

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B

POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION



Agriculture et développement rural



Culture et éducation



Pêche



Développement régional



Transport et tourisme



**LES INSTRUMENTS
D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE
DANS LA POLITIQUE
DE COHÉSION**

ÉTUDE





DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**LES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE
FINANCIÈRE
DANS LA POLITIQUE DE COHÉSION**

ÉTUDE

Ce document a été demandé par la commission du développement régional du Parlement européen.

AUTEURS

Metis GmbH - Peter Schneidewind, Alice Radzyner, Marlene Hahn, Enrico Gaspari
EPRC University of Strathclyde - Rona Michie, Fiona Wishlade

ADMINISTRATEURS RESPONSABLES

Esther Kramer, Kathrin Rudolf
Parlement européen
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Nóra Révész

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN
Traductions: DE, FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique B ou vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rédaction achevée en mai 2013.
© Union européenne, 2013.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION
DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**LES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE
FINANCIÈRE
DANS LA POLITIQUE DE COHÉSION**

ÉTUDE

Contenu

Cette étude propose un tour d'horizon de la situation actuelle, ainsi que des avantages et des défis associés à l'utilisation des instruments d'ingénierie financière (IIF) dans la politique de cohésion. S'appuyant sur une présentation accessible des IIF et des leçons tirées à ce jour, l'étude présente également des recommandations en vue de l'amélioration de l'utilisation future d'instruments financiers innovants.

IP/B/REGI/FWC/2010-002/LOT1/C1/SC7

2013

PE.495.870

FR

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	9
LISTE DES ENCADRÉS	11
LISTE DES GRAPHIQUES	12
SYNTHÈSE	13
1. INTRODUCTION	19
2. MÉTHODOLOGIE	21
2.1 Études de cas	21
2.2 Entretiens	23
2.3 Analyse documentaire	24
3. INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE: CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE	25
3.1 Qu'entend-on par IIF?	25
3.2 Objectifs de politique publique et raisons économiques de l'utilisation des IIF	28
3.3 Structures des IIF dans le cadre de la politique de cohésion	30
3.4 Mise en œuvre et développement des IIF en 2007-2013	39
3.5 Au-delà de la politique de cohésion	50
4. UNE INTERVENTION EN TEMPS OPPORTUN, À L'ENDROIT REQUIS: AVANTAGES DES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE	55
4.1 Effet de levier	55
4.2 Durabilité	56
4.3 Renforcement des capacités	56
4.4 Couverture des risques	57
4.5 Accélération de la mise en œuvre des programmes	58
4.6 Effets secondaires/indirects	58
4.7 Développement urbain	59
4.8 Réalisation des objectifs	60

5. DÉFIS LIÉS À L'UTILISATION DES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS	65
5.1 Négociation et période de mise en place	65
5.2 Règlements des Fonds structurels	67
5.3 Savoir-faire et expérience	70
5.4 Défis extérieurs	72
5.5 Suivi et rapports	74
6. TRACER L'AVENIR DES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE	77
6.1 État actuel des propositions réglementaires pour 2014-2020	77
6.2 Projets futurs pour les instruments d'ingénierie financière au niveau des États membres	83
7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	85
7.1 Conclusions sur l'utilisation des instruments d'ingénierie financière dans la politique de cohésion	85
7.2 Conclusions et recommandations	87
8. RÉFÉRENCES	93
9. ANNEXE 1: ÉTUDES DE CAS	99
10. ANNEXE 2: LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES	131

LISTE DES ABRÉVIATIONS

7^e PC	Septième programme-cadre
AT	Assistance technique
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BGK	Banque Gospodarstwa Krajowego
CCE	Cour des comptes européenne
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Commission européenne
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
COCOF	Comité de coordination des Fonds
COSME	Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME
CS	Comité de suivi
CSC	Cadre stratégique commun
CSES	Centre for Strategy & Evaluation Services
EEEF	Fonds européen pour l'efficacité énergétique
ELENA	Mécanisme européen d'assistance à l'échelle locale dans le domaine de l'énergie
EM	État(s) membre(s)
ESIF	East of Scotland Investment Fund
EURES	Services européens de l'emploi
FDU	Fonds de développement urbain
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEI	Fonds européen d'investissement

- FPE** Fonds de promotion de l'entrepreneuriat
- FS** Fonds structurels
- FSE** Fonds social européen
- CTE** Coopération territoriale européenne
- GMN** Gouvernance multiniveau
- GPTT** Instrument de garantie de prêts pour les projets RTE-T
- IBG** Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt
- IEMP** Instrument européen de microfinancement Progress
- IET** Institut européen de technologie
- IIF** Instrument(s) d'ingénierie financière
- IMF** Institutions de microfinancement
- Invega** Investicijų ir verslo garantijos
- IPR** Instrument de partage des risques
- IRDT** Recherche, développement technologique et innovation
- Jasmine** Action commune pour soutenir les institutions de micro-finances en Europe
- Jaspers** Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes
- Jeremie** Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises
- Jessica** Soutien européen conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines
 - KfW** Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banque pour la reconstruction)
 - m** Million(s)
 - AG** Autorité(s) de gestion
 - Md** Milliard(s)
- MFPR** Mécanisme de financement avec partage des risques
- OI** Organisme intermédiaire
- ONG** Organisations non gouvernementales

- PC** Politique de cohésion
- PCE** Programme de coopération européenne
- PCI** Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation
- PCIS** Programme pour le changement social et l'innovation sociale
- PERE** Plan européen pour la relance économique
- PIB** Produit intérieur brut
- RNB** Revenu national brut
- PIIF** Programme du FEDER sur les instruments d'ingénierie financière – Slovénie
- PME** Petites et moyennes entreprises
- PO** Programme(s) opérationnel(s)
- POR/PR** Programme opérationnel régional
- PTT** Projet pilote de transfert de technologie
- R&D** Recherche et développement
- RDT** Recherche et développement technologique
- RNW** Rhénanie-du-Nord-Westphalie
- SBA** Small Business Act
- SEB** Skandinaviska Enskilda Banken
- SEF** Fonds slovène pour les entreprises
- TdR** Termes de référence
- TIC** Technologies de l'information et de la communication
- UE** Union européenne
- UE-12** Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie
- UE-15** Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède
- WSLF** West of Scotland Loan Fund

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 PO couverts par les études de cas	21
Tableau 2 Utilisation des IIF dans le cadre des PO ciblés par les études de cas	22
Tableau 3 Classification des IIF par type de fonds	26
Tableau 4 Initiatives Jeremie et Jessica	33
Tableau 5 Gestion des IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas	37
Tableau 6 IIF utilisés dans le cadre des PO couverts par les études de cas – coûts et frais de gestion	38
Tableau 7 Nombre d'IIF octroyés et montants versés aux bénéficiaires finaux	43
Tableau 8 IIF utilisés dans le cadre des PO couverts par les études de cas	45
Tableau 9 Contributions du financement aux IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas	46
Tableau 10 Initiatives au niveau de l'UE faisant appel à des IIF	50
Tableau 11 Gestion partagée ou centralisée: les IIF futurs en dehors de la politique de cohésion	53
Tableau 12 Résultats indicatifs obtenus par les IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas	63
Tableau 13 Principales causes évoquées pour expliquer les délais de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière du FEDER au cours de la période 2007-2013	66
Tableau 14 Propositions législatives et changements apportés par rapport à la période 2007-2013	78
Tableau 15 Principaux facteurs favorables et défavorables pour la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière	86

Tableau 16

Décisions d'investissement prises par Aloitusrahassto Vera Oy
en Finlande orientale à la fin de l'année 2012

108

Tableau 17

Calendrier de l'initiative Jessica

116

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 Exemples de prêts, de capitaux propres et de garanties	26
Encadré 2 Mise en œuvre d'un IIF par l'intermédiaire d'un fonds à participation – l'exemple de l'Angleterre du Nord-Est	32
Encadré 3 Jessica Écosse	35
Encadré 4 Jessica Silésie	35
Encadré 5 Les IIF dans le FSE: l'exemple du Fonds de promotion de l'entrepreneuriat en Lituanie	41
Encadré 6 Utilisation des IIF – une mise en œuvre inégale à travers l'Europe	48
Encadré 7 Abandon des subventions – Données recueillies dans le cadre des études de cas	56
Encadré 8 Critères d'éligibilité inflexibles pour les Fonds structurels en Saxe-Anhalt	68
Encadré 9 Besoins liés à l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière	71
Encadré 10 Récouter les fruits régionaux grâce aux instruments d'ingénierie financière	73
Encadré 11 Exemples de pratiques en matière de suivi et de rapports sur le terrain	75

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	
Groupes d'acteurs dans la logique d'intervention des IIF	24
Graphique 2	
Deux modèles de mise en œuvre des IIF	31
Graphique 3	
IIF mis en œuvre à l'aide ou non d'un fonds à participation	32
Graphique 4	
Nombre d'IIF et contributions des PO à des IIF fin 2011 (millions d'EUR)	42
Graphique 5	
Nombre d'IIF et contributions des Fonds structurels versées à des IIF	43
Graphique 6	
Taille moyenne des investissements par type d'IIF	44
Graphique 7	
Contributions des PO aux IIF et part versée aux bénéficiaires finaux	61
Graphique 8	
Utilisation de la contribution totale des PO versée aux IIF (%)	62

SYNTHÈSE

Objectif de l'étude

L'utilisation des ressources de la politique de cohésion sous la forme d'"**instruments d'ingénierie financière**" (IIF) s'est intensifiée au cours de la période 2007-2013 afin d'améliorer les pratiques commerciales faisant appel à des ressources publiques. Pour être plus précis, bien que les ressources de la politique de cohésion aient traditionnellement servi à financer des subventions pour atteindre les objectifs fixés dans les priorités de programmes opérationnels (PO) nationaux ou régionaux, les autorités de gestion (AG) ont utilisé des IIF pour certaines des aides reçues au titre des Fonds structurels (FS) pour accroître l'incidence et la durabilité des fonds européens dans le cadre de la politique de cohésion. Au lieu d'injecter des ressources au moyen de subventions dans le cadre d'un investissement unidirectionnel, les IIF visent à accroître les investissements publics.

Les programmes de la politique de cohésion 2007-2013 recourent essentiellement à trois formes d'IIF: les **capitaux propres**, les **prêts** et les **garanties**. D'après les règlements des FS, l'utilisation de ces types d'instruments financiers permet de cibler trois grands objectifs politiques: **le développement des PME, le développement urbain et l'efficacité énergétique**. Les IIF peuvent par conséquent faire partie de la stratégie de mise en œuvre d'un PO et relèvent de l'article 44¹ du règlement portant dispositions générales sur les FS.

En vue de l'élaboration de recommandations visant à compléter les propositions législatives actuelles pour l'utilisation future des IIF en 2014-2020, la présente étude propose un tour d'horizon complet de l'utilisation de ces instruments à ce jour, et décrit les avantages, les problèmes et les projets futurs de développement des IIF au cours de la prochaine période de programmation. L'analyse repose sur trois "outils" méthodologiques distincts: une analyse documentaire, six études de cas (de PO ayant utilisé des IIF) et 29 entretiens avec des institutions de financement, des intermédiaires financiers et des organismes stratégiques.

Contexte et vue d'ensemble

La communication d'informations sur les IIF était facultative jusqu'à il y a peu, ce qui explique les lacunes et les incohérences au niveau des données recueillies. Les données disponibles font toutefois apparaître une intensification substantielle de l'utilisation des IIF dans les États membres (EM) pour la période de programmation 2007-2013. Fin 2011, 592 fonds avaient été constitués pour la mise en œuvre d'IIF par l'intermédiaire de 178 PO, principalement dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER). Le plus souvent, ces instruments ont été utilisés sous la forme de prêts, plutôt que de garanties ou de capitaux propres. Dans 90 % des cas, les IIF ont été utilisés au profit d'entreprises (mesures au titre de l'article 44, point (a)), les projets de développement urbain [article 44, point b)] ne représentant que 7,8 %. Jusqu'à présent, seuls 2,5 % des IIF visaient à soutenir des projets d'énergie renouvelable [article 44, point c)]. Les mesures au titre de l'article 44, point a), sont mises en œuvre à l'aide de tous les types d'IIF (prêts,

¹ L'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil a été modifié le 16 juin 2010 par le règlement (UE) n° 539/2010 du Parlement européen et du Conseil de juin 2010. La modification introduit les catégories a), b) et c); la catégorie de l'article 44, point c), a par conséquent été introduite relativement tard au cours de la période. L'article 44 couvre uniquement les FS (à savoir exclusivement le FEDER et le FSE).

garanties, capitaux propres, capital-risque et autres produits), tandis que les mesures au titre de l'article 44, points b) et c), recourent uniquement à des prêts.

Le nombre total et la taille des IIF varient considérablement à travers l'Europe. La Pologne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne enregistrent en fait une forte concentration d'IIF (75 % des IIF à eux seuls). La contribution des FS aux IIF de l'Italie, de la Grèce, de la Pologne, de l'Allemagne et du Royaume-Uni s'élève à 49 %. Ces différences s'expliquent essentiellement par la variété des conditions socio-économiques, et des traditions ainsi que par le manque de connaissance et d'expérience des acteurs publics en ce qui concerne les pratiques commerciales.

Avantages de l'utilisation des IIF

L'idée maîtresse sous-jacente à l'utilisation d'IIF pour la mise sur pied d'activités publiques est de permettre l'utilisation plus efficace des fonds publics, d'améliorer la qualité des investissements d'un point de vue commercial en impliquant des acteurs privés et de dégager de nouvelles sources de financement.

En bref, les principaux avantages recensés par la littérature et les recherches sur le terrain sont les suivants:

- **Effet de levier** – D'après la présente étude, si l'utilisation des IIF a enregistré une hausse substantielle au cours de la période 2007-2013, il est encore trop tôt pour mesurer concrètement l'effet de levier. Selon l'étude, en comparaison avec les subventions, les IIF pourraient néanmoins avoir une plus grande incidence financière, compte tenu de leur capacité à attirer des ressources supplémentaires des secteurs public et privé, multipliant ainsi l'effet des ressources des FS et les contributions nationales/régionales.
- **Durabilité** – Les IIF peuvent encourager le recyclage à long terme des fonds publics, une perspective saluée par diverses parties prenantes en cette période de restrictions budgétaires. Les AG ont en effet la possibilité de réinvestir les FS au niveau de la région au terme de la période de programmation, ce qui permet d'accroître la valeur ajoutée des deniers publics.
- **Renforcement des capacités** – L'utilisation des IIF offre la possibilité de renforcer la capacité institutionnelle grâce à des partenariats entre les secteurs public et privé. Elle accroît en effet la participation d'intermédiaires/d'institutions financiers à la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE. La mise en commun de l'expertise et du savoir-faire des deux types de parties prenantes pourrait améliorer la qualité des projets.
- **Couverture des risques** – Il s'agit de l'avantage le plus souvent mis en évidence par les entités interrogées. Les institutions publiques se servent des IIF pour soutenir des entreprises ou des projets considérés comme à risque par les acteurs privés. Un tel soutien est particulièrement important pour les jeunes entreprises relativement petites actives dans certains secteurs (hautes technologies et TIC, par exemple) qui, autrement, ne pourraient pas bénéficier d'un soutien financier en raison de l'aversion des investisseurs privés pour les risques.
- **Accélération de la mise en œuvre des programmes** – Pour les AG, l'utilisation d'IIF permet d'accélérer la mise en œuvre de programmes, en accélérant l'absorption des fonds et en réduisant les risques de dégagement automatique.
- **Développement urbain** – En l'absence d'instruments financiers ou autres sur le marché pour soutenir les projets de développement urbain, l'utilisation d'IIF pour

des fonds de développement urbain soutenus au titre d'initiatives Jessica est considérée comme très importante. L'utilisation d'IIF offre de nouvelles possibilités de participation du secteur privé à des projets de développement urbain, ce qui, à la différence des subventions, contribue à l'exploitation de fonds supplémentaires dans le cadre de partenariats public-privé.

- **Effets indirects** – Lorsque les IIF reposent sur des analyses des carences des marchés régionaux et nationaux, ils peuvent avoir des conséquences indirectes sur le développement de l'économie, telles que la création ou la préservation d'emplois.

Désavantages liés à l'utilisation des IIF

Si ces instruments sont généralement bien accueillis par les parties prenantes interrogées dans le cadre de cette étude, plusieurs problèmes subsistent néanmoins. Les problèmes suivants ont été recensés comme étant les principaux obstacles à une utilisation efficace des IIF:

- **Délai de négociation et de mise sur pied** – Bien qu'il varie en fonction de l'expérience de l'utilisation des IIF, le délai nécessaire pour concevoir, négocier et lancer les IIF a été épinglé comme un obstacle majeur par bon nombre des AG interrogées.
- **Règlements des Fonds structurels** – Les règlements ont le plus souvent été critiqués sur le terrain. Ils sont perçus comme complexes, difficiles à mettre en œuvre dans les conditions réelles du marché et contradictoires au niveau de certaines dispositions (par rapport à la question de savoir si l'exclusion des activités de détail englobe également le commerce électronique, par exemple). Plus inquiétant encore, alors que les IIF sont supposés couvrir les risques d'investissement à l'aide de ressources publiques, les règlements interdisent le soutien d'entreprises en proie à des difficultés économiques. Il s'agit clairement d'un paradoxe.
- **Savoir-faire et expérience** – Les IIF ont été jugés difficiles à mettre sur pied et à appliquer, en partie à cause du manque de connaissances et d'expérience des acteurs publics à l'égard des pratiques commerciales, ainsi que de la méconnaissance des réglementations de l'UE par les financiers. Les différents types d'expertise ne sont que rarement mis en commun.
- **Problèmes externes** – Des difficultés externes ont été invoquées pour expliquer la lenteur de mise en œuvre de certains IIF. Il s'agit notamment de problèmes relatifs à la demande, tels que l'absence d'investissements dans un contexte de crise économique, et relatifs à l'offre, tels que la concurrence d'autres types d'aides aux entreprises.
- **Suivi et rapports** – Les problèmes de suivi figurent au nombre des obstacles invoqués, en particulier en ce qui concerne la contribution des IIF aux objectifs des PO. Cependant, les parties prenantes qui collaborent avec des institutions publiques ont généralement l'habitude des exigences de ce type.

L'avenir des IIF

La Commission européenne accorde une importance croissante à l'utilisation des IIF, qui sont voués à jouer un rôle prépondérant en 2014-2020 dans la mesure où ils constituent une alternative plus efficace au financement traditionnel basé sur les subventions. Sur la base de l'expérience acquise avec les IIF jusqu'à présent, les propositions de la Commission européenne pour le cadre législatif 2014-2020 visent à accroître la flexibilité, en prenant en considération les spécificités nationales et sectorielles, à améliorer la cohérence et l'homogénéité entre les instruments, à renforcer la visibilité et la transparence et à réduire le nombre d'instruments en vue de garantir une masse critique suffisante dans un contexte de dispersion des financements disponibles entre de nombreux bénéficiaires et régions. Les propositions réglementaires tendent vers divers objectifs:

- offrir une plus grande flexibilité aux États membres et aux régions de l'UE en termes de secteurs cibles et de structures de mise en œuvre;
- fournir un cadre de mise en œuvre stable reposant sur un ensemble clair de règles basé sur les orientations existantes;
- recenser des synergies avec d'autres formes de soutien telles que les subventions;
- garantir la compatibilité avec les instruments financiers au niveau de l'UE.

En outre, dans sa proposition de règlement pour la période 2014-2020 portant dispositions communes pour les cinq fonds du cadre stratégique commun (CSC), la Commission européenne a consacré l'intégralité du titre IV aux instruments financiers (IF). Elle met en place un jeu de règles unique pour la gestion des IF des cinq fonds CSC. Un titre distinct permet une présentation plus claire des spécificités des instruments. La présente étude analyse en détail les modifications apportées aux IIF entre la période 2007-2013 et la prochaine période de programmation 2014-2020.

Recommandations

Cette étude présente, sur la base d'un examen approfondi de la situation actuelle ainsi que des avantages et des problèmes liés à ces instruments dans l'UE-27, des recommandations visant à garantir une utilisation plus efficace des IIF pour la période 2014-2020.

Premièrement, il est impératif d'améliorer la connaissance des FS et du financement et de changer les habitudes des autorités publiques, qui ont tendance à préférer les subventions aux IIF. Parmi les solutions proposées, les institutions européennes, la BEI, le FEI et les AG sont invités à communiquer des "résultats concrets" dès qu'ils sont connus, notamment par l'intermédiaire de plates-formes de mise en réseau. Le Parlement européen doit par ailleurs encourager la Commission européenne à organiser des formations dans le domaine des finances, des règlements des FS et des aides d'État à l'intention des différents acteurs concernés. En outre, le Parlement européen doit demander à la Commission de renforcer son soutien pratique par la mise en place d'un service d'assistance européen.

Deuxièmement, les carences et les besoins du marché en matière d'utilisation des IIF doivent faire l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'évaluations ex ante afin de démontrer l'intérêt d'abandonner les subventions. Le Parlement européen doit veiller à ce que les AG et la Commission définissent un ensemble d'indicateurs de résultat clairs, transparents et mesurables (autres que la "création et la préservation d'emplois"). Les AG et les autorités gouvernementales doivent en outre clarifier les mesures incitatives visant à

encourager les acteurs du secteur financier à prendre part à des programmes de l'UE, en proposant par exemple des produits plus compétitifs que les marchés privés.

Troisièmement, les législateurs et la Commission européenne doivent s'assurer que le cadre réglementaire offre un niveau de flexibilité adéquat, en particulier en vue de l'adaptation des pratiques financières/commerciales et des règles en matière d'aides d'État. Les règlements doivent par ailleurs s'assurer que les instruments ne subissent pas les conséquences de la dispersion des fonds disponibles engendrée par l'approche régionale.

Quatrièmement, il convient de faciliter au maximum la gestion et l'administration des IIF au quotidien en veillant à ce que les règlements deviennent plus flexibles et soient davantage axés sur la pratique en ce qui concerne les coûts afférents au personnel, en offrant des instruments prêts à l'emploi et en étudiant la possibilité de réduire la charge administrative par la mise sur pied d'un PO unique pour les IF.

Enfin, les projets de développement urbain requièrent un degré élevé de coopération entre les acteurs concernés à tous les niveaux de l'administration et la BEI, les AG et les Fonds de développement urbain (FDU). Les institutions européennes doivent veiller à intensifier les efforts de coopération. Pour garantir le succès de ces projets, il convient de mettre rapidement sur pied des FDU, de recenser très tôt les projets prêts à accueillir des investissements, et de dégager les ressources nécessaires pour les PO.

1. INTRODUCTION

L'utilisation d'"**instruments d'ingénierie financière**"² (IIF) est une façon innovante de dépenser le budget de l'UE, qui vient compléter les aides ou les subventions. De fait, dans le cadre de la politique de cohésion, les ressources au titre des Fonds structurels (FS) ont généralement été allouées aux bénéficiaires (organisations ou projets) au moyen de subventions (non remboursables) en vue d'atteindre les objectifs et les résultats définis dans les priorités des programmes opérationnels (PO) nationaux ou régionaux. Cependant, au cours de la période 2007-2013, les autorités de gestion (AG) ont eu de plus en plus tendance à recourir à des "**pratiques commerciales**" pour l'utilisation des ressources des FS, et ont utilisé les **IIF** sous la forme de **capitaux propres**, de **prêts** ou de **garanties** (soumis à remboursement, contrairement aux subventions).

