ingénierie financière permettent, conformément aux préconisations de la Commission européenne, de mobiliser plus rapidement les crédits des fonds structurels communautaires dans les programmes opérationnels régionaux, réduisant ainsi les risques de dégageant d'office en fin d'année.

3) Les différentes réglementations applicables aux mécanismes d'ingénierie financière:

Les dispositifs d'ingénierie financière sont par nature complexes car ils nécessitent une expertise financière des entreprises et l'analyse des risques liés à leur projets, un suivi dans le temps des financements octroyés et des remboursements le cas échéant.

Ils doivent respecter également différentes réglementations, d'origine nationale ou communautaire, qui font l'objet de la présente circulaire.

3.1) - La réglementation communautaire des aides publiques aux entreprises:

Les articles 107 à 109 du nouveau Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ex articles 87 à 89 du Traité instituant la Communauté européenne) établissent la réglementation communautaire des « aides d'Etat », qui concerne tous les avantages publics, quelle que soit leur forme, accordés à certaines entreprises ou certaines productions et qui sont susceptibles de fausser la concurrence au sein du marché unique européen.

La Commission européenne a développé un corpus juridique qui précise la nature des aides autorisées dans chaque domaine d'intervention. Pour ce qui concerne les dispositifs d'aide publique au financement des entreprises, la réglementation repose sur la comparaison entre les mécanismes d'intervention publique et les conditions du marché. Ainsi, lorsque les organismes cofinancés par les pouvoirs publics interviennent auprès des entreprises dans des conditions plus favorables pour les entreprises que celles offertes par le marché, ils comportent un élément d'aide d'Etat pour les entreprises qui en bénéficient

S'agissant des mesures d'aides en capital investissement, la Commission européenne a adopté des lignes directrices le 18 août 2006 qui exposent la réglementation applicable. Sur cette base, les autorités françaises ont mis en place plusieurs régimes d'aide notifiés, qui servent de cadre à l'intervention. Ces régimes d'aide sont détaillés dans le vade-mecum joint en annexe.

Pour ce qui concerne les dispositifs de prêt, la Commission européenne a adopté une communication le 19 janvier 2008 sur les taux de référence et d'actualisation, qui permet d'apprécier la présence ou l'absence d'élément d'aide d'Etat dans un prêt cofinancé par les pouvoirs publics octroyé à une entreprise. Les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne des méthodes de mesure de l'élément d'aide des prêts – équivalent subvention – évoquées ci-après dans le vade-mecum.

Les règles relatives aux garanties publiques ont été précisées par la Commission européenne dans ses communications du 20 juin 2008, du 25 septembre 2008 et du 25 février 2009. Les autorités françaises ont également notifié à Bruxelles et mis en œuvre une méthode de calcul d'équivalent-subvention des garanties publiques ainsi qu'un régime d'aide temporaire en garantie dans le contexte de la crise. Ces régimes sont également détaillés dans le vade-mecum annexé.

Enfin, pour les mécanismes *d'avances récupérables à la recherche, au développement et à l'innovation*, les règles communautaires sont issues de l'encadrement des aides à la RDI du 30 décembre 2006, mis en œuvre en France dans le cadre de plusieurs régimes d'aide notifiés évoqués ci-après dans le vade-mecum.

3.2) - La réglementation communautaire des fonds structurels:

Lorsqu'il est envisagé de cofinancer le dispositif d'ingénierie financière par le FEDER ou le FSE dans le cadre des programmes opérationnels régionaux, il convient de respecter la réglementation des fonds structurels, adoptée par le Parlement européen et le Conseil dans le règlement cadre n°1083-2006 du 11 juillet 2006 et dans le règlement n°1080-2006 du 5 juillet 2006 relatif aux interventions du FEDER, ainsi que le règlement d'application de la Commission n°1828-2006 du 8 décembre 2006, modifié par le règlement CE n°846-2009 du 1^{er} septembre 2009.

Il convient également de s'assurer du respect des dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses fixées par le décret du 3 septembre 2007 modifié par le décret n°2011-92 du 21 janvier 2011.

Pour bénéficier d'un cofinancement des fonds structurels, le dispositif d'ingénierie financière doit être éligible à l'une des mesures du programme opérationnel régional et en respecter les règles de mise en œuvre. Ces règles peuvent être le cas échéant détaillées dans le document de mise en œuvre (DOMO) qui précise les conditions d'éligibilité des projets.

En effet, dans chaque programme opérationnel, une stratégie partenariale d'intervention publique a été définie, avec des priorités d'intervention selon le diagnostic territorial. Il en découle que le contenu et la nature des financements FEDER et FSE mobilisables pourront différer d'une région à une autre.

Votre attention est attirée sur la nécessité de veiller au bon respect de ces règles d'éligibilité, de programmation, de suivi, d'évaluation, d'information et de publicité, les opérations cofinancées dans les programmes opérationnels faisant l'objet de contrôles réguliers tout au long de la période de programmation 2007-2013 y compris, pour le solde des paiements, jusqu'à la fin de l'année 2015.

3.3) - Les règles nationales relatives à l'intervention économique des collectivités territoriales :

Les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences d'intervention économique initialement dévolues à l'Etat. Le code général des collectivités territoriales recense l'ensemble des champs d'intervention prévus par le législateur et en précise les modalités. Si une collectivité envisage de cofinancer un dispositif d'ingénierie financière, son intervention doit s'inscrire dans ce cadre.

La région dispose d'un large champ de compétences liées à son rôle de chef de file en matière d'intervention économique, tel qu'il a été institué par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle peut garantir les emprunts contractés par les entreprises, dans le respect de ratios prudentiels fixés par le code, ou subventionner les organismes associatifs qui accordent des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises. Elle est par ailleurs la seule collectivité à disposer de la compétence pour prendre des participations dans le capital des sociétés régionales de capital investissement, souscrire des parts de fonds commun de placement ou verser des dotations pour abonder les fonds existants.

Le département, les communes et les groupements de communes peuvent principalement garantir les emprunts contractés par les entreprises, également dans le respect de ratios prudentiels, et subventionner les organismes associatifs qui accordent des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises. Ils ne disposent pas de la compétence d'intervention en capital investissement, excepté lorsqu'un décret en Conseil d'Etat les autorise à le faire.

L'ensemble des règles relatives au droit communautaire des aides d'Etat, aux fonds structurels et au droit interne qui encadre les interventions économiques des collectivités locales, sont rappelées dans le vade-mecum joint en annexe.

Je vous demande de bien vouloir communiquer ce vademecum aux autorités de gestion et aux gestionnaires de subventions globales des programmes opérationnels des fonds structurels, aux régions et aux collectivités territoriales compétentes ainsi qu'aux principaux partenaires économiques concernés.

Les services de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, de la direction générale du Trésor et de la délégation générale à l'outre-mer se tiennent à votre disposition pour vous assister dans la mise en œuvre ou le suivi de ces dispositifs.

Pour le Premier ministre et par délégation,
Le secrétaire général du Gouvernement.



Serge LASVIGNES