Ces instruments axés sur le marché font l'objet d'investissements ou de prêts, puis de remboursements et enfin de réinvestissements à la fin de la période convenue de façon à optimiser les retours sur les investissements publics et à accroître l'incidence et la durabilité des investissements. D'après le règlement portant dispositions générales sur les FS (article 44³), les IIF peuvent être utilisés pour trois grands objectifs politiques: **le développement des PME, le développement urbain et l'efficacité énergétique**. L'utilisation des IIF peut également impliquer la **BEI et le FEI** (Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement), ainsi que d'autres partenaires du secteur privé ou public qui ne participent généralement pas à la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Cette **étude a pour but** d'offrir un aperçu clair et concis de l'utilisation des IIF, ainsi que d'évaluer le cadre, la mise en œuvre et l'efficacité de ce type d'instruments. Elle vise en outre à formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles dans le contexte des processus de planification en cours au niveau de l'UE et des PO en vue de la mise en œuvre des instruments financiers (IF) dans la politique de cohésion 2014-2020.

L'**approche méthodologique** repose sur trois "outils" distincts: une analyse documentaire, des études de cas choisies et des entretiens. En vue d'offrir un aperçu de la théorie et de la pratique, des exemples tirés des entretiens et des études de cas sont proposés dans le texte, ainsi que dans des encadrés.

La présente étude est divisée en **six chapitres**. Un chapitre consacré au contexte propose un aperçu des différentes formes d'IIF et présente leur objectif, les différentes approches utilisées et leur évolution au sein de la politique de cohésion et en dehors. Les avantages et les désavantages associés à l'utilisation des IIF sont ensuite présentés au lecteur. Enfin, l'étude se penche sur l'avenir des IIF en s'appuyant sur l'état actuel des propositions législatives pour 2014-2020 et les développements futurs sur le terrain, avant de tirer des conclusions et de formuler des recommandations.

² Il s'agit de la terminologie utilisée par la Commission européenne pour la période actuelle. Pour la prochaine période de programmation (2014-20), le terme "IIF" sera remplacé par "instruments financiers" ("IF"), conformément aux propositions de la Commission européenne.

³ L'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil a été modifié le 16 juin 2010 par le règlement (UE) n° 539/2010 du Parlement européen et du Conseil de juin 2010. La modification introduit les catégories a), b) et c); la catégorie de l'article 44, point c), a par conséquent été introduite relativement tard au cours de la période. L'article 44 couvre uniquement les FS (c.-à-d. exclusivement le FEDER et le FSE).

Cette étude s'adresse principalement aux législateurs européens ainsi qu'aux acteurs en contact avec toutes sortes d'IIF dans le cadre des Fonds de cohésion et en dehors. Il s'agit notamment des députés européens et des fonctionnaires de l'UE prenant part directement ou indirectement aux négociations du paquet législatif pour 2014-2020, ainsi que des institutions européennes de financement, des intermédiaires financiers, des organismes stratégiques et – de manière générale – de tous les acteurs actifs dans le domaine de la politique de cohésion et des IIF.

2. MÉTHODOLOGIE

La présente étude repose sur trois "outils" méthodologiques distincts: une analyse documentaire, des études de cas choisies et des entretiens. Les différents chapitres et sous-chapitres thématiques présentent des résultats pertinents sur le plan thématique des évaluations comparatives des études de cas et des entretiens, en plus de l'analyse documentaire. Des exemples tirés des entretiens et des études de cas sont par ailleurs proposés dans le texte, ainsi que dans des encadrés. Il s'est avéré extrêmement difficile de compiler les nombreuses informations qualitatives et quantitatives recueillies (rapports complets ou graphiques fournis par les entités interrogées, par exemple) dans la présente analyse. Cette section décrit plus en détail les approches utilisées dans le cadre des études de cas et des entretiens.

2.1 Études de cas

Six études de cas ont été retenues en accord avec le Parlement européen afin de compléter l'analyse documentaire et les entretiens. Ces études de cas, développées à l'aide de recherches documentaires, visent à offrir une vue d'ensemble de l'utilisation des IIF dans le cadre de six PO sélectionnés, à savoir:

- Saxe-Anhalt (Allemagne)
- Finlande orientale (Finlande)
- Languedoc-Roussillon (France)
- Silésie (Pologne)
- Renforcement des possibilités de développement régional (Slovénie)
- Lowlands et Uplands d'Écosse (Royaume-Uni)

Les six études de cas sélectionnées (voir le Tableau 1) représentent un équilibre des types de PO au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) [convergence et compétitivité régionale et emploi (CRE)], la distribution géographique (dans la mesure permise par six exemples) et des PO de différentes tailles (de 2 600 millions d'EUR pour le PO FEDER Saxe-Anhalt en Allemagne à 910 millions d'EUR pour le PO FEDER Lowlands et Uplands d'Écosse au Royaume-Uni)⁴.

Tableau 1: PO couverts par les études de cas

EM	PO	OBJECTIF ⁵	TOTAL DU PO (en € m)	INITIATIVE DE L'UE	Cible des IIF
DE	FEDER Saxe-Anhalt	CON	2 600	s.o.	PME
FI	Finlande orientale	CRE	1 500	s.o.	PME
FR	Languedoc-Roussillon	CRE	1 300	Jeremie	PME
PL	POR FEDER Silésie	CON	2 020	Jessica	Développement urbain, PME

⁴ À titre de remarque générale, il convient de noter que tous les chiffres liés aux IIF eux-mêmes doivent être traités avec prudence et visent uniquement à fournir une indication approximative du montant des allocations et de l'envergure des instruments. Il convient également de noter que les chiffres fournis dans le rapport 2013 de la Commission (qui contient des données de 2011) ne correspondent pas toujours (rarement) avec ceux obtenus de sources nationales.

⁵ CON = Convergence; CRE = Compétitivité régionale et emploi.

EM	PO	OBJECTIF ⁵	TOTAL DU PO (en € m)	INITIATIVE DE L'UE	Cible des IIF
SI	Renforcement des poss. de dév. Régional	CON	2 010	s.o.	PME
UK	FEDER Lowlands et Uplands d'Écosse	CRE	910	Jessica Jasmine	PME et développement urbain

Source: Rapports des études de cas.

Les études de cas offrent un aperçu des différentes approches en matière d'utilisation des IIF dans le cadre des programmes de la politique de cohésion. Elles illustrent l'utilisation des IIF pour soutenir différents objectifs de la politique de cohésion (soutien aux entreprises/PME, développement urbain, etc.), les différentes formes d'IIF (prêts, garanties et capitaux propres), la pertinence financière par rapport au PO dans son ensemble et divers degrés d'utilisation d'initiatives européennes telles que Jeremie, Jessica et Jasmine (ainsi que des cas où ces initiatives n'ont pas été utilisées). Il convient de noter que **toutes les études de cas portent sur des PO au titre du FEDER** (ainsi que souligné dans cette étude, les contributions au titre du Fonds social européen (FSE) ne représentent que 3 % des versements totaux des FS aux IIF).

Tableau 2: Utilisation des IIF dans le cadre des PO ciblés par les études de cas

EM	PO FEDER	PRIORITÉ DES PO RECORANT À DES IIF	MONTANTS DU FEDER millions d'EUR) ALLOUÉS AUX IIF	% DU PO	Instruments
DE	Saxe-Anhalt	Recherche, développement et innovation	64	13	Capitaux propres
		Renforcement de la compétitivité de l'économie	184,8		Prêts, capitaux propres
FI	Finlande orientale	Promotion des activités économiques	24	9,3	Prêts, capitaux propres
FR	Languedoc-Roussillon	Innovation, économie de la connaissance, facteurs de croissance et compétitivité	15	4	Jeremie: garanties, capitaux propres et prêts
PL	Silésie	Recherche et développement, innovation et entrepreneuriat	16,6	4	Prêts, garanties
		Développement urbain durable	51		Jessica: prêts pour le développement urbain
SI	Renforcement des possibilités de développement régional	Promotion de l'esprit d'entreprise	48	2,8	capitaux propres, garanties, prêts

EM	PO FEDER	PRIORITÉ DES PO RECOURANT À DES IIF	MONTANTS DU FEDER millions d'EUR) ALLOUÉS AUX IIF	% DU PO	Instruments
UK	Lowlands et Uplands d'Écosse	Recherche et innovation	116	31	Capitaux propres
		Croissance des entreprises			Prêts, capitaux propres
		Développement urbain			Jessica: prêts pour le développement urbain

Source: Rapports des études de cas.

Les recherches documentaires aux fins de l'élaboration des rapports des études de cas se sont penchées sur la manière dont les documents des PO abordaient la question de l'utilisation des IIF dans les domaines couverts par le programme, sur ce qui était prévu pour la période de programmation, ainsi que sur la manière dont les rapports annuels de mise en œuvre, les évaluations ex ante et à mi-parcours et des évaluations ex ante spécifiques des IIF ont étudié les progrès accomplis. Les études de cas individuelles sont disponibles à l'annexe 1 du présent document. L'étude en elle-même propose, quant à elle, des extraits tirés d'une analyse comparative des études de cas. Les études de cas sont complétées par des tableaux contenant des données tirées des annexes du rapport de synthèse 2013 de la Commission sur les IIF (CE 2013a). Les données de ces tableaux couvrent jusque fin 2011.

2.2 Entretiens

Des entretiens semi-structurés ont été réalisés par téléphone et par courriel. Ces entretiens ont été structurés de manière systématique afin d'alimenter les différentes sections thématiques de l'étude, que ce soit dans le cadre de comparaisons ou d'exemples individuels.

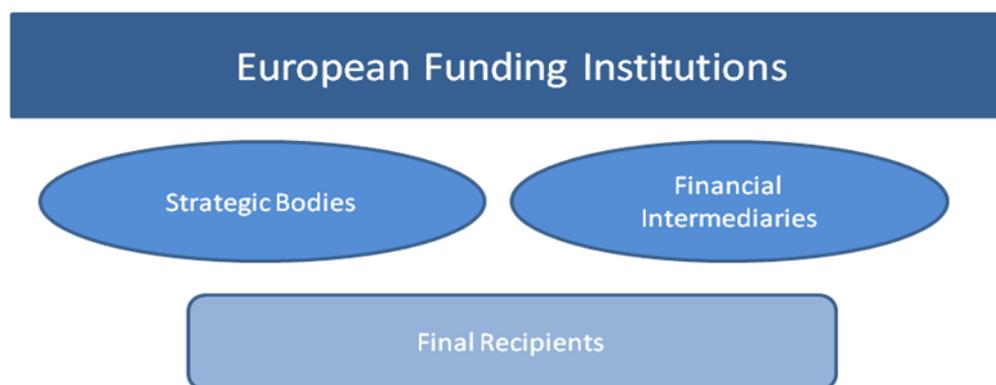
Au total, 29 entretiens ont été menés en complément de l'analyse documentaire et des études de cas. Les entités interrogées peuvent être regroupées comme suit (voir le graphique 1):

- institutions européennes de financement (y compris des représentants de la Commission européenne): huit entités interrogées;
- intermédiaires financiers ("organisme intermédiaire"⁶ chargé d'administrer un IIF, y compris des gestionnaires de fonds et de fonds à participation): 11 entités interrogées issues de 11 États membres différents;
- organismes stratégiques, à savoir des acteurs concernés par le problème mais n'intervenant pas directement dans le flux monétaire: quatre représentants des départements concernés des ministères et des organismes de coordination et six AG.

Ces groupes ont été constitués sur la base de la logique d'intervention suivante.

⁶ Le terme "organisme intermédiaire" est utilisé ici au sens de la définition de l'article 2 du règlement n 1083/06 du Conseil (règlement portant dispositions générales): "tout organisme ou service public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification ou qui effectue des tâches pour le compte de ces dernières vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations".

Graphique 1: Groupes d'acteurs dans la logique d'intervention des IIF



Source: Metis, réalisation propre.

European Funding Institutions	Institutions européennes de financement
Strategic Bodies	Organismes stratégiques
Financial Intermediaries	Intermédiaires financiers
Final Recipients	Bénéficiaires finaux

Il a été décidé qu'interroger quelques bénéficiaires finaux sélectionnés (PME, entités publiques, etc.) n'apporterait rien au contenu, dans la mesure où ces acteurs ne sont pas directement impliqués dans les décisions ou le processus d'utilisation des IIF. En outre, les intermédiaires financiers et les AG se sont montrés réticents à l'idée de communiquer les noms de bénéficiaires finaux pour des raisons de protection des données. La liste exacte des entités interrogées est disponible à l'annexe 2 de cette étude.

2.3 Analyse documentaire

Une analyse documentaire approfondie a été réalisée afin d'obtenir une vue d'ensemble de l'usage actuel des IIF dans le cadre de la politique de cohésion, en mettant l'accent sur les questions formulées dans le mandat de l'étude. L'analyse documentaire s'est appuyée sur un éventail d'informations publiques au niveau de l'UE concernant l'utilisation des IIF, sur des publications universitaires pertinentes et sur des supports d'évaluation au niveau régional et des États membres, dont le rapport de synthèse de la DG REGIO (mis à jour en 2013) sur l'utilisation des IIF et les rapports 2012 sur l'utilisation des IIF du réseau d'experts en évaluation de la DG REGIO. Les supports disponibles mettent plus particulièrement l'accent sur la période de programmation 2007-2013. Par ailleurs, le nombre de supports disponibles est plus important pour certains types d'instruments que pour d'autres. Ainsi, en ce qui concerne les IIF pour l'entrepreneuriat et le développement des entreprises, les documents récents disponibles ont eu tendance à davantage se concentrer sur l'utilisation de fonds de capital-risque que sur les prêts ou les garanties. De même, les supports concernant les IIF appliqués à des projets de développement urbain sont moins nombreux, mis à part les études d'évaluation initiales réalisées lors de la phase préparatoire.

Il convient de noter que les données fournies par les différentes sources peuvent s'avérer incomplètes, non à jour et parfois contradictoires. La communication d'informations sur l'utilisation des IIF par les États membres était, jusqu'il y a peu, facultative et bien qu'elle soit aujourd'hui obligatoire, des lacunes et des incohérences subsistent. Les dernières données disponibles concernant la mise en œuvre sont en outre un peu trop récentes pour permettre une évaluation pertinente des résultats (fin 2011).

3. INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE: CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

3.1 Qu'entend-on par IIF?

Par le passé, les ressources de la politique de cohésion mises en œuvre au moyen des FS ont essentiellement fourni un financement sous la forme de subventions aux bénéficiaires (organisations ou projets) en vue de la réalisation d'objectifs et de l'obtention de résultats conformes aux priorités des PO nationaux ou régionaux. Cependant, pour accroître l'incidence et la durabilité des fonds octroyés par l'UE au titre de la politique de cohésion, les AG se sont vu offrir la possibilité d'utiliser les allocations des FS pour financer des IIF en guise d'alternative aux subventions. Au cours de la période actuelle (2007-2013), ces mesures ont fait l'objet d'une attention accrue par rapport aux périodes de programmation antérieures.

La typologie des IIF au cours de la période actuelle de la politique de cohésion est relativement complexe. Les IIF diffèrent quant à leur **forme**, leur **objet** et les **structures** au moyen desquelles ils sont mis en œuvre. Au sens large, les IIF sont des mesures octroyées moyennant remboursement, par opposition aux subventions, qui ne sont pas remboursables. Ils sont parfois qualifiés d'instruments financiers "innovants" ou "nouveaux" ou d'instruments "autres que des subventions". La présente étude utilise le terme "instruments d'ingénierie financière". L'utilisation des IIF peut par ailleurs impliquer la **BEI et le FEI** (Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement), ainsi que d'autres partenaires du secteur privé ou public qui ne participent généralement pas à la mise en œuvre de la politique de cohésion. Enfin, bien que la politique de cohésion soit au cœur de cette étude, il est important de préciser que, d'une part, les IIF ne se limitent pas à la politique de cohésion et que, d'autre part, leur utilisation dans **d'autres domaines politiques** devrait se développer après 2014.

3.1.1 Formes d'IIF utilisées dans la politique de cohésion

Les programmes de la politique de cohésion 2007-2013 recourent essentiellement à trois formes d'IIF: les **capitaux propres**, les **prêts** et les **garanties**. Les principaux types et leurs caractéristiques sont résumés dans le tableau 3. Dans la pratique, toutefois, chaque type présente des variantes. Il est en outre possible de combiner deux instruments ou plus pour fournir le "paquet" de financement requis. La combinaison de ces instruments avec des subventions est d'ailleurs possible. Les différentes formes d'intervention conviennent à divers profils de risque des investisseurs et aux exigences de financement des entreprises à différents stades de leur cycle de vie (voir, par exemple, CSES 2007, CCE 2012, Mason et al. 2012, Michie et Wishlade 2011, Tillväxtverket 2011).

Les trois types d'instrument présentent des différences considérables en termes de mode de fonctionnement, d'implications pour l'entreprise bénéficiaire et de conséquences budgétaires et de risques. Il convient également de noter que, contrairement aux subventions, ces mesures ne nécessitent pas nécessairement une aide d'État, dans le sens où les pouvoirs publics ont la possibilité d'appliquer ces mesures sur un plan strictement commercial, de sorte qu'elles ne relèvent pas de la compétence de la DG Concurrence. Cela étant dit, l'une des principales difficultés liées à l'utilisation de ces instruments dans le cadre de la politique de développement économique consiste à garantir la conformité des aides d'État (Michie et Wishlade 2011).

Tableau 3: Classification des IIF par type de fonds

Forme	Description
Capitaux propres	Investissement direct dans le capital social d'une entreprise. Implique la propriété et la capacité d'influer sur la gestion de l'entreprise bénéficiaire. Peut couvrir le capital d'amorçage, de démarrage et d'expansion. Également connu sous le nom de capital-risque, lequel constitue un sous-ensemble des capitaux propres, au sens strict du terme. Peut prendre diverses formes, avec des niveaux de risque différents. Les risques pour les investisseurs peuvent être considérables (en fonction de la garantie), tout comme les bénéfices (en fonction des performances).
Prêt	Emprunt destiné à financer des activités ou des projets sur une période de temps donnée et à un taux convenu, généralement sur la base de la qualité du flux de trésorerie et de la solidité des actifs sous-jacents; peut être octroyé à des conditions commerciales ou bonifiées.
Garantie	Souscription de fonds afin d'offrir une garantie pour les entreprises qui ne peuvent pas obtenir de financement par d'autres moyens; peut couvrir tout ou partie du capital. Peut prendre la forme de garanties sur des prêts bancaires, des microcrédits ou des capitaux propres. Peut entraîner des frais ou un taux d'intérêt supérieur pour l'emprunteur.

Source: Michie et Wishlade (2011).

Les fonds à participation, les AG et les intermédiaires financiers ont indiqué utiliser divers types d'instruments pour soutenir les entreprises selon les États membres et les régions. L'encadré 1 propose divers exemples intéressants d'instruments utilisés pour chacun des trois principaux types – capitaux propres, prêts et garanties – recensés lors des entretiens.

Encadré 1: Exemples de prêts, de capitaux propres et de garanties

Capitaux propres

Le capital-risque est le principal type de capitaux propres recensé lors des entretiens. À titre d'exemple, Aloitusrahasto Vera Oy - Seed Fund Vera Ltd, qui est géré par la société publique de financement Finnvera, propose des investissements en capital-risque cofinancés par le FEDER à des entreprises innovantes en phase de création et de démarrage en Finlande. Bien que les prêts subventionnés et les garanties aient déjà été utilisés au cours de la précédente période de programmation du FEDER, le capital-risque n'a été mis à la disposition des PME en tant que nouvel instrument du FEDER qu'en août 2011. Le fonds cible de jeunes entreprises en phase de démarrage (généralement des entrepreneurs qui prévoient de lancer leur première entreprise) qui font preuve d'innovation et présentent un potentiel de croissance manifeste. Le premier investissement dans une PME est en moyenne de 259 000 EUR- 300 000 EUR. À ce jour, 6 millions d'EUR sur les 17,5 millions d'EUR (FEDER + fonds publics) ont été investis et 21 PME en ont bénéficié sur un objectif total de 44 entreprises.

Le capital-investissement destiné à des entreprises établies constitue un autre exemple d'utilisation des capitaux propres au titre du FEDER. Ainsi, BaltCap, un investisseur privé en capitaux propres ciblant les sociétés baltes, investit des capitaux provenant d'institutions internationales et locales telles que la BERD, le FEI [via le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI)], SEB Asset Management, Swedbank Asset Management, Erste Bank et d'autres banques, des fonds de pension et des compagnies d'assurance. Il vise des investissements plus importants, de l'ordre de 3 millions d'EUR à 9 millions d'EUR, dans des sociétés plus grandes.

Prêts

Différents types de prêts ont par ailleurs été mentionnés durant les entretiens. À titre d'exemple, dans le cadre du PO Saxe-Anhalt, les PME peuvent obtenir un soutien financier initial par l'intermédiaire de "prêts aux PME" (cofinancement total de l'UE et des États membres de 237,9 millions d'EUR), tandis que les jeunes entreprises peuvent prétendre à des "prêts de démarrage" (cofinancement par l'UE et les États membres de 10 millions d'EUR). En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la banque NRW propose des microcrédits à des microentreprises en phase de création ou à des microentreprises créées au cours des 5 dernières années et qui ne peuvent pas encore prouver le succès de leurs activités et, par conséquent, bénéficier d'un soutien financier de la part de banques commerciales. Contrairement aux banques privées, ces microcrédits sont en mesure d'absorber les risques associés aux jeunes entreprises. Le concept consiste à offrir à de jeunes entreprises de petite taille des microcrédits de l'ordre de 5 000 EUR à 25 000 EUR pour une durée maximale de 6 ans et à un taux d'intérêt fixe sur toute la période. Les jeunes entreprises peuvent même demander jusqu'à deux microcrédits, pour autant que le montant ne dépasse pas 25 000 EUR. Cette banque publique travaille en outre en étroite collaboration avec "NRW Startercenters", des fournisseurs de services de conseils aux jeunes entreprises. Ces microcrédits sont financés à concurrence de 50 % par les banques de la région RNW et de 50 % par le FEDER. Sur un total de 16,5 millions d'EUR, 10,5 millions d'EUR ont été dépensés depuis 2007 par l'intermédiaire de 521 prêts.

Garantie

L'instrument de partage des risques (IPR) proposé par Bank Austria constitue un exemple intéressant de garantie. L'IPR est une initiative conjointe du FEI, de la BEI et de la Commission européenne. Il est soutenu au titre du 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (7^e PC) et utilise la capacité de prise de risque du FEI. Il s'inscrit dans le cadre du mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR), géré par la BEI, et le complète. En cas de défaut, la garantie couvre 50 % du montant de l'encours de chaque prêt. La BEI et UniCredit Bank Austria ont signé le premier accord de garantie en 2012. UniCredit Bank Austria est désormais en mesure d'offrir jusqu'à 120 millions d'EUR de nouveaux prêts à des PME innovantes et à des petites entreprises à capitalisation moyenne⁷ actives dans le domaine de la recherche, du développement ou de l'innovation (entre 25 000 EUR et 7,5 millions d'EUR) pour les deux années à venir, permettant ainsi à des entrepreneurs d'accéder plus facilement à un financement. 50 % sont financés par le FEI et 50 % par UniCredit Bank Austria. Cet instrument permet de proposer aux PME et aux entreprises à capitalisation moyenne des prêts supplémentaires et meilleur marché afin de financer des investissements supplémentaires, des besoins en fonds de roulement et des projets de R&D.

Source: Entretiens.

3.1.2 Objectif des IIF dans le cadre de la politique de cohésion

L'utilisation des IIF dans le cadre des règlements des FS est destinée à satisfaire trois grands objectifs politiques: **le développement des PME, le développement urbain et l'efficacité énergétique**. De manière plus spécifique, les IIF peuvent faire partie de la

⁷ D'après l'article premier du titre I de l'annexe de la recommandation 2003/361/CE, les petites entreprises à capitalisation moyenne comptent jusqu'à 499 employés et doivent être distinguées des petites et moyennes entreprises.

stratégie de mise en œuvre d'un PO et relèvent de l'article 44⁸ du règlement portant dispositions générales sur les FS (CE 2012a:5):

- a) les IIF au profit des entreprises, et principalement les PME, sous la forme de fonds de capital-risque, de garantie et de prêts;
- b) les fonds de développement urbain, autrement dit les fonds investissant dans des partenariats public-privé et d'autres projets faisant partie d'un programme intégré en faveur du développement urbain durable;
- c) les fonds ou autres dispositifs incitatifs fournissant des prêts, des garanties pour des investissements remboursables, ou des instruments équivalents, pour l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies renouvelables dans les bâtiments, y compris dans les logements existants.

3.2 Objectifs de politique publique et raisons économiques de l'utilisation des IIF

La possibilité de poursuivre des objectifs de politique publique au moyen de mécanismes commerciaux constitue un aspect fondamental de l'utilisation des IIF, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, certains estiment que cette approche permet de dépenser les fonds publics de manière plus rentable et efficace. Par exemple, l'octroi de capitaux propres à une PME en pleine croissance peut offrir des avantages en termes de développement économique et de retours sur les fonds publics (et privés), lesquels pourront à leur tour être réinvestis. Deuxièmement, cette solution offre la possibilité d'impliquer le secteur privé dans la prise de décision concernant les investissements, et d'améliorer ainsi la qualité des décisions d'investissement sur le plan commercial. Troisièmement, les IIF financés par des fonds publics sont susceptibles d'accroître le fonds commun de financement à la disposition des entreprises en expansion – une logique qui sous-tend l'approche des fonds de co-investissement utilisée dans plusieurs États membres – et, par conséquent, de contribuer au développement des marchés financiers, voire de débloquent de nouvelles sources de financement, notamment par l'intermédiaire du développement du segment des investisseurs privés.

Dans le contexte de la politique de cohésion, force est de constater une divergence entre les objectifs des FS et des IIF. Ces derniers sont, par définition, destinés à accroître la compétitivité et la réussite économique des entreprises soutenues et s'adressent aux acteurs les plus prometteurs, généralement basés dans des régions avantagées. La politique de cohésion, en revanche, vise traditionnellement à réduire les disparités en matière de développement et à promouvoir la cohésion économique et sociale dans l'UE et, donc, à investir également dans les régions moins performantes. Cela étant dit, il est clair que sa contribution aux objectifs Europe 2020 correspond davantage à la nature des IIF.

Le soutien des PME et de l'esprit d'entreprise constitue un aspect essentiel de la politique de développement économique. Le développement des entreprises à forte croissance à la recherche de capitaux (à haut risque) a fait l'objet d'un intérêt politique croissant, que ce soit au niveau européen, national ou régional (OCDE 2010). Cet intérêt s'explique par le fait que l'essentiel des bénéficiaires en termes d'investissements, d'emplois et d'exportations trouveront leur origine dans un pourcentage très faible de jeunes entreprises (Henrekson et

⁸ L'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil a été modifié le 16 juin 2010 par le règlement (UE) n°539/2010 du Parlement européen et du Conseil de juin 2010. La modification introduit les catégories a), b) et c); la catégorie de l'article 44, point c), a par conséquent été introduite relativement tard au cours de la période. L'article 44 couvre uniquement les FS (c.-à-d. exclusivement le FEDER et le FSE).

Johansson 2010). Le rôle de l'accès à un financement dans l'expansion de ces entreprises a bénéficié d'une attention croissante de la part des décideurs. Cela tient en partie au fait que de nombreuses nouvelles entreprises *ambitieuses* citent l'accès au financement comme un obstacle à leur développement (Maula, Murray et Jääskeläinen 2007), de même qu'au rôle que le capital-risque privé aurait joué dans le développement d'entreprises de haute technologie à certains endroits – dans la Silicon Valley et en Israël, notamment – et dans l'expansion de certaines sociétés en vue, dont Google et Facebook (Gompers et Lerner 2001). Dans ce contexte, le sous-développement relatif des marchés de capital-risque dans les pays européens a longtemps été source de préoccupation (Phillippon et Veron 2008). Au niveau européen, ces considérations ont conduit à la mise sur pied d'initiatives visant à stimuler le développement des marchés de capital-risque de l'UE au moyen d'une réglementation et de mesures directes destinées à fournir des capitaux-risques, telles que le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et les IIF au titre de la politique de cohésion.

De manière plus générale, l'idée sous-jacente au soutien apporté aux PME est que celles-ci jouent un rôle crucial dans le renforcement du dynamisme des systèmes économiques régionaux et nationaux en stimulant la compétitivité et la productivité, outre leur rôle clé en matière d'innovation et de R&D (Commission européenne, DG Entreprises et industrie 2012b). En 2012, les PME représentaient environ 67 % des emplois totaux et 58 % de la valeur brute ajoutée dans l'UE (Wymenga et al. 2012). Les PME se heurtent toutefois à de nombreux obstacles que ne rencontrent généralement pas les grandes entreprises. L'accès au financement est un problème largement reconnu (CSES 2012:5) et, dans un contexte de relance après la récession économique, cet accès est devenu encore plus difficile pour les PME (Tödtling-Schönhofer et al. 2011: 11).

Par ailleurs, face aux pressions et contraintes budgétaires au niveau européen et national, l'utilisation des IIF pourrait rendre les investissements publics plus efficaces. L'investissement étant remboursé ultérieurement à l'IIF, les IIF permettent aux FS d'être alloués à plusieurs bénéficiaires finaux au cours de cycles de financement successifs après la période de programmation initiale, ce qui devrait créer (en théorie) un héritage durable basé sur les fonds de l'UE et accroître le rendement des investissements publics. Les IIF sont en outre conçus pour attirer des co-investissements émanant d'autres sources, c'est-à-dire des ressources supplémentaires en provenance d'investisseurs externes (du secteur privé), ce qui contribuera à accroître l'effet de levier des ressources des FS et, en principe, à augmenter le capital disponible pour la réalisation des objectifs politiques. Cette approche permet également à de nouveaux marchés de voir le jour pour des formes différentes de partenariats public-privé, de mettre à profit l'expertise des institutions financières internationales et de développer la capacité institutionnelle par l'intermédiaire de ces partenariats (CE 2013a:5-6). Ensemble, ces attributs pourraient contribuer à accroître la valeur ajoutée des interventions politiques, ainsi qu'à une plus grande efficacité et efficience en termes d'utilisation des ressources du secteur public, permettant ainsi aux décideurs d'obtenir davantage avec des ressources fixes ou limitées.

Sur le plan de la rénovation urbaine, le but de l'initiative Jessica est d'exploiter d'autres ressources issues de partenariats public-privé (en plus des FS) dans le cadre d'un programme intégré de développement urbain durable. Cet objectif exige des stratégies spécifiques établissant le cadre requis pour les investissements et complétant le financement des infrastructures et des équipements publics selon une approche intégrée, en mobilisant toute une série de partenaires présentant des capacités financières et des compétences en gestion diverses. On s'attend à ce que le secteur public conserve un rôle clé dans les projets financés par Jessica, non pas en tant qu'investisseur et preneur de

risque unique ou principal, mais plutôt en mettant en place les conditions requises pour le développement et en bénéficiant de ressources supérieures et plus diversifiées pour promouvoir la rénovation (BEI 2010).

Si l'idée de pouvoir aligner les objectifs des secteurs public et privé est attrayante, la réalité pourrait toutefois s'avérer plus complexe. Ainsi, il est généralement admis que l'accès au financement constitue un obstacle au développement des PME. L'absence de financement du secteur privé pourrait toutefois être le résultat de décisions du marché sensées prises par le secteur commercial. Dans une analyse de l'utilisation des IIF dans les régions désavantagées, Mason et al. 2012 notent que les variations géographiques au niveau de l'activité d'investissement sont davantage dues à des facteurs côté demande qu'à des carences côté offre. Dans toute économie, il y a de fortes chances pour que seul un faible pourcentage des entreprises soit capable d'engranger les bénéfices élevés recherchés par les fonds de capital-risque du secteur privé. En outre, bien que des entreprises à forte croissance existent dans toutes les régions, les données recueillies font apparaître une concentration disproportionnée dans des régions centrales (BERR 2008, Anyadike-Danes et al. 2009, Stam 2005). Des différences qualitatives sont par ailleurs constatées entre les entreprises à forte croissance des régions centrales et périphériques, notamment en termes de taille (chiffre d'affaires et effectif) et de composition industrielle (Gallagher et Miller 1991). Les investissements insuffisants en capital-risque dans les régions défavorisées pourraient par conséquent être le résultat du comportement parfaitement logique des investisseurs privés. En plus de rencontrer clairement plus de difficultés pour accéder à des capitaux, les régions défavorisées présentent généralement une "étroitesse" de marché (Nightingale et al. 2009).

Il y a cependant un début de consensus quant à l'inefficacité des modèles de capital-risque public ciblés sur des régions en l'absence d'un "écosystème" entrepreneurial. Ce constat souligne la nécessité de recourir à un éventail plus large d'outils pour soutenir les besoins des bénéficiaires existants ou potentiels. Sur le plan financier, cette approche pourrait inclure des subventions pour soutenir le développement de projets viables et un mélange de sources de financement remboursables/non remboursables adaptées aux besoins d'un projet donné. Un soutien non financier est cependant également essentiel, sous la forme d'initiatives de renforcement des capacités encourageant l'émergence d'entreprises "prêtes à accueillir des investissements".

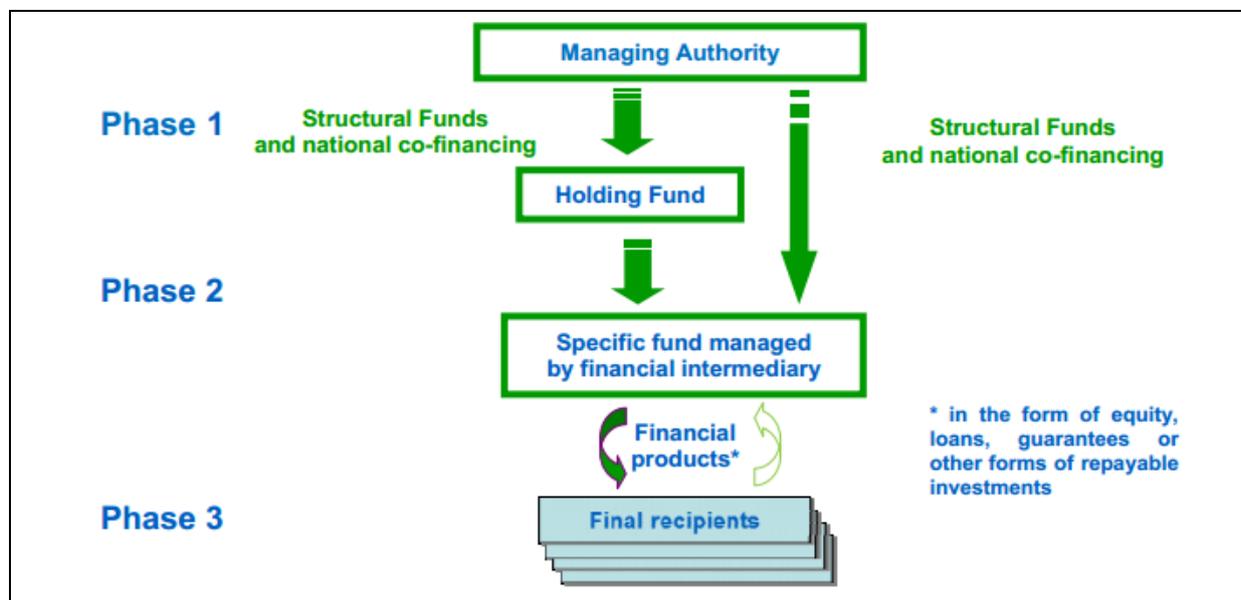
3.3 Structures des IIF dans le cadre de la politique de cohésion

Différentes possibilités d'organisation et de structuration des IIF s'offrent aux AG dans le cadre des programmes de la politique de cohésion. Dès lors qu'une AG a décidé de créer un IIF et a alloué les montants requis des FS dans le cadre des PO concernés, elle étudie la manière de mettre en œuvre l'IIF. Cette mise en œuvre peut se faire par l'intermédiaire d'un fonds à participation ou d'une contribution directe d'un PO à un IIF (CE 2013a: 11). Quatre options principales s'offrent aux AG (voir également la Figure 2):

- a) Le PO contribue directement à l'IIF (sans fonds à participation), qui est géré par des intermédiaires financiers (fonds de haute technologie dans le cas du PO Haute-Autriche, par exemple).
- b) Le PO contribue à un fonds à participation et la gestion du fonds fait l'objet d'une soumission (Venture Finance Plc agissant en tant que fonds à participation au titre du PO hongrois pour le développement économique, par exemple).
- c) Le PO contribue à un fonds à participation et la gestion est confiée au FEI/à la BEI dans le cadre d'un contrat (PO Languedoc-Roussillon, par exemple).

- d) Le PO contribue à un fonds à participation et la gestion est confiée à une institution financière nationale dans le cadre d'un contrat, sans soumission au titre du droit national (pour autant que le droit national soit compatible avec le traité à cet égard) (PO régionaux en Pologne, par exemple).

Graphique 2: Deux modèles de mise en œuvre des IIF



Source: Commission européenne (2013).

Managing Authority	Autorité de gestion
Structural Funds and national co-financing	Fonds structurels et cofinancement national
Holding Fund	Fonds à participation
Specific Fund managed by financial intermediary	Fonds spécifique géré par un intermédiaire financier
Financial products	Produits financiers
in the forms of equity, loans, guarantees or other forms of repayable investments	sous la forme de capitaux propres, de prêts, de garanties et d'autres formes d'investissements remboursables
Final recipients	Bénéficiaires finaux

Les fonds spécifiques, qu'ils soient mis en œuvre directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un fonds à participation, peuvent proposer des IIF sous la forme de capitaux propres ou d'investissements remboursables tels que des prêts et des garanties.

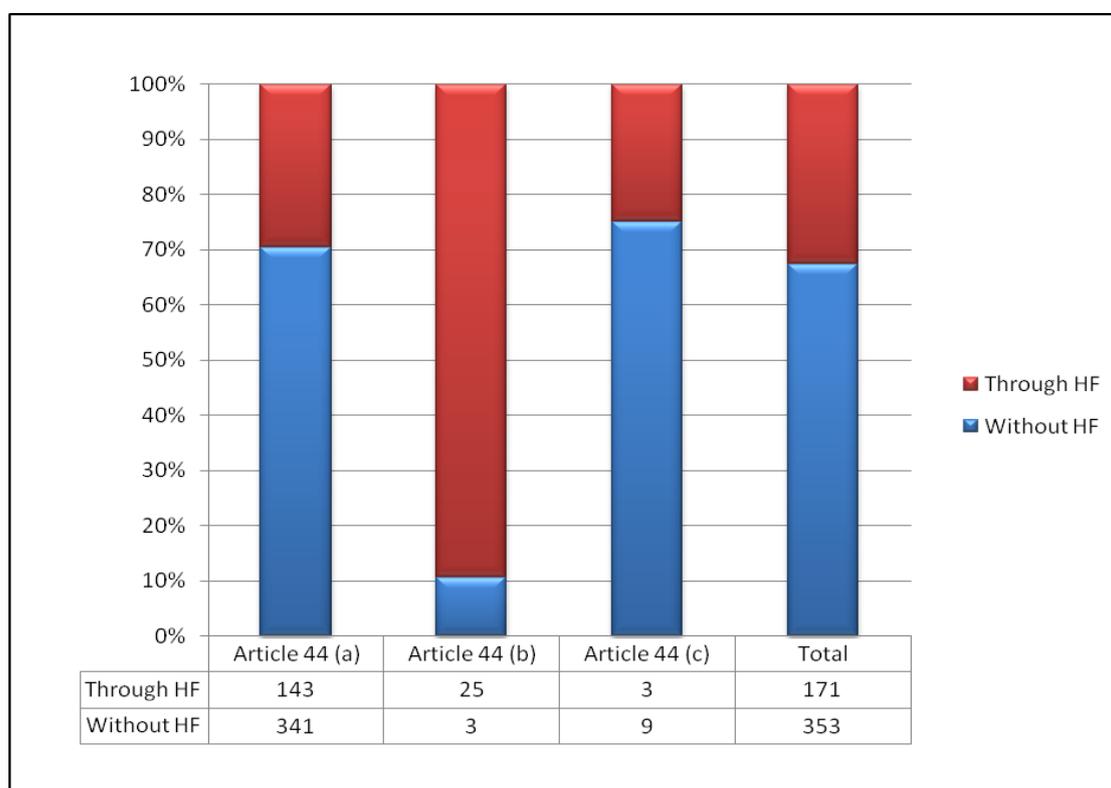
3.3.1 Différentes approches de la gestion des IIF

La plupart des États membres recourent à la fois à des fonds à participation et à des contributions directes pour mettre en œuvre les IIF⁹. En 2011, les fonds spécifiques ont été mis en œuvre en majorité (environ 67 %) sans fonds à participation (voir le graphique 3). Au total, 353 fonds spécifiques ont été mis sur pied sans fonds à participation et 171 par l'intermédiaire de 68 fonds à participation. La plupart des IIF en faveur des entreprises fonctionnent sans fonds à participation, tandis que la majorité des IIF pour le développement urbain recourt à ce type de fonds. Les fonds à participation sont gérés

⁹ Ce sont les autorités de gestion qui décident de recourir à un fonds à participation, en fonction des circonstances propres à leur région/pays. Les fonds à participation sont perçus comme offrant certains avantages. Ainsi, l'utilisation d'un fonds à participation peut permettre l'adoption d'une "approche portefeuille", qui offre davantage de flexibilité et permet, le cas échéant, de transférer des allocations entre des fonds spécifiques, en fonction de la demande et des conditions économiques.

tantôt par la BEI ou le FEI (31 au total), tantôt par d'autres institutions ou organismes financiers nationaux (37, dont 34 sont des IIF en faveur des PME).

Graphique 3: IIF mis en œuvre à l'aide ou non d'un fonds à participation¹⁰



Source: EPRC, sur la base de la Commission européenne (2013).

Through HF	Via un fonds à participation
Without HF	Sans fonds à participation

Encadré 2: Mise en œuvre d'un IIF par l'intermédiaire d'un fonds à participation – l'exemple de l'Angleterre du Nord-Est

Le PO Angleterre du Nord-Est susmentionné illustre parfaitement l'utilisation d'un fonds à participation. North East Finance a été désigné directement par le gouvernement britannique pour devenir le fonds à participation pour le programme Jeremie du FEDER en raison de son expérience de longue date dans la région. Le fonds à participation, composé de six membres, gère et supervise sept fonds spécifiques différents. Chaque fonds cible des types d'entreprises différents, allant d'entreprises en tout début de phase de démarrage avec des investissements à haut risque à des fonds technologiques ciblant des entreprises spécialisées dans des technologies innovantes, en passant par un fonds destiné à des entreprises existantes possédant une clientèle et des revenus et ayant besoin de capitaux pour s'étendre. Les gestionnaires des fonds traitent directement avec les entreprises. Par exemple, l'intermédiaire financier Northstar Ventures gère deux de ces fonds. Pour chaque fonds et chaque investissement, 50 % de l'aide publique totale sont fournis par la BEI, 36 % par le FEDER et 14 % par le gouvernement britannique. Le fonds à participation gère 143,5 millions d'EUR au total et l'investissement moyen varie considérablement d'un fonds

¹⁰ Remarque: Au total, 68 fonds à participation ont été constitués, dont 47 pour des IIF au profit des PME [article 44, point a)], 18 pour des IIF pour des projets de développement urbain [article 44, point b)] et 3 pour des IIF pour l'efficacité énergétique/les énergies renouvelables [article 44, point c)].

à l'autre. Le fonds de microcrédit octroie des prêts compris entre 1 000 EUR et 29 000 EUR environ. Si l'on inclut le fonds de microcrédit dans les statistiques, l'investissement moyen par PME s'élève à 140 000 EUR. Si l'on exclut ce fonds, l'investissement moyen par PME est de 300 000 EUR. Le fonds à participation fait rapport à l'AG tous les trimestres et est chargé de rembourser la BEI.

Source: Entretiens.

3.3.2 Jessica et Jeremie

En vue d'encourager l'utilisation des IIF, la Commission a créé, en collaboration avec le Groupe BEI et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), deux "initiatives conjointes en faveur de la politique de cohésion"- Jeremie et Jessica (CE 2012b) – dans le but de faciliter l'accès des PME à un financement et les investissements dans le développement urbain durable, respectivement. Les principales caractéristiques de ces initiatives sont présentées dans le Tableau 4.

Tableau 4: Initiatives Jeremie et Jessica

Initiative	Description
Ressources européennes communes pour les petites et moyennes entreprises (Jeremie) ¹¹	L'initiative Jeremie encourage l'utilisation d'IIF pour améliorer l'accès des PME à un financement, en aidant les États membres à développer des IIF axés sur le marché à l'aide de contributions du FEDER ou du FSE, et destinés à être mis en œuvre directement ou via un fonds à participation, et en offrant des formes d'aides remboursables telles que des capitaux propres, des prêts et/ou des garanties.
Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines (Jessica)	L'initiative Jessica soutient les investissements d'AG dans le développement urbain par l'intermédiaire d'IIF. Les contributions du FEDER sont allouées à des fonds de développement urbain (FDU), qui les investissent dans des partenariats public-privé ou dans d'autres projets faisant partie d'un plan intégré en faveur du développement urbain durable. Ces investissements peuvent prendre la forme de capitaux propres, de prêts et/ou de garanties. En guise d'alternative, les AG peuvent décider de canaliser les fonds destinés aux FDU à l'aide de fonds à participation créés pour investir dans plusieurs FDU. Les projets de développement urbain peuvent soutenir les domaines suivants: <ul style="list-style-type: none"> • infrastructures urbaines – notamment le transport, l'eau et le traitement des eaux usées, ainsi que l'énergie; • patrimoine ou sites culturels – pour le tourisme ou d'autres exploitations durables; • réaménagement des friches industrielles – notamment le déblaiement et la décontamination des sites; • création de nouvelles surfaces utiles commerciales pour les PME, ainsi que les secteurs des technologies et de

¹¹ Au début de la période de programmation 2007-13, bon nombre des IIF créés par des États membres et des régions (en particulier lorsque le FEI était impliqué) étaient qualifiés de fonds "JEREMIE". Cependant, JEREMIE est une initiative qui vise à aider les autorités de gestion à créer des IIF pour les PME, plutôt qu'un type de fonds en soi.

Initiative	Description
	l'information (TIC) et/ou de la recherche et du développement (R&D); bâtiments universitaires – installations biomédicales, de biotechnologies et autres structures spécialisées; <ul style="list-style-type: none"> • efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les bâtiments.

Source: DG REGIO Jeremie; site web Jessica de la BEI; Ward (2012).

Dans le cadre de Jeremie et de Jessica, plus de 110 évaluations/études et "analyses des écarts" ont été réalisées au niveau des États membres et des programmes (PO). Ces études avaient pour but de définir les possibilités et la valeur ajoutée offertes par la mise en œuvre d'IIF soutenant l'accès des PME à un financement et les investissements dans le développement urbain durable. Les plates-formes de mise en réseau Jeremie et Jessica ont par ailleurs été lancées en 2009 pour soutenir l'échange de savoir-faire et de bonnes pratiques entre la Commission, les AG et d'autres parties prenantes (Michie et Wishlade 2011).

Le programme d'assistance technique (AT) de Jeremie et le programme d'AT de Jessica sont en fait développés par la Commission européenne en collaboration avec la BEI et le FEI afin de promouvoir et de transférer les IIF dans les États membres. Il convient de ne pas les confondre avec les fonds à participation Jeremie et Jessica gérés par la BEI et le FEI sous le mandat des AG. D'après un représentant de l'unité d'assistance technique de Jessica, le système d'AT est souvent confondu avec les fonds au titre de l'article 44, point a).

La BEI gère 95 % des fonds à participation créés pour des IIF en faveur du développement urbain (Jessica), tandis que le FEI gère 27 % des fonds à participation mis en place pour des IIF au profit des entreprises (Jeremie).

L'unité responsable au sein de la BEI est divisée en différentes équipes géographiques, chacune en charge d'une région distincte d'Europe (Europe du Nord; Europe du Sud; Europe centrale et orientale). Ces équipes aident les AG des PO nationaux et régionaux à mettre en place une structure Jessica. L'initiative Jessica est mise en œuvre par l'intermédiaire de 18 fonds à participation, dont 17 relèvent de la compétence de la BEI et un est géré par KREDEX en Estonie. La BEI endosse par conséquent de nombreuses tâches des AG. Les responsables des opérations Jessica au sein de la BEI ne peuvent pas influencer les mesures et décisions opérationnelles prises quotidiennement par les gestionnaires de fonds. Par exemple, la décision concernant les projets à soutenir est prise par le Comité d'investissement constitué de représentants de l'AG, du gestionnaire de fonds et des autres parties prenantes concernées.

Le FEI a par ailleurs apporté son expertise aux AG lors de phases de pré-lancement et de lancement en rapport avec les IIF au profit d'entreprises. La BEI peut également participer aux IIF en faveur des entreprises par l'intermédiaire de fonds d'emprunt. Par exemple, le fonds Jeremie mis sur pied au pays de Galles (Royaume-Uni) dispose d'un budget total de 175 millions d'EUR, ventilés comme suit: 88 millions d'EUR d'un prêt de la BEI, 76 millions d'EUR du FEDER et 18 millions d'EUR du gouvernement gallois.

Encadré 3: Jessica Écosse

Le fonds Spruce (Scottish Partnership for Regeneration in Urban Centres) de 58 m d'EUR/50 millions de GBP a vu le jour en décembre 2011. Administré par Amber Fund Management Ltd., Spruce soutiendra des projets générateurs de revenus dans 13 communes éligibles de la zone couverte par le programme Lowlands et Uplands d'Écosse, choisies par le Scottish Index of Multiple Deprivation. Le fonds a été capitalisé avec 28 millions provenant de la priorité 3 du FEDER (développement urbain), complétés par 30 millions d'EUR du gouvernement écossais.

Le fonds Spruce soutient un large éventail d'activités de rénovation urbaine dans le cadre de plans de développement urbain durables intégrés. Parmi les projets éligibles susceptibles de bénéficier d'un investissement figurent le développement d'espaces commerciaux et de bureaux, des projets de transport clés et les investissements dans des projets énergétiques (dont le soutien d'approches innovantes vis-à-vis des mesures de rénovation énergétique).

Le fonds Spruce peut prêter des fonds à des organismes publics, privés et communs offrant des avantages en termes de rénovation ou d'efficacité énergétique aux communes désignées. Le soutien financier au titre du fonds Spruce est fourni sous la forme de prêts de capital d'investissement. L'objectif est de parvenir à recycler le fonds jusqu'à trois fois en 10 ans.

Source: Étude de cas - PO Lowlands et Uplands d'Écosse.

Si l'on examine les études de cas, les AG jouissaient d'une moins grande expérience du cofinancement d'IIF pour des projets de développement urbain, dans la mesure où cette nouvelle possibilité, qui bénéficiait du soutien de l'initiative Jessica, a été introduite en 2007-2013. Tant en Écosse qu'en Silésie, la BEI a été choisie pour gérer les fonds à participation Jessica (les fonds à participation versent des contributions aux fonds de développement urbain (FDU), qui financent ensuite des projets individuels). Les fonds à participation Jessica pour l'Écosse et la Silésie ont chacun lancé un FDU afin de soutenir des projets de développement urbain dans les zones couvertes par le programme. Les encadrés 3 et 4 décrivent deux exemples de FDU Jessica.

Encadré 4: Jessica Silésie

Un accord a été signé entre la BEI et la Banque de protection de l'environnement en octobre 2011, donnant ainsi le coup d'envoi au FDU Jessica pour la Silésie. Un concours à l'intention des bénéficiaires potentiels a ensuite été mis sur pied et, en décembre 2011, la Banque de protection de l'environnement a examiné les demandes de prêts pour des projets urbains au titre de Jessica. Cette initiative a bénéficié d'une contribution de 51 millions d'EUR au titre du FEDER et de 9 millions d'EUR du budget national.

En avril 2012, un accord a été signé entre la Banque de protection environnementale et le bénéficiaire, la ville de Tychy, pour le projet "Passage culturel Andromeda", qui est le premier projet Jessica en Silésie et le quatrième en Pologne. Le projet investira dans un cinéma désaffecté, "Andromeda", afin de le transformer en centre commercial et de restauration, avec un espace pour une galerie d'art municipale, une médiathèque et une salle de conférences. L'investissement est réalisé en combinaison avec un projet de rénovation de la vieille ville de Tychy et d'une friche industrielle dégradée de la région. La ville bénéficiera d'un prêt de 1,1 milliard d'EUR pour la réalisation de ce projet. La valeur totale du projet s'élève à 2,7 milliards d'EUR. Une fois les entrepreneurs sélectionnés, les travaux devraient durer environ 18 mois.

Source: Étude de cas- PO Silésie.

3.3.3 Des méthodes de gestion des IIF différentes – Données tirées des études de cas¹²

Tous les PO couverts par les études de cas jouissaient d'une expérience de l'utilisation des IIF. Dans le cas de plusieurs PO, les IIF (en faveur de PME) qui bénéficient actuellement d'un soutien sont la continuation d'instruments déjà utilisés au cours de la période 2000-2006. En Silésie, par exemple, le financement de fonds de prêts locaux, régionaux et subrégionaux, de microcrédits et de fonds de garantie dans le but de soutenir des entrepreneurs s'inscrit dans le prolongement de mesures prises au cours de la période de programmation 2004-2006. Dans la région de Saxe-Anhalt, le Land a décidé de maintenir en place le fonds de capital-risque IBG (IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt) à la suite d'avis positifs concernant les performances en 2000-2006 (même si sa gestion a été transférée à un autre organisme). De même qu'en Silésie, l'utilisation du fonds a été prolongée pour 2007-2013, dans la mesure où il a été estimé que les IIF facilitaient la création d'une base de ressources susceptible d'être utilisée pour la politique de développement économique à long terme, en plus d'améliorer le rendement de la politique de développement. En Finlande orientale également, des prêts bonifiés et des garanties ont été utilisés au cours de la période 2000-2006 avec de bons résultats. La région Languedoc-Roussillon a commencé à développer des instruments remboursables en 2004, et l'approche adoptée en Écosse visait explicitement à tirer profit de l'expérience acquise dans le cadre des programmes Objectif 2 2000-2006 mis en œuvre par le passé dans la région, en particulier le programme Objectif 2 Écosse de l'Est. De manière similaire, en Slovénie, des IIF cofinancés par le FEDER avaient été mis en œuvre au cours de la période 2004-2006, même si les montants du financement en jeu étaient très faibles. Dans le cas de l'Écosse et de la Silésie, cette expérience passée a été prolongée en 2007-2013 avec l'introduction d'IIF pour le nouveau thème (pour le cofinancement d'IIF). À ce titre, des projets de développement urbain ont vu le jour dans le cadre de l'initiative Jessica.

Leur expérience passée a influencé les décisions prises par les AG en termes de gestion des IIF dans le cadre de leurs programmes (Tableau 5). Finnvera jouit de nombreuses années d'expérience (depuis 1998) de la mise à disposition d'instruments financiers autres que des subventions et, en Slovénie, le Fonds slovène pour les entreprises (SEF) est opérationnel depuis 1992, et bénéficie par conséquent d'une longue expérience de l'octroi d'un accès au financement aux PME, sous la forme notamment de garanties de crédit et de bonifications de taux d'intérêt. Dès lors, lorsque la décision d'utiliser le FEDER pour cofinancer un fonds à participation de soutien aux PME a été prise, il a été convenu d'assurer la gestion du fonds au niveau national, la Slovénie ayant développé des IIF par le passé et estimant avoir acquis suffisamment d'expérience pour poursuivre la gestion du soutien aux PME. De même, le gouvernement du Land de Saxe-Anhalt a décidé d'utiliser la banque d'investissement Sachsen-Anhalt déjà en place (la principale banque de financement public de Saxe-Anhalt), puisqu'elle avait déjà l'habitude de mettre sur pied et de gérer des fonds de prêts. La banque d'investissement du Land offrait plusieurs avantages: d'une part, elle connaissait bien la situation financière et les difficultés des entreprises locales et, d'autre part, elle avait l'habitude de collaborer de manière étroite et constructive avec les différentes autorités du Land et de servir d'intermédiaire entre le gouvernement du Land, les banques commerciales/coopératives et les PME locales. En outre, la banque étant un organisme "interne" au Land et étant détenue à 100 % par Land, aucune procédure de marché public n'était requise.

¹² Les chiffres présentés dans cette section sont tirés de la source la plus à jour actuellement disponible, à savoir le rapport de synthèse 2012 de la Commission européenne sur les progrès accomplis dans le financement et la mise en œuvre d'IIF cofinancés par les Fonds structurels. Celui-ci présente la situation fin 2011. La Commission avait également rédigé un rapport antérieur (en 2011) sur l'utilisation des IIF fin 2010, sur la base des informations fournies sur une base facultative par les États membres.

Tableau 5: Gestion des IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas

PO	IIF	Gestion
FEDER Saxe-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> Fonds de prêts aux PME (KMU-Darlehensfonds) Fonds de prêts de démarrage Ego.PLUS Fonds de capital-risque IBG II (Risikokapitalfonds IBG II) 	<ul style="list-style-type: none"> Banque d'investissement Sachsen-Anhalt Banque d'investissement Sachsen-Anhalt Goodvent Investment Management Ltd
Finlande orientale	<ul style="list-style-type: none"> Aloitusrahasto Vera Oy (Starting Fund Vera Ltd) Prêts bonifiés et garanties 	<ul style="list-style-type: none"> finnvera finnvera
Languedoc-Roussillon	<ul style="list-style-type: none"> Fonds à participation Jeremie 	<ul style="list-style-type: none"> FEI
POR FEDER Silésie	<ul style="list-style-type: none"> Soutien à des fonds de prêts locaux, régionaux et subrégionaux, des microcrédits et des fonds de garantie Fonds à participation Jessica 	<ul style="list-style-type: none"> Agences de développement régionales et locales BEI
Renforcement des poss. de dév. régional	<ul style="list-style-type: none"> Instruments du Fonds slovène pour les entreprises (SEF) 	<ul style="list-style-type: none"> SEF, sociétés de capital-risque
FEDER Lowlands et Uplands d'Écosse	<ul style="list-style-type: none"> Scottish Co-Investment Fund Scottish Venture Fund Scottish Loan Fund West of Scotland Loan Fund East of Scotland Investment Fund Fonds à participation Jessica 	<ul style="list-style-type: none"> Scottish Enterprise Scottish Enterprise Maven Capital Partners Consortium d'autorités locales Consortium d'autorités locales BEI

Source: Rapports des études de cas.

En France, deux institutions financières publiques jouent un rôle capital dans la gestion des IIF au niveau national: OSÉO¹³ pour les créances et les garanties et CDC¹⁴ Entreprises pour les capitaux propres. La gestion du fonds Jeremie dans le Languedoc-Roussillon est toutefois assurée par le FEI, qui a été préféré au CDC comme gestionnaire du fonds. Le soutien du FEI a dès lors été perçu comme un élément important du fonds Jeremie dans le Languedoc-Roussillon.

Le Tableau 6 montre les coûts de gestion communiqués fin 2011 pour les IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas. Ces coûts varient de manière significative d'un IIF à l'autre; la différence standard est de 1-2 %, mais il existe plusieurs exceptions notables. Cette variation au niveau des coûts/frais s'explique en partie par des différences dans l'établissement des rapports ou par des différences de timing en ce qui concerne les tranches de financement ou le paiement des frais.

¹³ OSÉO est une institution publique dédiée au développement économique qui propose des financements et d'autres types de soutien aux PME.

¹⁴ CDC est une banque publique d'investissement.

Tableau 6: IIF utilisés dans le cadre des PO couverts par les études de cas – coûts et frais de gestion¹⁵

EM	PO FEDER	Fonds	Contribution du PO (millions d'EUR)	Coûts/frais de gestion (millions d'EUR)	Coûts/frais de gestion (% des contributions du PO)
DE	Saxe-Anhalt	Fonds de prêts aux PME (KMU-Darlehenfonds)	237,87	13,52	5,68 %
		Fonds de prêts de démarrage Ego.PLUS	10	0,81	8,10 %
		Fonds de capital-risque IBG II (Risikokapitalfonds IBG II)	85,01	0,23	0,27 %
FIN	Finlande orientale	Capitaux propres Finnvera	35,89	1,65	4,60 %
FR	Languedoc-Roussillon	Fonds à participation Jeremie	30	1,73	5,77 %
		IIF Jeremie	2,2	0,39	17,73 %
PL	Silésie	Fonds de garantie régional	5,95	0,48	8,07 %
		Fonds à participation Jessica	62,83	0,45	0,72 %
		FDU Jessica	63,22	2,82	4,46 %
SI	Renforcement des possibilités de développement régional	Fonds de garantie	42,66	0	s.o.
		PIIF (FP)	56,55	1,59	2,81 %
		1. IIF garantie	21,5	0,53	2,47 %
		2. IIF Capitaux propres 1	5	0	s.o.
		3. IIF Capitaux propres 2	3,92	0,07	1,79 %
		4. IIF Capitaux propres 3	9	0,18	2,00 %
		5. IIF Capitaux propres 4	2,64	0,03	1,14 %
		6. IIF Capitaux propres 5	3,68	0	s.o.
7. IIF Capitaux propres 6	2,5	0,03	1,20 %		
8. IIF Capitaux propres 7	7,2	0	s.o.		
UK	Lowlands et Uplands d'Écosse	Scottish Co-Investment Fund	65,76	0,33	0,50 %
		Scottish Loan Fund	43,39	0,53	1,22 %
		Scottish Venture Fund	40,85	0,3	0,73 %
		WSLF	18,0	0	s.o.
		ESIF	6,0	0,36	6,00 %
		Fonds à participation Jessica	60,0	0,93	1,55 %
		FDU Jessica (Spruce)	0	0	s.o.

Source: CE 2013a, dernière colonne, propres calculs.

En plus d'encourager l'utilisation d'IIF dans les programmes de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 (CE 2010, Conseil européen 2011), la Commission européenne a publié une série de notes d'orientation à l'intention des États membres afin d'expliquer les règles de mise en œuvre des IIF, en particulier à la suite de la modification du règlement portant dispositions générales durant la période de

¹⁵ Remarque: Ces données correspondent aux coûts et frais de gestion payés fin 2011, et non sur la durée de vie de l'IIF. Les coûts/frais de gestion totaux à payer sont donc sous-représentés dans certains cas.

programmation afin d'étendre l'utilisation des IIF et de clarifier les règles de mise en œuvre¹⁶.

3.3.4 Communication

Les entretiens avec des AG, des gestionnaires de fonds à participation et des intermédiaires financiers d'Europe ont confirmé que, dans le cas de projets de développement urbain, les PME ou les chefs de projet sont informés des possibilités de financement par tous les acteurs concernés. Dans le cas de projets de développement urbain, les chefs de projet peuvent trouver des informations sur les possibilités de financement (Jessica) sur les sites web des AG et des FDU. Les entreprises sont généralement informées des possibilités adaptées à leur situation par les gestionnaires de fonds. Par exemple, le fonds à participation "North East Finance" du PO Angleterre du Nord-Est informe les PME des possibilités de financement au titre du FEDER par l'intermédiaire des médias locaux, de son site web officiel, de médias sociaux (Twitter) et d'événements de prise de contacts, ainsi que lors de discussions avec des avocats et des conseillers d'entreprise. Dans le cadre de ce PO, les gestionnaires de fonds fournissent également des informations concernant ces possibilités de financement, par exemple en ciblant directement des PME ou de jeunes entreprises spécifiques figurant dans leurs bases de données et susceptibles d'être intéressées par ces opportunités. Les entretiens ont confirmé que les PME ignorent la source du soutien financier jusqu'à la signature des contrats et que les entreprises doivent faire face à des conditions et des exigences particulières (concernant l'élaboration de rapports imposée par la Commission européenne, par exemple). Dans certains cas, quoique rares, des entreprises en phase de démarrage se sont abstenues de recourir à des fonds européens essentiellement à cause de la complexité des exigences légales, car elles n'étaient pas en mesure de les respecter en raison de leur stade de développement précoce et de leur petite taille.

3.4 Mise en œuvre et développement des IIF en 2007-2013

Cette section propose un aperçu de l'étendue de l'utilisation des IIF établis au cours de la période de programmation 2007-2013. Les chiffres sont tirés de la source la plus à jour actuellement disponible, à savoir le rapport de synthèse 2012 de la Commission européenne sur les progrès accomplis dans le financement et la mise en œuvre d'IIF cofinancés par les FS. Celui-ci présente la situation fin 2011. La Commission avait également rédigé un rapport antérieur (en 2011) sur l'utilisation des IIF fin 2010, sur la base des informations fournies sur une base facultative par les États membres.

3.4.1 Rapports et suivi: recherche de données concernant l'utilisation des IIF

La politique de cohésion appliquant le principe de la gestion partagée (voir ci-dessous), les États membres n'étaient pas tenus de fournir des rapports sur l'utilisation des IIF au départ.

Le rapport 2012 constitue une étape importante sur la voie de l'amélioration de la précision des informations concernant l'utilisation des IIF dans le cadre de la politique de cohésion, une lacune qui avait été critiquée par la Cour des comptes, notamment (CCE 2012). La production du rapport a essentiellement été rendue possible par une modification du

¹⁶ La Commission a publié des notes d'orientation à l'intention des États membres dans le contexte du Comité de coordination des Fonds (COCOF) à quatre occasions entre la mi-2007 et début 2011. Les orientations fournies avaient notamment pour but d'expliquer les règles de sélection des fonds à participation et des instruments financiers, y compris la sélection de la BEI et du FEI, ainsi que des problèmes liés aux aides d'État.

règlement portant dispositions générales¹⁷, en vertu de laquelle les États membres sont officiellement tenus de fournir des rapports sur la mise en œuvre des IIF depuis 2012.¹⁸ Des lacunes subsistent toutefois et il n'est pas toujours aisé de faire correspondre les chiffres avec les informations reçues directement des AG. Plusieurs critiques ont été formulées tout au long des entretiens concernant les exigences en matière d'élaboration des rapports et l'entité responsable: les gestionnaires de fonds ou les AG. Ces critiques sont développées au Chapitre 5 de cette étude.

Lors de la conduite des entretiens aux fins de cette étude, il s'est généralement avéré difficile pour les auteurs d'obtenir des informations et des rapports détaillés auprès des banques et des intermédiaires financiers en raison des avis de protection de données et de confidentialité figurant dans les accords conclus avec les AG. En outre, de nombreuses entités interrogées estiment qu'il est trop tôt pour collecter des données (tant qualitatives que quantitatives) ou pour tirer des conclusions. Des évaluations spécifiques sont toutefois en cours de réalisation afin d'analyser le succès des IIF et les problèmes liés à leur utilisation. En Pologne, par exemple, le ministère du développement régional a commandé une étude d'évaluation intitulée "Évaluation de la mise en œuvre des IIF au sein du cadre de référence stratégique national 2007-2013", qui analyse la mise en œuvre des IIF dans le cadre des PO dédiés aux innovations économiques, des PO régionaux et du PO consacré au développement de la Pologne orientale. En France, l'agence régionale chargée des politiques DATAR a commandé une étude en 2010 (Technopolis 2011) en vue d'analyser l'utilité et l'efficacité des IIF sur la base d'entretiens avec des AG françaises. Bien que l'étude soit quasiment finalisée, les AG interrogées ont souligné la difficulté de tirer des conclusions concrètes avant la fin de la période de programmation.

3.4.2 Une mise en œuvre inégale des IIF à travers l'Europe

Malgré les problèmes de surveillance et de disponibilité de données précises des années précédentes, il est évident que la diversité et l'étendue des IIF, ainsi que les montants qui leur sont alloués ont considérablement évolué au cours des dernières années (CE 2013a:5). Des différences significatives sont toutefois constatées entre les États membres en termes d'utilisation et de mise en œuvre des IIF (Michie et Wislade 2011).

Fin 2011, 592 fonds spécifiques au total avaient été constitués, par l'intermédiaire de 178 PO mis sur pied dans tous les États membres, à l'exception de l'Irlande et du Luxembourg. Par ailleurs, un fonds transfrontalier utilisait des IIF, le fonds de capital-risque Eurefi, soutenu au titre du programme Interreg IVA Grande Région (France, Belgique et Luxembourg) – créé à l'origine au cours de la période de programmation 1994-1999, dans le cadre d'Interreg II. La valeur totale des contributions des PO à tous les IIF s'élevait à 10 781 millions d'EUR. Sur ce montant, 7 078 millions d'EUR environ provenaient des FS (FEDER et FSE – même si la contribution du FSE ne représente qu'environ 3 % de la contribution totale des FS) (CE 2013a:3).

¹⁷ Une modification du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil de décembre 2011 a introduit l'obligation pour les États membres de rédiger officiellement des rapports sur les IIF dans le cadre de leurs rapports annuels de mise en œuvre des PO.

¹⁸ Certaines difficultés ont toutefois été rencontrées lors de la collecte des données et seulement 20 % environ des États membres ont communiqué des informations non obligatoires sur les IIF.

Encadré 5: Les IIF dans le FSE: l'exemple du Fonds de promotion de l'entrepreneuriat en Lituanie

Bien que ce soit relativement rare, des instruments financiers sont également utilisés dans le cadre de programmes du FSE. La société publique de financement "Investicijų ir verslo garantijos" (Invega) établie par le gouvernement lituanien en 2001 en a fait l'expérience, et soutient le développement de PME en Lituanie en facilitant leur accès à un financement.

Au total, Invega gère 250,8 millions d'EUR en provenance de ressources du FEDER et du FSE combinées à une contribution du budget national et à des fonds récupérés.

Invega endosse les rôles suivants:

Fonds à participation: Fonds Invega de 199 millions d'EUR (FEDER et fonds récupérés);

Fonds à participation: Fonds de promotion de l'entrepreneuriat de 15 millions d'EUR (FSE).

IIF distinct: fonds de garantie de 37,4 millions d'EUR (FEDER)

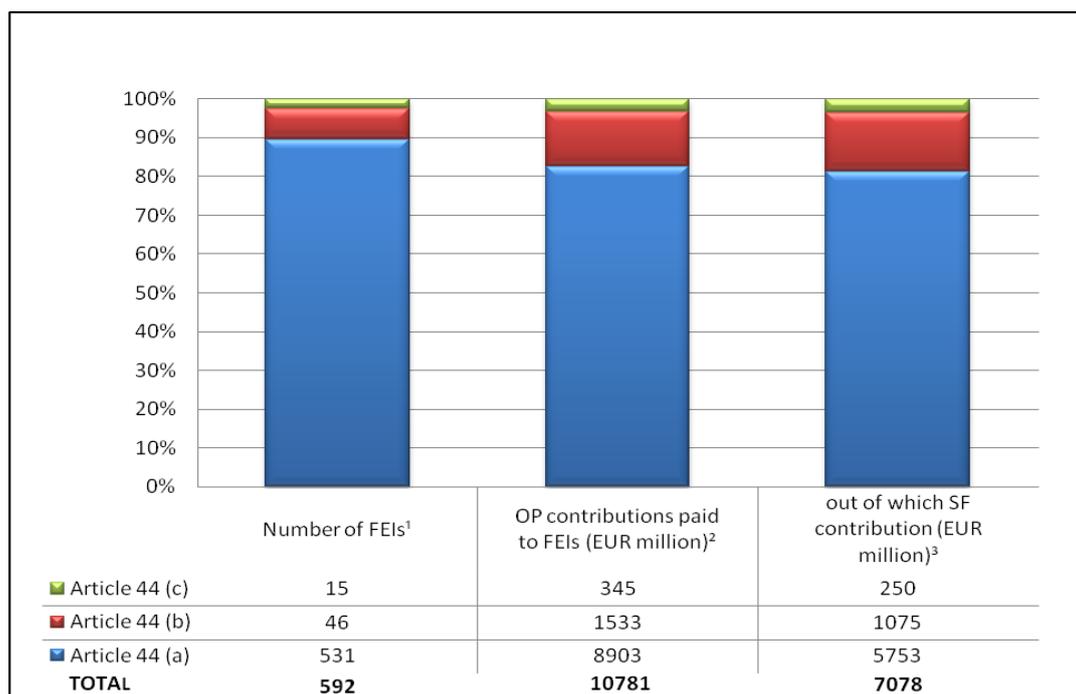
Le Fonds de promotion de l'entrepreneuriat (FPE), qui est un fonds à participation, est actuellement constitué d'un instrument appelé "Promotion de l'entrepreneuriat". Cet instrument, qui court de décembre 2009 à fin 2015 et bénéficie de fonds du FSE pour un budget total de 14,5 millions d'EUR, offre des microcrédits pouvant aller jusqu'à 25 000 EUR aux PME (90 % financés par des ressources du FPE et 10 % par des ressources des coopératives de crédit) par l'intermédiaire d'un consortium de 57 coopératives de crédit. Le fonds aide des chômeurs âgés de moins de 29 ans ou de plus de 50 ans qui ont créé une nouvelle entreprise ou travaillent dans le cadre d'une licence professionnelle à obtenir un prêt combiné à une formation. À ce jour, 14,5 millions d'EUR ont été engagés, 6 millions d'EUR déboursés, 372 PME aidées et plus de 3 000 personnes formées. Pour encourager la création d'emplois, le FSE offre des subventions supplémentaires lorsque ces entreprises sont en mesure de créer un emploi pour un chômeur.

Source: Entretiens.

Les IIF en faveur d'entreprises [mesures de l'article 44, point a)] représentent près de 90 % de tous les IIF mis en œuvre au cours de la période 2007-2011. En conséquence, la plupart des contributions des PO – 8 903 millions d'EUR, soit environ 82 % du total – ont été octroyées à des IIF en faveur des entreprises.

Un nombre beaucoup plus réduit d'IIF ciblent le développement urbain [article 44, point b)] (7,8 % du nombre total et 14,2 % des contributions des PO) et l'efficacité énergétique/les énergies renouvelables [article 44, point c)] (2,5 % du nombre total et 3,2 % des contributions des PO), ainsi qu'illustré au graphique 4.

Graphique 4: Nombre d'IIF et contributions des PO à des IIF fin 2011 (millions d'EUR)¹⁹



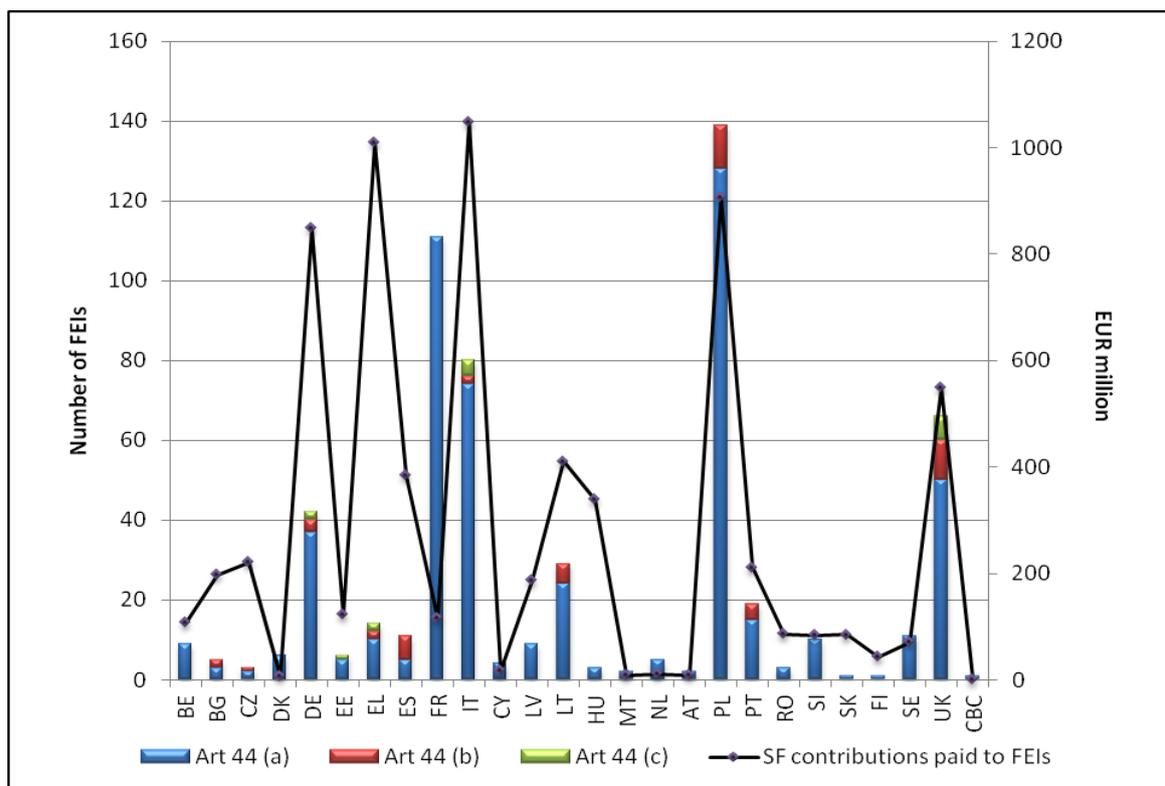
Source: EPRC, sur la base de la Commission européenne (2013).

Number of FEIs	Nombre d'IIF
OP contributions paid to FEIs (EUR million)	Contributions des PO versées à des IIF (millions d'EUR)
out of which SF contribution (EUR million)	Dont la contribution des FS (millions d'EUR)

Il existe des différences substantielles entre les États membres en ce qui concerne le nombre total et le montant du soutien octroyé aux IIF (graphique 5). Bon nombre d'IIF sont concentrés dans un petit nombre d'États membres: la Pologne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne représentent ensemble 75 % de tous les fonds faisant appel à des IIF. L'Italie, la Grèce, la Pologne, l'Allemagne et le Royaume-Uni réunis représentent, quant à eux, 49 % de la contribution des FS aux IIF.

Certains pays, comme la France, ont créé de nombreux IIF, mais la contribution des FS est relativement faible, ce qui indique que la taille moyenne du fonds est limitée. Ce schéma n'est cependant pas universel. Ainsi, en Grèce, on assiste à la situation inverse. La plupart des pays ont mis en œuvre moins de dix IIF, avec une contribution des FS inférieure à 200 millions d'EUR. Dans l'ensemble des pays, les IIF en faveur des PME sont majoritaires et des IIF ont été mis en œuvre dans la (quasi-)totalité des régions (Ward 2012:7).

¹⁹ Remarque: 1) Ces chiffres concernent 68 fonds à participation, dont 47 pour des IIF en faveur des PME au titre de l'article 44, point a), 18 pour des projets de développement urbain au titre de l'art. 44, point b) et 3 pour l'efficacité énergétique/les énergies renouvelables au titre de l'article 44, point c). 2) versés à des fonds à participation et directement à des fonds spécifiques mis en œuvre sans fonds à participation; 3) versés à des fonds spécifiques mis en œuvre avec et sans fonds à participation.

Graphique 5: Nombre d'IIF et contributions des Fonds structurels versées à des IIF

Source: EPRC, sur la base de la Commission européenne (2013).

Tous les types d'IIF (prêts, garanties, capitaux propres, capital-risque et autres produits) sont utilisés aux fins du soutien au titre de l'article 44, point a) – IIF en faveur des entreprises. En revanche, les IIF en faveur du développement urbain [article 44, point b)] et de l'efficacité énergétique/énergies renouvelables [article 44, point c)] ont uniquement pris la forme de prêts à ce jour (tableau 7).

Tableau 7: Nombre d'IIF octroyés et montants versés aux bénéficiaires finaux

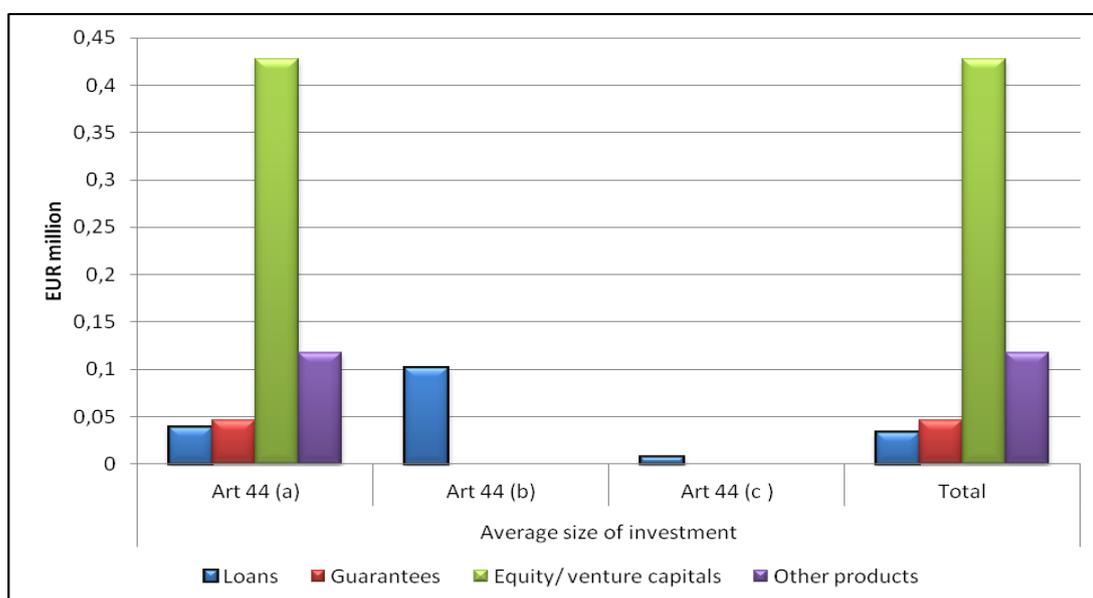
Structure du fonds	Art. 44, point a)		Art. 44, point b)		Art. 44, point c)		Total	
	Nbre	€m	Nbre	€m	Nbre	€m	Nbre	€m
Prêts	38 997	1 494,95	61	6,17	7 121	52,45	46 179	1 553,57
Garanties	24 414	1 129,63					24 414	1 129,63
Capitaux propres	1 357	580,27					1 357	580,27
Autres produits	3 225	379					3 225	379

Source: EPRC, sur la base de la Commission européenne (2013).

Les prêts sont l'instrument le plus utilisé et représentent en outre la contribution des PO la plus importante aux bénéficiaires finaux (1 553,57 millions d'EUR) (voir le tableau 7). Le montant octroyé à des bénéficiaires finaux par l'intermédiaire d'IIF de capitaux propres/capital-risque est dans l'ensemble beaucoup plus réduit. Cependant, si l'on examine la taille *moyenne* de chaque investissement (graphique 6), force est de constater que, en moyenne, les prêts et les garanties sont très inférieurs aux investissements moyens en capitaux propres/capital-risque. Des différences sont également constatées au niveau de la taille moyenne des prêts entre les IIF. Ainsi, la taille moyenne des prêts la plus petite (7 000 EUR) est enregistrée dans le cas d'IIF pour l'efficacité énergétique et les

énergies renouvelables et la plus élevée pour les IIF en faveur du développement urbain (0,1 million d'EUR).

Graphique 6: Taille moyenne des investissements par type d'IIF



Source: EPRC, sur la base de la Commission européenne (2013).

Average size of investment	Taille moyenne de l'investissement
Loans	Prêts
Guarantees	Garanties
Equity/venture capitals	Capitaux propres/capital-risque
Other products	Autres produits

3.4.3 Mise en œuvre inégale des IIF – analyse comparative des études de cas

Les études de cas font écho aux conclusions de l'analyse documentaire selon lesquelles il existe des différences significatives entre les États membres en ce qui concerne l'utilisation et la mise en œuvre des IIF (voir le tableau 8). Parmi les PO couverts par les études de cas, si l'on se base sur les données nationales obtenues dans le cadre des rapports relatifs aux études de cas, celui de Saxe-Anhalt bénéficie de loin de l'allocation absolue la plus élevée octroyée à des IIF, avec une contribution du FEDER de 248,7 millions d'EUR, soit près de 13 % de l'allocation du FEDER au programme. En outre, cette allocation est de loin la plus importante octroyée par le FEDER à des IIF dans les États fédérés allemands. Bien que le montant octroyé aux IIF pour le PO Lowlands et Uplands d'Écosse soit inférieur (seulement 116 millions d'EUR), il représente néanmoins environ un tiers des ressources du FEDER du programme. En revanche, le PO slovène "Renforcement des possibilités de développement régional" n'alloue que 2,8 % des fonds du FEDER aux IIF.

Tous les PO couverts par les études de cas utilisent des IIF pour soutenir les PME. Il s'agit de loin de l'utilisation la plus répandue des IIF cofinancés par la politique de cohésion. Certains fournissent un soutien général aux PME; d'autres ciblent les jeunes entreprises du secteur des hautes technologies. Deux des PO sélectionnés recourent à des IIF pour le développement urbain (Silésie en Pologne et Lowlands et Uplands d'Écosse au Royaume-Uni, qui s'appuient tous deux sur l'initiative Jessica). Le tableau 8 illustre les différents types d'instruments qui ont été cofinancés par le FEDER dans le cadre des PO couverts par les études de cas.

Tableau 8: IIF utilisés dans le cadre des PO couverts par les études de cas

PO	Fonds	Objet
FEDER Saxe-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de prêts aux PME (<i>KMU-Darlehensfonds</i>) • Fonds de prêts de démarrage Ego.PLUS • Fonds de capital-risque IBG II (<i>Risikokapitalfonds IBG II</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prêts mezzanine/traditionnels à de jeunes entreprises et des PME existantes en pleine croissance, en particulier dans le secteur de la fabrication • Prêts mezzanine à des PME de maximum trois ans pour la commercialisation d'un nouveau produit, processus ou service, ainsi que pour des projets de R&D et d'investissement • Investissements de capitaux propres, titres convertibles et/ou prêts mezzanine au profit des PME
Finlande orientale	<ul style="list-style-type: none"> • Aloitusrahasto Vera Oy (<i>Starting Fund Vera Ltd</i>) • Prêts bonifiés et garanties Finnvera 	<ul style="list-style-type: none"> • PME du secteur des services TIC, industrie proposant des innovations au niveau de la fabrication et services riches en innovations • Démarrage et développement de PME
Languedoc-Roussillon	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds Jeremie • Fonds Jeremie • Fonds Jeremie 	<ul style="list-style-type: none"> • Prêts Crealia pour des projets innovants • Capitaux propres ou fonds de co-investissement Sodirec • Garanties de la Banque Populaire du Sud
POR FEDER Silésie	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à des fonds de prêts locaux, régionaux et subrégionaux, à des microcrédits et à des fonds de garantie • Fonds Jessica 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux entrepreneurs • Projets de développement urbain
Renforcement des poss. de dév. régional	<ul style="list-style-type: none"> • Instruments du Fonds slovène pour les entreprises • Instruments du Fonds slovène pour les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement par emprunt (garanties, contre-garanties et crédits) • Financement par capitaux propres, par l'intermédiaire d'un soutien aux sociétés de capital-risque
FEDER Lowlands et Uplands d'Écosse	<ul style="list-style-type: none"> • Scottish Co-Investment Fund • Scottish Venture Fund • Scottish Loan Fund • West of Scotland Loan Fund • East of Scotland Investment Fund 	<ul style="list-style-type: none"> • Approche de co-investissement dirigée par des partenaires du secteur privé/capital-risque au stade du démarrage • PME à forte croissance • Financement par créance non garantie et mezzanine au profit d'entreprises exportatrices/en pleine croissance établies • Financement par emprunt de PME nouvelles et en pleine croissance

PO	Fonds	Objet
	<ul style="list-style-type: none"> Fonds Jessica 	<ul style="list-style-type: none"> Financement par emprunt de PME nouvelles et en pleine croissance Fonds Spruce (Scottish Partnership for Regeneration in Urban Centres)

Source: Rapports des études de cas.

Le tableau 9 fournit plus de détails sur les IIF utilisés dans le cadre des PO couverts par les études de cas, grâce notamment à des données tirées du rapport de synthèse 2013 de la Commission. Le tableau montre la contribution des PO aux instruments, la contribution totale du FEDER et le cofinancement, tant public que privé. Il existe des variations notables entre les IIF au niveau des montants reçus: de 237,87 millions d'EUR pour le Fonds de prêts aux PME du PO Saxe-Anhalt à 2-3 millions d'EUR pour les IIF de capitaux propres en Slovénie. Ainsi qu'on peut le voir dans le tableau, de nombreux fonds ne recourent pas au cofinancement du secteur privé. Ces chiffres peuvent toutefois se révéler trompeurs pour diverses raisons. Ils exagèrent parfois la contribution du secteur privé (ainsi, un niveau élevé de cofinancement du secteur privé est constaté pour les programmes de capitaux propres de la Slovénie, mais ceux-ci n'avaient pas encore finalisé d'investissement au moment de la communication du rapport à la Commission). Par ailleurs, la participation du secteur privé peut intervenir à un stade postérieur au cofinancement au niveau de l'IIF/fonds, par exemple, dans le cas du Scottish Co-Investment Fund; les investissements sont consentis à parts égales avec le secteur privé au niveau de l'investissement.

Tableau 9: Contributions du financement aux IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas

EM	PO FEDER	IIF	Contribution du PO (millions d'EUR)	Contribution du FEDER (millions d'EUR)	Cofinancement public (millions d'EUR)	Cofinancement privé (millions d'EUR)
DE	Saxe-Anhalt	Fonds de prêts aux PME (KMU-Darlehensfonds)	237,87	174,84	63,04	0
		Fonds de prêts de démarrage Ego.PLUS	10	10	0	0
		Fonds de capital-risque IBG II (Risikokapitalfonds IBG II)	85,01	63,76	21,25	0
FIN	Finlande orientale	Capitaux propres Finnvera	35,89	17,94	17,94	0
FR	Languedoc-Roussillon	Fonds à participation Jeremie	30	15	15	0
		IIF Jeremie	2,2	1,1	0	0
PL	Silésie	Fonds de garantie régional	5,95	5,04	0	0,91
		Fonds à participation Jessica	62,83	53,41	9,43	0
		FDU Jessica	63,22	53,74	0	0

EM	PO FEDER	IIF	Contribution du PO (millions d'EUR)	Contribution du FEDER (millions d'EUR)	Cofinancement public (millions d'EUR)	Cofinancement privé (millions d'EUR)
SI	Renforcement des possibilités de développement régional	Fonds de garantie	42,66	36,26	6,4	0
		PIIF – Prog d'IIF (FP)	56,55	48,07	8,48	0
		1. IIF garantie	21,5	18,28	3,22	0
		2. IIF Capitaux propres 1	5	4,25	0,75	5,21
		3. IIF Capitaux propres 2	3,92	3,33	0,59	4,08
		4. IIF Capitaux propres 3	9	7,65	1,35	9,41
		5. IIF Capitaux propres 4	2,64	2,25	0,40	2,75
		6. IIF Capitaux propres 5	3,68	3,12	0,55	3,83
		7. IIF Capitaux propres 6	2,5	2,12	0,37	2,60
		8. IIF Capitaux propres 7	7,2	6,12	1,08	7,49
UK	Lowlands et Uplands d'Écosse	Scottish Co-Investment Fund	65,76	17,76	48,0	0
		Scottish Loan Fund	43,39	4,53	36,0	2,86
		Scottish Venture Fund	40,85	24,0	16,85	0
		WSLF	18,0	7,2	5,4	5,4
		ESIF	6,0	2,14	2,06	1,80
		Fonds à participation Jessica	60,0	28,8	31,2	0
		FDU Jessica (Spruce)	58,0	28,0	30,0	0

Source: CE 2013a, à l'exception des chiffres pour Spruce transmis par le gouvernement écossais.

3.4.4 Évolution de l'utilisation des IIF

De manière générale, l'utilisation des IIF au titre des programmes de la politique de cohésion s'est intensifiée au cours des périodes de programmation successives, passant de 0,57 milliard d'EUR (0,44 % des allocations totales des FS) au titre du FEDER en 1994-1999 à 1,3 milliard d'EUR en 2000-2006 (0,8 % des allocations totales), puis à €1,6 milliards d'EUR en 2007-2013 (4,4 % des allocations totales) (Michie et Wishlade 2011:19, Ward 2012:2). Le recours au FEDER pour cofinancer des IIF a augmenté au fil du temps dans la plupart des pays, mais pas tous. En Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni, un financement a été alloué pour la première fois à des IIF lors de la période de programmation 1994-1999 et plusieurs pays leur ont emboîté le pas au cours de la période 2000-2006, dont l'Espagne, les Pays-Bas et l'Autriche, ainsi que la Lettonie et la Slovaquie après 2004, lorsqu'elles sont entrées dans l'UE et sont devenues éligibles à un soutien du FEDER (Ward 2012: 6). Dans la plupart des États membres de l'UE, le soutien des IIF au titre du FEDER a débuté au cours de la période 2007-2013. En général, leur utilisation s'est davantage étendue dans les zones de convergence que dans celles de compétitivité durant

cette période. L'expansion de l'utilisation des IIF entre les périodes 2000-2006 et 2007-2013 est entièrement due à la mise de côté de fonds plus importants pour les prêts, les garanties de prêt et d'autres formes de crédit et non aux fonds de capital-risque qui, en moyenne, sont demeurés inchangés (Ward 2012: 6).

Encadré 6: Utilisation des IIF – une mise en œuvre inégale à travers l'Europe

Les discussions avec diverses parties prenantes de différents États membres ont mis en lumière d'importantes différences dans leur approche de l'utilisation des IIF pour mettre en œuvre des mesures politiques de l'UE. Un entretien avec un représentant de l'agence régionale française pour le développement DATAR a révélé que la part des IIF dans les Fonds structurels en France était comprise entre 2 % et 3 % seulement (soit 130 millions d'EUR au titre du FEDER et 165 millions d'EUR de fonds Feader). D'après une étude actuellement réalisée par Technopolis (à paraître en 2013), le faible taux d'utilisation des IIF dans les programmes de l'UE en France s'explique par le manque de transparence et de stabilité des règlements de l'UE, l'absence de compétences à tous les niveaux de l'administration et une répugnance persistante à l'égard de l'abandon des subventions au profit des IIF (voir le chapitre 5).

En revanche, les entretiens avec des AG, des gestionnaires de fonds à participation et des gestionnaires de fonds du Royaume-Uni et d'Allemagne donnent l'impression qu'il existe une tradition de longue date en ce qui concerne l'utilisation de ces instruments et que les acteurs concernés sont par conséquent habitués à ces types de processus. En Slovaquie, en Pologne et en Hongrie, les entités interrogées ont, quant à eux, souligné les avantages perçus des IIF en termes de développement économique des régions, qui se traduisent par un taux d'adoption élevé et une intensification rapide de l'utilisation des IIF.

À titre d'exemple, la Hongrie a commencé à utiliser des IIF au cours de la période de programmation actuelle dans le cadre de l'initiative Jeremie. La priorité 4 du PO FEDER pour le développement économique (budget total: 3,4 milliards d'EUR) et du PO Hongrie centrale (POHC) est entièrement dédiée à l'ingénierie financière (environ 22 % du financement total). En vertu de l'initiative Jeremie, cette priorité s'efforce de remédier aux dysfonctionnements des marchés financiers hongrois et d'améliorer l'accès des PME à divers IIF et à l'aide consultative connexe en offrant des microcrédits, des garanties et du capital-risque. Même si, durant les premières années de la période de programmation, l'AG se consacrait à la mise en place de la structure opérationnelle, des intermédiaires financiers ont été sélectionnés en suffisance depuis 2009 pour offrir des contrats aux PME. L'augmentation "considérable" de l'offre d'IIF en quelques années seulement a permis jusqu'à présent à 8 600 bénéficiaires finaux d'en profiter dans le cadre du PO pour le développement économique et à 3 000 bénéficiaires finaux dans le cas du PO Hongrie centrale.

Les expériences très positives enregistrées en Pologne par rapport à la mise en œuvre de Jessica à l'initiative d'un représentant du service du ministère du développement régional responsable de la coordination des PO régionaux ont valu au pays le titre de "leader de la mise en œuvre de Jessica en Europe". En Pologne, le budget total pour Jessica s'élève à 257 millions d'EUR, pour un total de 20 contrats signés dans 5 régions, à savoir la Grande-Pologne (67 millions d'EUR, 8 projets), la Poméranie occidentale (33 millions d'EUR, 3 projets), la Silésie (60 millions d'EUR, 4 projets), la Poméranie (57 millions d'EUR, 5 projets) et la Mazovie (40 millions d'EUR, 1 projet en attente). La hausse la plus importante a été enregistrée en 2012.

Source: Entretiens.

3.4.5 Raisons de l'utilisation des IIF dans des mesures différentes dans les États membres

Des différences substantielles sont constatées dans l'utilisation des IIF par les États membres. Cette situation s'explique principalement par des différences dans le fonctionnement des marchés financiers des différents pays et par des traditions et des conditions socio-économiques différentes, qui affectent la manière dont sont déployés les IIF et l'étendue de leur utilisation.

Le niveau de développement et d'innovation des **marchés financiers** varie parmi les États membres. La capacité des PME à obtenir un financement est perçue comme leur "problème le plus pressant" (par exemple, dans l'enquête 2011 de la Commission européenne sur l'accès des PME au financement), quoique dans une mesure variable selon les pays. Dans certains, le principal obstacle à l'obtention d'un prêt par une entreprise est tout simplement l'indisponibilité de financement (CE 2011b: 79); dans d'autres, l'obtention d'un financement peut être limitée par les garanties demandées en échange, le degré variable d'expertise des succursales locales en matière d'évaluation des perspectives commerciales, l'absence de tradition de soutien bancaire aux entreprises locales ou simplement l'absence physique de banques locales (Ward 2012). Des différences sont également constatées dans la capacité d'innovation des marchés financiers et dans la demande d'un soutien financier à des fins d'investissement. En outre, les marchés de capital-risque diffèrent d'un pays à l'autre.

Il semble qu'il y ait des carences au niveau du marché et un besoin de soutien public dans les pays où les marchés financiers sont moins développés. Il n'y a cependant pas de lien étroit entre l'étendue apparente du soutien bancaire aux petites entreprises et la part du FEDER affectée à des prêts. En outre, le lien entre la capacité d'innovation et la part du FEDER affectée au capital-risque est ténu (Ward 2012).

Certains États membres disposent de marchés financiers bien développés et d'une longue tradition de soutien public aux PME, deux éléments largement absents dans d'autres (Technopolis 2011: 38-40, Ward 2012). Les conséquences de cette situation sur les IIF cofinancés par des FS sont doubles. Tout d'abord, l'utilisation d'IIF au titre de la politique de cohésion peut paraître peu attrayante dans la mesure où ces instruments sont considérés comme déjà suffisamment pourvus au titre d'arrangements nationaux. Par conséquent, certaines AG ont estimé qu'il était plus raisonnable de s'appuyer sur l'expertise et les structures existantes que de mettre en place un cadre institutionnel parallèle (Michie et Wishlade 2011:22). Paradoxalement, l'absence de marchés financiers bien développés ou de traditions de soutien public aux PME peut également freiner l'utilisation d'IIF par les AG en raison de leur manque d'expertise et d'expérience. C'est en effet une des principales raisons invoquées pour expliquer la non-utilisation des IIF, en particulier dans les pays de l'UE-12 (Ward 2012).

Par ailleurs, l'utilisation des IIF étant une nouveauté pour bon nombre d'États membres, les décideurs ont préféré les subventions aux IIF. En outre, les difficultés associées à l'intégration d'objectifs plus larges dans les programmes d'ingénierie financière, ainsi que leur inadéquation pour des projets qui ne génèrent pas de bénéfices ou pour des types particuliers d'investissements, notamment dans le domaine de la RDT et de l'innovation (Ward 2012), ont empêché leur utilisation.

3.5 Au-delà de la politique de cohésion

3.5.1 Les IIF en dehors de la politique de cohésion

Les IIF utilisés dans le cadre de programmes de la politique de cohésion côtoient une série d'autres initiatives et instruments au niveau de l'UE, ainsi qu'au niveau national. Le tableau 10 ci-dessous présente quelques initiatives européennes proposant des IIF. L'examen détaillé de ces mesures dépasse le champ d'application de la présente étude, mais il est important de noter que des mesures similaires sont appliquées dans d'autres domaines de la politique de l'UE et que certains États membres jouissent d'une expérience considérable de ces mesures.

Tableau 10: Initiatives au niveau de l'UE faisant appel à des IIF

Initiative	Champ d'application	Description de l'initiative
7^e programme-cadre de recherche et de développement (7^e PC)	UE-27, EEE, pays candidats	Le 7 ^e PC comprend le mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR), qui investit dans des PME actives dans des secteurs à forte croissance et dans d'autres domaines thématiques. (Volume: 2 milliards d'EUR)
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PCI)	UE-27, EEE, pays candidats	Le PCI inclut des initiatives développées par le FEI, telles que le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC) et le mécanisme de garantie PME (GPME). Le PCI est divisé en trois programmes: le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE); le programme d'appui stratégique en matière de TIC (PAS-TIC); et le programme "Énergie intelligente - Europe" (EIE). Le PCI est doté d'un budget de plus de 1 milliard d'EUR destiné à faciliter l'accès des PME à des prêts et des capitaux propres là où des carences du marché ont été recensées.
Instrument européen de microfinancement Progress (IEMP)	UE-27, EEE, pays candidats	Lancé en 2010 dans le but d'accroître la disponibilité de microcrédits pour démarrer ou développer une petite entreprise par l'intermédiaire de fournisseurs de microcrédits. (Volume: 200 millions d'EUR).
Instrument de garantie de prêts pour les projets RTE-T (GPTT)	UE-27	Mis en place par la Commission et la BEI, dans le but de faciliter la participation du secteur privé à l'infrastructure européenne de transport de base, qui rencontre souvent des difficultés à l'heure d'attirer des fonds du secteur privé en raison du niveau de risque relativement élevé aux stades d'exploitation initiaux

Initiative	Champ d'application	Description de l'initiative
		d'un projet. (Volume: 1 milliard d'EUR).
Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures (fonds Marguerite)	UE-27	Soutenu par six grandes institutions financières européennes afin d'investir dans des infrastructures à haute intensité de capital. Il vise un rendement ajusté en fonction des risques attractif, stable et à long terme dans le domaine du développement du transport, de l'énergie et du changement climatique. (Volume: 1,5 milliard d'EUR).
Projet pilote de transfert de technologie (PTT)	UE-27	Finance les activités de transfert de technologie d'universités, d'organisations de recherche ou de PME par l'intermédiaire d'IIF en capital-risque et d'autres moyens d'investissement, qui ciblent le financement de projets de commercialisation de la propriété intellectuelle. (Budget annuel de 2 millions d').
Action commune pour soutenir les institutions de micro-finances en Europe (Jasmine)	UE-27	Initiative conjointe du groupe BEI visant à soutenir le développement des fournisseurs de microcrédits. (Budget: 50 millions d'EUR).
Mécanisme européen d'assistance à l'échelle locale dans le domaine de l'énergie (Elena)	UE-27, EEE, pays candidats	Initiative conjointe de la Commission et de la BEI dans le but de soutenir des objectifs de la politique climatique et énergétique de l'UE en aidant les AG à préparer des projets en matière d'efficacité énergétique ou d'énergies renouvelables, en développant des projets d'investissement "finançables" à même d'attirer des financements extérieurs de la part de banques ou d'autres institutions financières, telles que la BEI. (Budget: 15 millions d'EUR).
Fonds européen pour l'efficacité énergétique (EEEF)	UE-27	Partenariat public-privé visant à atténuer le changement climatique grâce à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Le fonds met l'accent sur le financement de projets d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables de petite échelle et de transports urbains propres via des investissements directs et des instruments de créance, mezzanine, de crédit-bail, de capitaux propres, de co-investissement et de partage des risques. (Volume: 265 millions d'EUR).

Source: Parlement européen (2012b).

Les IIF cofinancés au titre de la politique de cohésion fonctionnent également aux côtés d'une série d'instruments renouvelables au niveau des États membres. Ainsi que souligné par Mason et al. (2012: 1), les IIF ne constituent une "nouveau" que dans le cadre de la politique de cohésion, et de nombreux pays les utilisent dans le cadre de leur politique de développement économique depuis des dizaines d'années (par exemple, CSES 2012, Technopolis 2011). En général, il est cependant difficile d'évaluer l'étendue et l'importance de l'utilisation de ces instruments renouvelables, dans la mesure où ils sont souvent mis en œuvre au niveau régional et loin des décideurs publics, bien qu'avec des fonds publics (Mason et al. 2012).

Ces instruments renouvelables nationaux sont bien implantés dans certains États membres, tels que le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni, alors qu'ils sont beaucoup moins utilisés dans d'autres, en particulier les pays plus petits. Bon nombre d'instruments nationaux de longue date consistent en des prêts et en des garanties de prêts, de sorte que la participation du secteur public à l'octroi d'un accès au financement par l'intermédiaire d'IIF s'est essentiellement concentrée sur la fourniture d'un soutien général aux PME et à l'esprit d'entreprise. En effet, l'utilisation d'instruments renouvelables s'inscrit dans le cadre d'une politique de grande envergure en faveur des PME dans de nombreux États membres de l'UE. Les instruments renouvelables sont également fréquemment utilisés dans les États membres pour soutenir l'innovation en proposant un financement à des entreprises technologiques et en soutenant des projets de R&D. Il existe également plusieurs exemples d'instruments renouvelables nationaux soutenant le développement urbain. Plus récemment, le secteur public a également participé à des instruments renouvelables soutenant les domaines thématiques des énergies renouvelables et à faible émission de carbone (Mason et al. 2012).

3.5.2 Gestion partagée ou centrale

Alors que les instruments au titre des FS, du Fonds de cohésion, du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) appliquent le principe de la "gestion partagée" entre l'UE et les États membres, les fonds dans les domaines de la recherche, de l'environnement et de l'action extérieure sont gérés au niveau central par la Commission européenne. Ces différents instruments sont par conséquent gérés par différents départements au sein de la Commission européenne. Les mécanismes PCI et IEMP susmentionnés, par exemple, relèvent de la compétence de la DG Affaires économiques et financières (DG ECFIN). Ils sont tous deux gérés par la Commission européenne en collaboration avec le FEI. C'est également le cas du mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR), dans le cadre duquel les 2 milliards d'EUR de ressources de l'UE et de la BEI visent à générer plus de 10 milliards d'EUR de prêts pour des projets de recherche, de développement et d'innovation, et de l'instrument de partage des risques (IPR), au sein duquel la DG ECFIN est représentée au comité de direction chargé de superviser la mise en œuvre et la conception de nouveaux produits et d'extensions de la portée de l'instrument (programmes de garantie, produits de partage des risques). LA DG ECFIN contribue désormais à la conception de plusieurs nouveaux instruments gérés au niveau central pour la prochaine période de financement (dans les domaines de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale, ainsi que de la recherche, du développement et de l'innovation) (voir le tableau 11). D'après un représentant de la DG ECFIN, il est prévu de mettre en œuvre des instruments conjoints afin de combiner les ressources du budget central avec celles des FS, ainsi que d'autres instruments prêts à l'emploi, c'est-à-dire des instruments standardisés dont les conditions d'utilisation seront fixées par la Commission européenne sur la base des enseignements tirés, en veillant à leur conformité avec les règlements en matière d'aides d'État.

Tableau 11: Gestion partagée ou centralisée: les IIF futurs en dehors de la politique de cohésion

Instruments	Description
Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME)	Le programme COSME courra de 2014 à 2020, avec un budget prévu de 2,5 milliards d'EUR. Il facilitera l'accès des PME au financement, soutiendra la création d'entreprises et encouragera l'esprit d'entreprise. Le programme COSME inclura un mécanisme de capitaux propres baptisé "Equity Facility for Growth" (EFG), qui investira dans des fonds de capital-risque, ainsi qu'une facilité de créance appelée "Loan Guarantee Facility" (LGF), qui offrira des garanties aux intermédiaires financiers qui octroient des prêts aux PME. Ces facilités seront mises en œuvre par le FEI. L'acte de base du programme COSME prévoit toutefois la possibilité d'une mise en œuvre par d'autres entités responsables (article 58).
Facilité pour les secteurs culturel et créatif	La DG ECFIN gèrera, en collaboration avec la DG Éducation et culture, la "facilité pour les secteurs culturel et créatif", qui propose des instruments de garanties de prêts afin de soutenir des PME actives dans le secteur des médias et de la création (intégré avec COSME et Horizon 2020). Le but est de faciliter l'accès à un financement privé par l'intermédiaire de garanties, qui pourraient générer plus d'1 milliard d'EUR en prêts.
Erasmus pour tous	Erasmus pour tous rassemblera tous les programmes européens et internationaux en cours en matière d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport, en remplaçant sept programmes existants par un seul. Il aidera des étudiants inscrits en master à financer leurs études à l'étranger grâce à des prêts bon marché, au moyen d'un budget prévu de 880 millions d'EUR.
Programme pour le changement social et l'innovation sociale (PCIS)	Le PCIS est destiné à intégrer les trois programmes existants, Progress (Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale), EURES (Services européens de l'emploi) et l'IEMP, et à étendre leur portée. Il soutiendra la coordination des politiques, le partage des meilleures pratiques, le renforcement des capacités et l'expérimentation de politiques novatrices en vue d'étendre les mesures les plus efficaces à une plus grande échelle à l'aide du FSE.
IIF au titre du programme Horizon 2020	Horizon 2020 est l'instrument financier chargé de mettre en œuvre l'initiative européenne phare "Union de l'innovation". Avec un budget de 80 milliard d'EUR, le programme Horizon 2020 regroupera tous les financements en matière de recherche et d'innovation actuellement fournis par l'intermédiaire des programmes-cadres pour la recherche et le développement technique, les activités liées à l'innovation du PCI et l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT). Dans le cadre du programme Horizon 2020, une facilité de prêt et une facilité de capitaux propres soutiendront les PME, les jeunes entreprises et les petites entreprises à capitalisation moyenne, ainsi que des

Instruments	Description
	<p>universités actives dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation, sur la base des enseignements tirés des actuels programmes MFPR et IPR. Horizon 2020 et COSME aideront les entreprises à différents stades de leur développement.</p> <p>Le soutien prévu pour la recherche et l'innovation au titre du programme Horizon 2020 a pour but de renforcer la position de l'UE dans le domaine de la science avec un budget dédié de 24 598 millions d'EUR; de renforcer le leadership industriel dans le domaine de l'innovation avec 17 938 millions d'EUR (investissements majeurs dans des technologies clés, meilleur accès à des capitaux et soutien des PME) et de dégager 31 748 millions d'EUR pour aider à résoudre des problèmes à l'échelle de l'UE (changement climatique, transport durable et mobilité, énergies renouvelables à prix abordable, vieillissement de la population, etc.).</p>

Source: Entretiens et sites web officiels de la Commission européenne.

4. UNE INTERVENTION EN TEMPS OPPORTUN, À L'ENDROIT REQUIS: AVANTAGES DES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE

Les avantages associés à l'utilisation d'IIF dans le cadre des programmes des FS (par rapport à d'autres formes de soutien) ont été mis en évidence dans plusieurs rapports, dont Cowling 2010, CCE 2012, CE 2012a, CE 2011, CE 2010, PE 2012, PE 2012b, Michie et Wishlade 2011, Ward 2012). Parmi les avantages relevés, en particulier dans le cas d'IIF soutenant le développement des entreprises, on retiendra:

- l'effet de levier;
- la durabilité;
- le renforcement des capacités;
- la couverture des risques;
- l'accélération de la mise en œuvre des programmes;
- le développement urbain.

Ces divers avantages sont décrits et illustrés dans les paragraphes suivants.

4.1 Effet de levier

Le principal avantage perçu de l'utilisation des IIF est qu'ils permettent de canaliser des ressources supplémentaires en faveur des PME, en ayant une incidence financière potentiellement plus grande que les subventions, en raison de leur capacité à attirer des ressources supplémentaires des secteurs public et privé, multipliant ainsi l'effet des ressources des FS et les contributions nationales/régionales.

À titre d'exemple, un représentant de North East Finance, un fonds à participation créé dans le cadre du PO Angleterre du Nord-Est, a déclaré dans un entretien que le fonds est parvenu à mobiliser plus d'1 livre sterling par livre sterling de fonds privés investie grâce à l'initiative Jeremie. Jusqu'en 2013, le fonds a investi environ 64 millions de GBP, auxquels se sont ajoutés plus de 70 millions de GBP de capitaux privés et 4 millions de GBP de fonds publics supplémentaires. En bref, les entreprises d'Angleterre du Nord-Est ont reçu plus de 130 millions de GBP grâce au fonds Jeremie Angleterre du Nord-Est.

D'après les entretiens, cet effet de levier est encore plus manifeste dans certains petits pays qui, traditionnellement, attirent moins les investissements internationaux. Ainsi, un responsable de Balt Cap, un intermédiaire financier actif dans les États baltes, a expliqué que les investisseurs internationaux hésitent généralement à investir dans les trois pays baltes. Grâce à l'initiative Jeremie, l'institution a néanmoins réussi à attirer des financements supplémentaires d'autres investisseurs et, par conséquent, à doubler la contribution initiale de Jeremie.

4.2 Durabilité

L'utilisation d'IIF peut encourager le recyclage à long terme des fonds publics, une perspective jugée très importante en cette période de restrictions budgétaires. Dans le cas des AG régionales, les IIF offrent la possibilité de réinvestir les FS au niveau de la région au terme de la période de programmation, permettant ainsi d'accroître la valeur ajoutée des deniers publics. Ainsi que souligné par un responsable du fonds à participation Jeremie Angleterre du Nord-Est, les IIF offrent la possibilité d'"accroître la valeur de l'argent des contribuables".

Encadré 7: Abandon des subventions – Données recueillies dans le cadre des études de cas

Dans le Land de Saxe-Anhalt, le PO a pensé qu'en plus de combler un manque au niveau du financement des PME, les IIF pourraient contribuer à la stratégie du Land de Saxe-Anhalt visant à réduire le recours du gouvernement à des subventions et à développer à la place un ensemble de fonds renouvelables pour soutenir le développement économique à long terme, au-delà de la période de programmation des FS.

Le principal avantage perçu à l'utilisation des IIF en Pologne est la capacité à faire face à l'insuffisance notable d'investissements, de façon à soutenir ou à lever des investissements supplémentaires, voire à dégager des bénéfices. En outre, au stade actuel d'avancement du programme en Silésie, les fonds destinés aux subventions sont quasiment entièrement utilisés, et des prêts ou des garanties peuvent être proposés aux entreprises à de meilleures conditions que celles offertes par les banques privées.

En Finlande, les IIF sont perçus comme plus efficaces que les subventions sur le plan administratif, en particulier dans la mesure où ils permettent un suivi plus régulier et à plus long terme (Vironen 2011), tandis qu'en Écosse, l'utilisation des IIF a notamment eu pour avantage majeur de renforcer les capacités de la communauté financière locale.

Source: Rapports des études de cas.

4.3 Renforcement des capacités

L'utilisation d'IIF peut contribuer à renforcer la capacité institutionnelle grâce à des partenariats entre les secteurs public et privé, peut étendre l'implication des intermédiaires/institutions financiers dans la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE et peut encourager la mise en commun de l'expertise et du savoir-faire, par exemple pour soutenir de jeunes entreprises, ou améliorer la qualité des projets.

Il est par ailleurs ressorti des entretiens que la création de synergies public-privé conduit au final à un alignement des intérêts entre les acteurs publics et privés, en puisant le meilleur des deux. D'une part, elles permettent la poursuite d'objectifs de politique publique qui caractérise les institutions publiques et, d'autre part, elles introduisent les mécanismes du marché commercial qui vont de pair avec les investissements privés. Dans le cas du capital-risque, la mise en commun de l'expertise et du savoir-faire d'investisseurs privés tels que des banques pourrait offrir une expérience pratique essentielle aux PME, en mettant à leur disposition un partenaire compétent à même de leur donner des conseils et de leur apporter une assistance technique.

L'accès au savoir-faire est perçu non seulement par les bénéficiaires finaux, mais également par les intermédiaires financiers ou les organismes stratégiques. Le programme 2009-2013 du FEDER sur les instruments d'ingénierie financière pour les microentreprises et les PME de Slovénie constitue un exemple intéressant à cet égard. Malgré une connaissance pratique "non optimale" (pour reprendre leurs termes) des IIF de la part des responsables du PO au début de la période de programmation, l'implication d'experts issus principalement des États-Unis et des Pays-Bas et le dialogue continu avec la CE ont permis à l'institution d'acquérir un certain degré d'expertise, qui a facilité ses activités liées aux IIF. Ce PO a pour but de soutenir les PME, principalement par l'intermédiaire de garanties, de prêts et de capital-risque. Face à l'intérêt manifesté par les PME à l'égard des fonds, son budget a même été relevé de 35,05 millions d'EUR à 118,15 millions d'EUR. Des ressources financières nationales supplémentaires pour un montant de 50 millions d'EUR ont par ailleurs été dégagées en décembre 2010, et ont été complétées par 5 millions d'EUR provenant du capital non affecté du Fonds slovène pour les entreprises en janvier 2013. Le budget total pour les IIF s'élevait à 115 millions d'EUR en janvier 2013.

D'après les entités interrogées, l'échange d'informations et d'expériences entre les acteurs concernés est considéré comme un facteur crucial pour obtenir de meilleurs résultats.

4.4 Couverture des risques

L'utilisation d'IIF pourrait encourager des investisseurs à investir (davantage) dans des projets peu attrayants sans intervention publique, car jugés trop risqués pour des institutions financières privées normales. C'est particulièrement important pour les jeunes entreprises relativement petites actives dans des secteurs à haut risque (hautes technologies et TIC, par exemple) qui n'auraient pas accès à des financements en raison du faible niveau de sûretés qu'elles ont à offrir, en particulier face à l'aversion des investisseurs privés pour la prise de risques.

L'initiative mise sur pied par la NRW-Bank en Allemagne en est un exemple. Dans un entretien, un représentant de la banque a expliqué que la banque octroie des prêts couvrant les besoins financiers de jeunes entreprises pour une durée de 6 mois par l'intermédiaire du NRW / EU.Mikrodarlehen (un fonds constitué à 50 % par des contributions du FEDER et à 50 % par la contribution de la région RNW). Ces types de prêts spécifiques, consentis pour des montants compris entre 5 000 EUR et 25 000 EUR, s'adressent à de jeunes entreprises qui ne peuvent pas encore prouver le succès de leurs activités et qui, par conséquent, ne pourraient pas bénéficier d'un prêt classique auprès d'une banque privée.

Un autre exemple nous est offert par CAT Invest Zealand, un fonds cofinancé par le FEDER et géré par l'intermédiaire financier CAT au Danemark. Un représentant de CAT a expliqué dans un entretien que le fonds octroie des capitaux propres pour des montants allant jusqu'à 1 million d'EUR et ne dépassant pas 30 % de l'actif à divers bénéficiaires (scientifiques, inventeurs, développeurs d'idées et entrepreneurs, par exemple) qui ne bénéficient pas du soutien d'institutions privées.

Il est par ailleurs ressorti de l'ensemble des PO couverts par les études de cas que le principal avantage et la principale raison à l'utilisation des IIF sont qu'ils permettent de combler un déficit de financement dans un domaine du programme, par exemple:

- en réponse à des problèmes de financement spécifiques rencontrés par les nouvelles PME dans la région Saxe-Anhalt;
- en réponse à des problèmes relevés au niveau de la disponibilité de capital-risque pour les jeunes entreprises de Finlande orientale;
- en réponse à un problème d'insuffisance de fonds pour le financement du démarrage et du développement d'entreprises en Slovénie, en raison d'un marché des capitaux sous-développé, de l'insuffisance de fonds de capital-risque, d'investissements étrangers directs trop peu nombreux, d'instruments bancaires inadaptés au financement du lancement et de l'expansion d'entreprises et d'un manque d'aides d'État (Kavas 2012).

D'après les entités interrogées, les trois avantages susmentionnés liés à l'utilisation des IIF, à savoir l'effet de levier, le caractère renouvelable et la couverture des risques, se traduisent au final par des financements meilleur marché pour les PME (taux d'intérêt inférieurs, exigences moindres en matière de garanties, prolongation des différés d'amortissement, absence de frais, etc.). Il est évident que ces variables contribuent à stimuler les dépenses et les activités économiques des PME, en soutenant leur expansion et leur compétitivité.

4.5 Accélération de la mise en œuvre des programmes

Pour les AG, l'utilisation des IIF permet d'**accélérer la mise en œuvre de programmes**, en accélérant l'absorption des fonds et en réduisant les risques de dégageement automatique. En outre, d'après les AG, une fois le fonds constitué, les procédures d'obtention d'un financement sont plus rapides en raison de formalités administratives moins lourdes que pour les subventions.

En d'autres termes, les investissements peuvent être réalisés rapidement. Cette pratique a toutefois été critiquée par la Cour des comptes européenne (CCE) et est déconseillée par la Commission européenne. En fait, d'après la CCE (2012), contrairement aux subventions, le cadre réglementaire actuel des FS ne prévoit pas de dégageement automatique, ce qui signifie que lorsque des fonds à participation sont constitués, les ressources financières sont conservées dans ce fonds pour toute la durée de vie du PO au lieu d'être transférées au bénéficiaire final (absence de déboursments).

4.6 Effets secondaires/indirects

Les entités interrogées ont relevé une série d'avantages à l'utilisation d'IIF en lieu et place de subventions:

- L'utilisation d'IIF peut potentiellement contribuer à **renforcer la rentabilité des bénéficiaires finaux** en raison de l'accroissement de la discipline financière qu'implique la nécessité de rembourser les prêts (contrairement aux subventions). Ce facteur est également apparu comme une "assurance de qualité" du projet tout au long des entretiens. En d'autres termes, les IIF encouragent les entreprises à s'étendre et à devenir plus compétitives en vue d'engranger des retours sur investissement, ce qui requiert l'élaboration et le développement d'une stratégie de

croissance. Le passage des subventions aux IIF exige une réflexion plus stratégique de la part des AG.

- **Planification:** Les IIF couvrent les investissements planifiés ex ante (préfinancement). Il s'agit d'une amélioration notable par rapport aux subventions et aux subsides, qui couvrent les dépenses sous forme de remboursement ex post. Une telle approche est particulièrement importante en cette période de ralentissement économique, dans la mesure où les entreprises peuvent difficilement se permettre de préfinancer des investissements sans soutien supplémentaire.
- **Coûts éligibles plus étendus:** Les investissements éligibles sont plus étendus dans le cas des IIF que des subventions. En effet, les subventions ne couvrent que les coûts de base (tels que les machines), alors que les IIF peuvent couvrir les coûts liés au personnel. Cet aspect est particulièrement important pour les entreprises actives dans le domaine des TIC ou des hautes technologies, car ces secteurs exigent des investissements considérables en ressources humaines plutôt qu'en équipements.
- Enfin, en comparaison avec les subventions ou les subsides, **les IIF ne provoquent pas de distorsion de la concurrence** sur les marchés. Alors que les subventions sont allouées à des bénéficiaires lorsque cela est jugé nécessaire, les IIF sont utilisés de manière plus transparente et proposés de manière plus compétitive de par les conditions commerciales imposées.

Outre les avantages susmentionnés des IIF, les entités interrogées ont mis en évidence deux **effets positifs indirects** de ces instruments, susceptibles de corriger les carences recensées au niveau du marché:

- la création et le maintien d'emplois (et la possible contribution consécutive à la sécurité sociale);
- la stimulation des acteurs du marché.

Le Fonds slovène pour les entreprises, par exemple, estime que les garanties octroyées par les IIF du PO ont permis de créer 1,12 emploi par PME soutenue, avec une hausse de la valeur ajoutée par employé de 30 % trois ans après l'investissement. D'après le fonds à participation Jeremie Angleterre du Nord-Est, les sept fonds spécifiques mis en œuvre au titre de l'initiative Jeremie ont permis de créer ou de préserver environ 2 000 emplois.

Le deuxième effet indirect est, quant à lui, illustré par le PO Lowlands et Uplands d'Écosse, qui a permis de passer de 2 à 19 investisseurs privés en une dizaine d'années (2003-2013), ainsi que révélé par un représentant dans un entretien.

4.7 Développement urbain

La mise à disposition de nouveaux IIF pour le **développement urbain** a été jugée particulièrement importante, dans la mesure où il existe peu de moyens financiers ou autres sur le marché jouant un rôle semblable aux fonds de développement urbain soutenus au titre des initiatives Jessica (Michie et Wislade 2011). La crise économique a accentué cette importance. L'initiative Jessica pourrait en outre servir de catalyseur pour la mise sur pied de partenariats entre les États membres, les régions, la BEI, d'autres banques, des parties prenantes et des investisseurs, en vue de résoudre les problèmes liés aux zones urbaines (BEI 2011). La stimulation de nouveaux acteurs dans le domaine du

développement urbain, en particulier le secteur privé, est fréquemment mentionnée dans les études de faisabilité de Jessica. À cet égard, l'utilisation d'IIF est considérée comme offrant de nouvelles possibilités de participation du secteur privé dans des projets de développement urbain, en permettant l'exploitation de ressources supplémentaires par l'intermédiaire de PPP et en mobilisant un soutien supplémentaire, au-delà des subventions.

Le cas de la Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), seule banque de développement de l'État en Pologne, constitue un exemple intéressant à cet égard. Parmi ses nombreuses activités, l'institution endosse notamment le rôle de gestionnaire de FDU au titre de l'initiative Jessica dans trois districts polonais, pour un budget total de 615 millions de PLN. Fin janvier 2013, l'institution a reçu 53 demandes de prêts dans les districts de Poméranie et de la Grande-Pologne, et a octroyé un financement à 11 d'entre elles, pour un montant de 192,7 millions de PLN. Parmi ces 11 projets financés, citons celui du centre commercial de Leszno, un bâtiment de trois étages comptant 120 locaux commerciaux et de services. L'investissement a permis de réhabiliter une zone de 16 000 m² et a pu compter sur un montant total de 178 millions de PLN, dont 50 millions octroyés au titre de l'initiative Jessica sous la forme de prêts présentant les caractéristiques suivantes:

- taux d'intérêt préférentiel;
- échéance à long terme (max. 20 ans);
- possibilité de différé d'amortissement d'un an;
- aucun frais ni commission

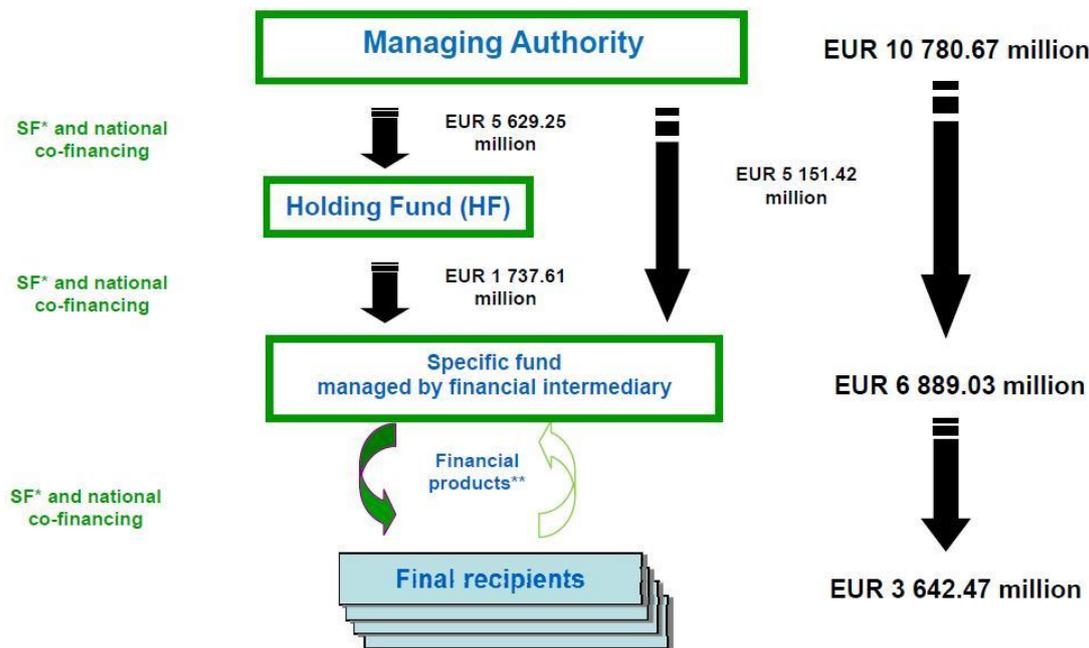
Les entités interrogées ont, par ailleurs, expliqué que, en comparaison avec les projets de subventions, les initiatives de développement urbain soutenues par des IIF sont plus efficaces car elles doivent avoir des finalités multiples et couvrent par conséquent plusieurs besoins (bâtiments à composantes résidentielles et commerciales, par exemple).

4.8 Réalisation des objectifs

Ainsi que souligné dans les entretiens, les effets sur le terrain de la mise en œuvre des IIF ne sont pas encore visibles. Northstar Ventures (gestionnaire de fonds au titre du programme Jeremie Angleterre du Nord-Est) a indiqué que les fonds, qui ne sont opérationnels que depuis 2010, devraient donner des résultats probables en 2016. C'est également le cas du PO pour le développement économique en Hongrie, dont les résultats ne seront visibles qu'au terme du PO.

Il est néanmoins possible de déterminer si des IIF ont été efficaces: en vérifiant dans quelle mesure les fonds sont effectivement versés aux bénéficiaires finaux. Fin 2011, environ un tiers (3 642,47 millions d'EUR) du montant total des contributions des PO versées aux IIF (10 780,67 millions d'EUR) était arrivé jusqu'aux bénéficiaires finaux (principalement des PME). Au total, 6 889,03 millions d'EUR avaient été versés à des fonds spécifiques et étaient disponibles pour soutenir des bénéficiaires finaux, tandis que 3 891,64 millions d'EUR étaient restés aux mains des fonds à participation (graphique 7).

Graphique 7: Contributions des PO aux IIF et part versée aux bénéficiaires finaux



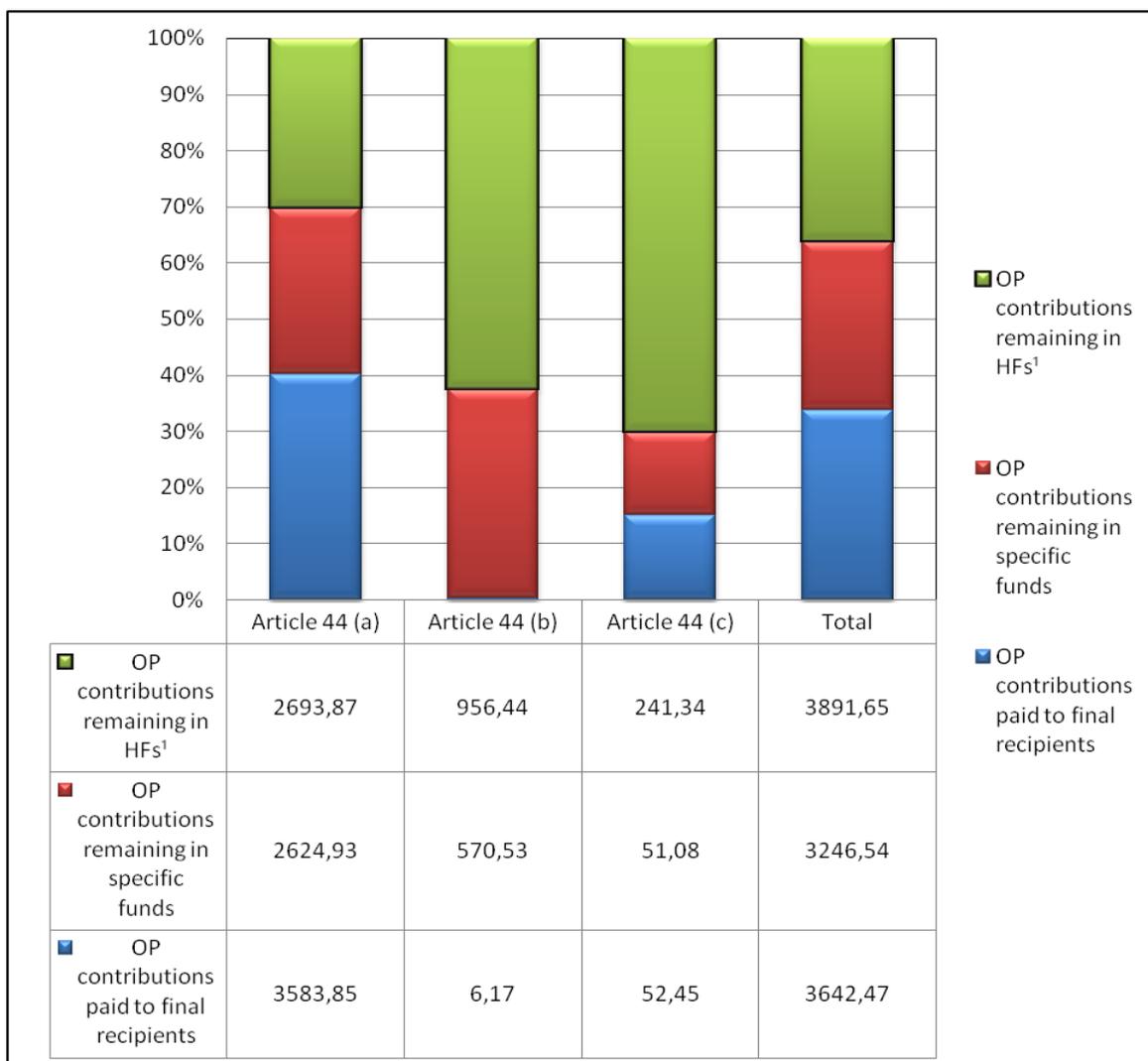
*SF = Structural Funds

** in the form of equity, loans, guarantees or other forms of repayable investments

Source: Commission européenne (2013).

Managing Authority	Autorité de gestion
Holding Fund	Fonds à participation
Specific Fund managed by financial intermediary	Fonds spécifique géré par un intermédiaire financier
Financial products	Produits financiers
in the forms of equity, loans, guarantees or other forms of repayable investments	sous la forme de capitaux propres, de prêts, de garanties et d'autres formes d'investissements remboursables
Final recipients	Bénéficiaires finaux
SF and national co-financing	FS et cofinancement national

La part la plus importante des contributions totales des PO a été versée à des IIF en faveur des entreprises (8 902,65 millions d'EUR) et la part la plus faible à des IIF pour des projets d'efficacité énergétique (1 533,15 millions d'EUR) (voir le graphique 8). Alors que les IIF au profit de PME ont déjà versé environ 40 % des contributions des PO aux bénéficiaires finaux, ce pourcentage s'élève à moins d'1 % dans le cas des IIF pour le développement urbain (0,4 % - au moment de l'élaboration du rapport 2012 de la CE, les fonds étaient uniquement arrivés en Allemagne et en Lettonie) et à 15 % pour les IIF pour l'efficacité énergétique. Au total, 70 % des contributions des PO sont restés aux mains des fonds à participation dans le cas des IIF pour des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, et 62 % pour les IIF pour le développement urbain. Ces différences au niveau de la part des contributions restées dans les fonds à placement peuvent en partie s'expliquer par la part différente initialement allouée aux fonds à placement et par l'échéance des fonds.

Graphique 8: Utilisation de la contribution totale des PO versée aux IIF (%)²⁰


Source: EPRC, sur la base de la Commission européenne (2013).

OP contributions remaining in HF's	Contributions des PO demeurées dans des FP
OP contributions remaining in specific funds	Contributions des PO demeurées dans des fonds spécifiques
OP contributions paid to final recipients	Contributions des PO versées aux bénéficiaires finaux

En ce qui concerne le développement urbain, bien que la plupart des FDU cofinancés soient en début de phase de mise en œuvre, il existe une demande latente, et certains FDU ont proposé des projets prêts pour la mise en œuvre ou en cours de préparation dans leurs plans d'exploitation. Leur capacité à dépenser l'allocation totale avant la fin de la période d'attribution soulève toutefois certaines inquiétudes, notamment parce que les projets d'infrastructure sont plus longs à développer que d'autres et que des problèmes ont été recensés au niveau de la constitution de paquets d'activités de rénovation urbaine générant des bénéfices suffisants (Michie et Wishlade 2011).

Le rapport de synthèse 2013 de la Commission fournit des indications par rapport à certains résultats obtenus par les IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas fin 2011 (tableau 12). Il n'existe cependant aucune donnée associée disponible au niveau de l'UE en ce qui concerne les répercussions, telles que les emplois créés ou préservés.

²⁰ Remarque: Tous les chiffres sont exprimés en €m.

Précisons également que l'objectif des IIF au titre du FEDER de créer ou de préserver des emplois a été critiqué par beaucoup car il est considéré comme un critère inapproprié pour mesurer le succès d'un instrument. Ce point est examiné plus en détail au chapitre 5.

Tableau 12: Résultats indicatifs obtenus par les IIF dans le cadre des PO couverts par les études de cas

EM	PO FEDER	Fonds	Contribution du PO au fonds (millions d'EUR)	Type d'IIF	Nombre de produits octroyés aux bénéficiaires finaux	Montant octroyé aux bénéficiaires finaux (millions d'EUR)	Contribution des FS vis-à-vis des bénéficiaires finaux millions d'EUR)
DE	Saxe-Anhalt	Fonds de prêts aux PME (<i>KMU-Darlehensfonds</i>)	237,87	Prêts	778	190,41	190,41
		Fonds de prêts de démarrage Ego.PLUS	10	Prêts	15	1,62	1,62
		Fonds de capital-risque IBG II (Risikokapitalfonds IBG II)	85,01	Capitaux propres	74	27,85	27,85
FIN	Finlande orientale	Finnvera /Veraventure	35,89	Prêts	2 949	21,11	10,56
				Capitaux propres	1	s.o.	s.o.
FR	Languedoc-Roussillon	Fonds à participation Jeremie	30	FP			
		IIF Jeremie	2,2	Prêts	18	0,40	0,20
				Garanties	15	0,17	0,09
Capitaux propres	8	1,63	0,81				
PL	Silésie	Fonds de garantie régional	5,95	Garanties	24	0,73	0,62
		FDU Jessica	63,22	Prêts	1	1,1	s.o.
SI	Renforcement des possibilités de développement régional	Fonds de garantie	42,66	Garanties	910	42,66	36,26
		PIIF:					
		1. IIF garantie	21,5	Garanties	252	18,82	16,0
		2. IIF Capitaux propres 1	5	Capitaux propres	0	0	0
		3. IIF Capitaux propres 2	3,92	Capitaux propres	1	0,1	0,09
		4. IIF Capitaux propres 3	9	Capitaux propres	7	2,45	2,08
		5. IIF Capitaux propres 4	2,64	Capitaux propres	0	0	0
		6. IIF Capitaux propres 5	3,68	Capitaux propres	0	0	0
		7. IIF Capitaux propres 6	2,5	Capitaux propres	0	0	0
8. IIF Capitaux propres 7	7,2	Capitaux propres	0	0	0		
UK	Lowlands Uplands d'Écosse et	Scottish Co-Investment Fund	65,76	Capitaux propres	207	31,38	12,55
				Prêts	123	10,69	4,28
		Scottish Loan Fund	43,39	Prêts	2	6,87	2,75
		Scottish Venture Fund	40,85	Prêts	25	6,54	2,61
Capitaux	48	23,33	9,33				

EM	PO FEDER	Fonds	Contribution du PO au fonds (millions d'EUR)	Type d'IIF	Nombre de produits octroyés aux bénéficiaires finaux	Montant octroyé aux bénéficiaires finaux (millions d'EUR)	Contribution des FS vis-à-vis des bénéficiaires finaux millions d'EUR)
				propres			
		WSLF	18,0	Prêts	225	7,42	2,97
		ESIF	6,0	Prêts	21	0,85	0,3
		FDU JESSICA	s.o.	Prêts	s.o.	s.o.	s.o.

Source: CE 2013a.

5. DÉFIS LIÉS À L'UTILISATION DES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les inconvénients liés à l'utilisation des instruments d'ingénierie financière dans le cadre des programmes des Fonds structurels (par rapport à d'autres formes de soutien) ont été décrits dans plusieurs rapports, notamment Michie et Wislade 2011, Laakso e.a. 2012, Gross 2011, Lacave 2012, Gross 2011, CCE 2012 et d'autres. Parmi les problèmes signalés, en particulier pour les instruments d'ingénierie financière soutenant le développement des entreprises, figurent les suivants:

- négociation et période de mise en place;
- règlements des Fonds structurels;
- savoir-faire et expérience;
- défis extérieurs;
- suivi et rapports.

5.1 Négociation et période de mise en place

Bien qu'un grand nombre d'États membres et d'autorités de gestion aient déjà expérimenté la négociation et la création d'instruments d'ingénierie financière dans le cadre des programmes de Fonds structurels qu'ils ont mis en œuvre au cours des précédentes périodes de programmation, l'un des grands défis qu'il a fallu relever au cours de la période 2007-2013 a été la durée nécessaire pour concevoir, négocier et lancer les instruments d'ingénierie financière – manifestation plus longue que ne l'avaient prévu bon nombre d'autorités de gestion impliquées. Cela s'applique autant aux instruments d'ingénierie financière destinés à soutenir les entreprises [article 44, point a)] qu'aux instruments d'ingénierie financière destinés au développement urbain [article 44, point b)], quel que soit le type d'instrument concerné (instruments de prêts et instruments de capitaux propres).

La plupart des instruments d'ingénierie financière n'ayant que récemment atteint la phase de mise en œuvre, les publications relatives à leur évaluation se concentrent évidemment sur la phase initiale de mise en place. D'après un rapport de 2011 rassemblant des informations tirées d'autorités de gestion de 17 États membres, le délai nécessaire à la mise en place et au lancement d'instruments d'ingénierie financière soutenant le développement d'entreprises a par exemple été de 18 mois pour l'initiative Jeremie en Lettonie, de 15 mois entre l'analyse des lacunes et l'octroi du premier microprêt en Hongrie, puis trois ans avant le lancement des activités de capital-risque, et de deux ans pour la création du North Denmark Loan Fund (Michie et Wislade 2011). Toutefois, la plupart des fonds spécifiques créés au cours de la période actuelle étaient devenus opérationnels fin 2011.

Cela a également été l'un des principaux résultats mentionnés dans certaines des études de cas. En Finlande, par exemple, les comités directeurs des quatre programmes lancés sur le territoire continental se sont mis d'accord sur la préparation d'un instrument de capital-risque à l'été 2009. Toutefois, les processus administratifs et juridiques (notamment une

modification de la législation) ont pris beaucoup de temps et Aloitusrahasto Vera n'a été prêt à fonctionner qu'au mois d'août 2011 (Laakso et al. 2012). En Silésie, la négociation de l'instrument Jessica, de la lettre d'intention à la BEI à la signature de l'accord de financement, n'a pris qu'un peu plus d'un an. Il a néanmoins fallu un an et quatre mois supplémentaires entre la signature de l'accord de financement et le transfert des fonds au fonds de développement urbain.

Dans le Languedoc-Roussillon, la sélection des intermédiaires financiers a été jugée lente et il a été considéré que la rigueur des règles de passation de marchés du FEI a ralenti le processus (Gross 2011, Lacave 2012). Certaines caractéristiques propres aux systèmes administratifs nationaux ont compliqué la création des instruments d'ingénierie financière; ainsi, en France (Languedoc-Roussillon), les procédures comptables au niveau des services de représentation de l'État dans les régions (préfets) n'étaient pas conformes aux exigences de l'UE, étant donné qu'en droit français, les préfets ne peuvent gérer que les subventions et que le système comptable ne peut pas enregistrer des montants remboursés par un bénéficiaire. La subvention du FEDER à Jeremie a donc dû être transférée aux conseils régionaux, qui ont alloué les fonds à Jeremie en même temps que leur contribution propre (cofinancement public). Toutefois, le code général des collectivités territoriales ne permettant pas aux autorités régionales de participer aux fonds de type Jeremie, il a fallu modifier la législation relative au financement (Gross 2011).

En règle générale, ce sont les instruments d'ingénierie financière destinés aux PME qui sont devenus le plus vite opérationnels, en tenant compte du temps écoulé entre la signature des accords de financement et l'octroi des fonds aux bénéficiaires finaux. En revanche, certains instruments d'ingénierie financière pour le développement urbain ne sont devenus opérationnels qu'à la fin 2011, bien que les premiers accords de financement aient été conclus en 2008 (Commission européenne 2012). De fait, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière pour le développement urbain prenne plus de temps que ceux destinés à l'aide aux entreprises, étant donné qu'il s'agit d'un instrument relativement nouveau. Les autorités de gestion ont indiqué que dans certains cas, il avait fallu attendre trois ans pour que les fonds de développement urbain soient lancés, et ce parfois, bien que la mise en œuvre de l'instrument d'ingénierie financière ait été prévue et intégrée aux PO longtemps à l'avance (Michie et Wishlade 2011). Ce long processus de préparation peut entraîner la nécessité d'effectuer de nouvelles analyses du marché avant le lancement de l'instrument. Selon la Commission, les retards peuvent s'expliquer la plupart du temps par la nouveauté de ces instruments ainsi que par les problèmes liés aux aides d'État (Cour des comptes 2012).

Le tableau 13 résume les principales causes évoquées pour expliquer les délais de mise en œuvre dans un rapport de 2012 de la Cour des comptes européenne (tous types d'instruments d'ingénierie financière inclus).

Tableau 13: Principales causes évoquées pour expliquer les délais de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière du FEDER au cours de la période 2007-2013

Cause du délai	État membre
Longueur du montage et des négociations	Grèce, Londres, Hongrie, Pologne, Slovaquie
Obtention d'une contribution du secteur privé	Londres, West Midlands, Hongrie
Raisons d'ordre administratif	Andalousie, Grèce, Pologne, Sardaigne

Cause du délai	État membre
Négociations concernant les frais de gestion	Pologne, Slovaquie
Dispositifs de gouvernance	Grèce, Slovaquie
Incertitude concernant l'éligibilité du fonds de roulement	Hongrie
Entité négociatrice autre qu'une autorité de gestion	Slovaquie

Source: Cour des comptes européenne, 2012.

Dans certains cas, des problèmes ont été détectés dans l'analyse des carences réalisée pour les instruments d'ingénierie financière lancés dans le cadre de l'initiative Jeremie de la Commission (CE 2012a, Cour des comptes 2012, PE 2012b): le processus d'analyse des carences a été retardé et a pris pas moins de deux des sept ans d'une période de programmation. Le lancement de l'initiative Jeremie dans l'UE a généré de lourdes charges de travail pour l'ensemble des parties impliquées, de même que de considérables contraintes de temps et de ressources. En outre, malgré l'approche standardisée adoptée pour les analyses des carences (modèle commun), une série d'approches a été concrètement adoptée, allant d'analyses statistiques d'ordre très général à des descriptions hautement détaillées des différents acteurs au niveau régional, des types d'instruments proposés et des doubles emplois (BEI 2011).

La plupart des personnes interrogées ont également confirmé que le processus de création d'un instrument était généralement très chronophage. Les représentants des institutions financières ont qualifié le processus d'appel d'offres tout entier - de la préparation de la proposition jusqu'à la signature du contrat - de "difficile". Un représentant de Bank Austria a, par exemple, indiqué que "ces travaux de préparation ne sont rentables que si le potentiel commercial est élevé". La période de mise en place peut prendre jusqu'à un an, selon l'expert du fonds de participation espagnol. Les personnes interrogées se sont également rejointes sur le fait que la préparation d'une offre était extrêmement complexe et difficile et que les parties prenantes avaient besoin de temps pour se familiariser au sujet. Un autre point problématique a été la négociation des questions contractuelles. Par exemple, il a fallu près de deux ans à l'autorité de gestion du Fonds structurel et de cohésion de l'UE à Chypre pour se mettre d'accord sur le contrat de l'instrument.

5.2 Règlements des Fonds structurels

Les instruments d'ingénierie financière peuvent se révéler complexes. En outre, ils se sont avérés être **difficiles à harmoniser avec les règlements sur les Fonds structurels**. Les publications consacrées à ce sujet indiquent que certaines structures de fonds sont plus complexes à mettre en place que d'autres - même si le modèle sélectionné dépendra de paramètres tels que la structure du marché dans l'État membre ou la région concernée ainsi que les déficits de financement recensés (CSES 2007). Par exemple, dans un modèle de fonds de participation (ou fonds de fonds), le financement au titre du FEDER est introduit au niveau du fonds de fonds, qui investit alors dans un ou plusieurs autres fonds au côté d'investisseurs externes, nécessitant donc la création d'un groupe de fonds. En revanche, les modèles de co-investissement, dans lesquels le secteur public investit dans une entreprise et/ou un projet *pari passu* au côté du secteur privé, sont considérés comme étant relativement plus simples à mettre en place.

Selon la Cour des comptes (2012), le cadre réglementaire des Fonds structurels présentait d'entrée de jeu des lacunes et l'efficacité et l'efficience des instruments d'ingénierie financière pour les PME cofinancés par le FEDER dans le cadre de la période de programmation actuelle ont été amoindries par le manque de cohésion entre les règlements sur les Fonds structurels et les caractéristiques propres aux instruments d'ingénierie financière. La Cour des comptes affirme que ces problèmes ont contribué aux retards considérables et à l'exploitation médiocre des investissements privés par rapport aux autres programmes de l'UE pour les PME. Les autorités de gestion ont trouvé qu'un certain nombre de points étaient flous et nécessitaient d'être clarifiés par les orientations publiées au cours de la période de programmation.

D'après les autorités de gestion, la complexité des procédures de passation de marchés, surtout lorsqu'il s'agit d'assurer la compatibilité entre les approches nationales et de l'UE, constituerait une source importante de retards dans certains programmes (Michie et Wislade 2011). Toutefois, les programmes ayant choisi le FEI comme gestionnaire de fonds de participation ont pu y parvenir via une attribution directe, ce qui pourrait avoir réduit les retards accumulés. Il en a été de même pour les Länder allemands (États fédéraux), une procédure d'attribution directe ayant été utilisée pour nommer les banques promotionnelles et de développement des différents Länder (détenues par les gouvernements de ceux-ci) en tant que gestionnaires des fonds.

Encadré 8: Critères d'éligibilité inflexibles pour les Fonds structurels en Saxe-Anhalt

La prudence est également de mise en Saxe-Anhalt, où le gouvernement du Land a convenu, en principe, qu'un certain nombre d'autres d'instruments de prêts/capitaux propres pourraient être créés grâce aux fonds de l'UE au cours de la période actuelle (p.ex. dans des domaines comme la protection du climat et les énergies renouvelables, les infrastructures ferroviaires et l'infrastructure de distribution de l'eau et d'assainissement). Toutefois, ces fonds ne sont pas encore devenus opérationnels vu que l'autorité de gestion attend des précisions de la Commission sur plusieurs problèmes de gestion et de mise en œuvre (Schwab 2012). En ce qui concerne quelques-uns de ces thèmes (p.ex. le changement climatique), le PO du FEDER AIR pour 2011 indique que le financement provisoirement alloué aux instruments d'ingénierie financière dans le cadre du PO 2007-2013 du FEDER a à présent été transféré aux instruments autres que de prêts, étant donné qu'il était impossible de répondre aux critères d'éligibilité du règlement relatif aux Fonds structurels en ce qui concerne la nécessité que les instruments ciblent prioritairement les PME (Land de Saxe-Anhalt, 2012).

Source: étude de cas PO Saxe-Anhalt.

Dans tous les entretiens, les règlements ont été cités comme étant l'un des principaux problèmes rencontrés pour mettre en œuvre les instruments d'ingénierie financière dans les programmes de l'UE. D'après un représentant du FEI, le principal problème serait lié au système de "gestion commune". En pratique, la Commission crée les règlements, mais ne fournit aucune orientation sur l'application qui doit en être faite dans les situations problématiques ou ambivalentes. Par exemple, le FEI a signé un contrat très flou et très imprécis avec la Commission dans lequel il accepte des risques élevés concernant l'interprétation de formules imprécises. Tous les groupes de personnes interrogées, dans lesquels se trouvaient des représentants d'institutions ou d'intermédiaires financiers ainsi que des autorités de gestion, se sont plaints de la complexité et de l'imprécision des règlements.

Par exemple, un expert de la banque lituanienne SEB a déclaré que "les PME ne disposent pas des unités juridiques nécessaires pour interpréter les règlements et sont contraintes de prendre des risques dont elles n'ont pas pleinement conscience". Un gestionnaire du fonds de participation Jeremie dans le cadre du PO du Nord-est de l'Angleterre a mentionné quelques extraits du règlement du FEDER qui ont entraîné confusion et contradictions. Premièrement, le règlement ne permet pas de rachat par la direction. Cela signifie que dans le cas où un propriétaire d'entreprise souhaiterait prendre sa retraite et ne trouverait aucun acheteur, le cadre de l'instrument d'ingénierie financière ne soutiendrait pas la procédure de vente de l'entreprise à ses dirigeants. Deuxièmement, le capital-risque ne peut être investi dans des entreprises désireuses d'exporter, ce qu'une entreprise à la croissance rapide voudra forcément faire. De même, selon les règlements, les entreprises n'ont pas le droit d'investir dans le commerce de détail, sans qu'il soit précisé si cela inclut ou non le commerce électronique.

Certaines personnes interrogées ont déploré le fait que les règlements ne traitent pas de la pratique commerciale et limitent les possibilités d'investissement de l'argent. Un expert de la banque NRW a illustré le problème de la manière suivante: "le FEDER autorise le financement de chaises vertes, d'une table ronde et d'un ordinateur portable, mais si le PME a besoin de chaises rouges, d'un ordinateur mais pas de table, l'instrument d'ingénierie financière n'offre pas la flexibilité nécessaire pour répondre à ces besoins. Autrement dit, le microcrédit était associé à des règles d'éligibilité trop détaillées". L'autorité de gestion de Saxe-Anhalt a indiqué qu'à partir du moment où les futurs règlements des instruments d'ingénierie financière n'avaient pas encore été définitivement élaborés, il n'était pas encore possible de planifier l'amélioration de ces instruments et d'éviter les problèmes rencontrés lors de la période 2007-2013, ce qui pose problème compte tenu du fait que les autorités de gestion savent à quel point les procédures de création de ces instruments peuvent être longues.

Par ailleurs, selon plusieurs personnes interrogées, l'un des grands points de discussion a été le fait qu'aux termes de l'article 44 du règlement sur les Fonds structurels, les instruments d'ingénierie financière (y compris le capital-risque) ne peuvent être proposés aux entreprises éprouvant des "difficultés financières". Il n'existe pas de définition communautaire de l'entreprise en difficulté. La Commission définit toutefois une entreprise en difficulté comme une entreprise incapable (que ce soit avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires, ses actionnaires ou ses créanciers) d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme (CE 2012f). L'idée fondamentale de ce cadre étant d'investir des fonds publics par des moyens commerciaux afin, précisément, de soutenir les entreprises ne pouvant accéder à une aide financière sur les marchés privés, cette disposition a été considérée comme intrinsèquement contradictoire.

Un autre problème concerne la difficulté éprouvée pour faire correspondre les instruments d'ingénierie financière avec les règlements sur les Fonds structurels – en d'autres termes, les calendriers. Le calendrier des instruments d'ingénierie financière ne correspond pas à celui des programmes opérationnels des Fonds structurels. Selon un représentant de l'unité responsable de la coordination des programmes opérationnels régionaux au sein du ministère polonais du développement régional, **les périodes d'investissement devraient être prolongées** (jusqu'à la fin 2015) afin de laisser aux fonds de développement urbain ainsi qu'aux partenaires potentiels des projets urbains Jessica davantage de temps pour conclure des accords d'investissement et contribuer ainsi à la bonne mise en œuvre de l'instrument d'ingénierie financière pilote pour le développement urbain.

Selon un représentant de la Commission européenne, dans le cadre de la législation en vigueur [à savoir, l'article 78, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1083/2006], les ressources remboursées doivent être utilisées au profit du même type d'action. Il n'existe aucune limite de temps, ce qui signifie que l'argent renouvelable doit être utilisé pour la même finalité en 2013, en 2015 et ultérieurement. L'éligibilité des dépenses est donc valable jusqu'à la fin 2015. Cela signifie qu'en 2014 et 2015, les fonds de deux périodes de programmation (2007-2013 et 2014-2020) se chevaucheront. Le futur règlement opérera une distinction entre l'utilisation d'argent renouvelable pendant la période de programmation 2014-2020 (+2) en vertu de l'article 38 du règlement proposé et l'utilisation de fonds renouvelables après la période de programmation.

5.3 Savoir-faire et expérience

La capacité des autorités de gestion et des institutions européennes a également été définie comme étant un facteur de retard (Michie et Wishlade 2011, CE 2012a). À titre d'exemple, l'expertise existante n'a pas toujours été correctement alignée sur les besoins réels et on a souvent observé un manque de compétences ou de connaissances spécialisées dans des domaines tels que le contrôle des aides d'État. La Commission a cherché à répondre à la demande d'orientations adéquates dans un certain nombre de domaines afin de faciliter la mise en œuvre (CE 2012, Michie et Wishlade 2011), mais les gestionnaires des autorités de gestion en auraient eu besoin beaucoup plus tôt dans le processus de planification. La Commission (2012) a souligné que la création d'instruments d'ingénierie financière au titre des Fonds structurels impliquait pour certains États membres un tout nouveau concept nécessitant un processus d'apprentissage exigeant (Cour des comptes 2012).

Lorsque les États membres et les régions ont décidé de ne *pas* (ou de ne plus) investir de ressources de programmes opérationnels dans les instruments d'ingénierie financière, l'une des principales raisons données était que les subventions sont toujours considérées comme plus adaptées à de nombreux types de projets, en particulier ceux qui se trouvent toujours à un stade précoce, et très éloignées de la commercialisation et de la génération de revenus, en plus de rendre possibles les retombées économiques positives recherchées par le PO. Les gestionnaires de programmes de plus petite envergure estiment que les montants impliqués seraient trop faibles pour justifier les frais de création nécessaires, et quelques-uns sont découragés par un manque de familiarisation avec les instruments d'ingénierie financière, ainsi que par des inquiétudes relatives aux problèmes potentiels en matière de réglementation et de conformité (Ward 2012).

Des problèmes particuliers concernant les instruments de capital-risque ont été observés dans le cas de la Slovaquie: l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments de capital-risque y sont en effet apparues plus compliquées que celles des instruments de créances, notamment parce que la Slovaquie n'a pas la tradition des investissements de capital-risque et que le marché y est sous-développé. De nombreuses incertitudes ont été relevées au sujet des exigences juridiques, administratives et fiscales, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Parmi les problèmes de mise en œuvre rencontrés pour le financement par capitaux propres figuraient le manque d'investisseurs institutionnels, le développement insuffisant des sociétés de capital-risque du fait de la crise financière, le manque d'expérience en matière de gestion de sociétés de capital-risque, le manque de possibilités de sortie, la faible coopération entre les secteurs privé et public, les exigences importantes en matière de rapports et, enfin, les attentes (irréalistes) d'incidences positives à court terme (Kavaš 2012).

Les personnes interrogées se sont accordées sur le fait que la création et la mise en œuvre d'instruments d'ingénierie financière nécessitaient un savoir-faire spécifique qu'apportaient rarement les différents acteurs. Les autorités de gestion et les experts travaillant dans le secteur public ne disposent pas d'un savoir-faire suffisant en matière de financement et d'opérations bancaires, tandis que les banquiers et les gestionnaires de fonds ne sont pas nécessairement familiarisés avec les procédures, les règlements et la bureaucratie de l'UE. L'expertise spécifique nécessaire inclut notamment, outre le savoir-faire bancaire et les aides d'État, une expertise dans les règlements et procédures relatifs aux Fonds structurels. Un représentant de la Commission européenne a indiqué que les États membres ayant utilisé des instruments d'ingénierie financière lors de la précédente période de programmation (p.ex. le Royaume-Uni) ont mis très rapidement en œuvre les processus, car ils étaient déjà habitués à créer et à mettre en œuvre ce genre d'instruments en combinaison avec les fonds de la politique de cohésion. Pour certains "nouveaux" États membres non familiarisés avec l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière dans le cadre de la politique de cohésion, ce processus a pris plus de temps.

Les autorités ont tendance à trouver les processus de gestion ou de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière trop complexes. Leur réaction est typiquement de s'abstenir d'utiliser ces instruments ou d'en limiter l'utilisation.

Encadré 9: Besoins liés à l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière

L'agence française chargée de la coordination de la politique régionale (DATAR) a récemment commandé une étude sur l'utilisation faite des instruments d'ingénierie financière en France. L'une des grandes conclusions de cette étude a été que le manque de compétences représentait un grave problème au niveau de l'autorité de gestion, mais aussi au niveau national et au niveau de l'UE en ce qui concerne l'assistance technique. Selon le représentant de DATAR interrogé, il y a trois types de compétences qui doivent être combinées afin d'assurer une mise en œuvre efficace des instruments d'ingénierie financière:

Premièrement, la capacité de sélectionner des intermédiaires financiers connaissant le règlement des Fonds structurels.

Deuxièmement, les compétences en matière de réglementation des aides d'État sont rarement associées à d'autres compétences telles que le savoir-faire en matière de financement. De fait, même à la DATAR, certains agents possèdent une solide expertise dans les règlements relatifs aux Fonds structurels, tandis que d'autres sont experts du droit applicable aux aides d'État. Il est nécessaire de créer au niveau national un bureau d'assistance technique associant toutes ces compétences et les différentes expertises proposées aux autorités de gestion et aux intermédiaires financiers. Cette structure de soutien serait rentable en l'espace de quelques mois.

Troisièmement, des compétences en matière de financement sont nécessaires (PME, instruments et mécanismes de financement, etc.)

Le représentant de la DATAR parle en outre d'un "fossé culturel" entre les utilisateurs des instruments d'ingénierie financière. Traditionnellement, les autorités de gestion se sont toujours servies d'aides et de subventions pour aider les entreprises. Une fois qu'elles ont envisagé la possibilité d'utiliser des instruments d'ingénierie financière, il leur faut convaincre les autorités localement élues dans le cadre des comités. Souvent, les acteurs locaux privilégient les subventions, qui sont des investissements à sens unique ne nécessitant aucun suivi à plus long terme. Selon la DATAR, il est nécessaire de convaincre les autorités que les règlements 2014-2020 sont solides et cohérents.

Source: Entretiens.

5.4 Défis extérieurs

Le taux de mise en œuvre varie considérablement d'un instrument d'ingénierie financière à l'autre. La lenteur imprévue du taux de mise en œuvre de certains instruments s'explique principalement par des problèmes externes, du côté de la demande (manque d'investissement dû à la crise économique) ou de l'offre (concurrence d'autres types d'aides aux entreprises) (Michie et Wishlade 2011). Selon le CSES (2007), il fallait s'y attendre, compte tenu de la différence des objectifs et des environnements d'investissement. Cela n'a toutefois pas été le cas pour tous les instruments. Par exemple, bien que peu de données d'évaluation à moyen terme soient déjà disponibles, plusieurs rapports sur les fonds de microcrédit font état d'une hausse de la demande pendant la crise économique, ainsi que de solides performances des fonds (Meyer et Biermann 2010; Banke, Bötzel et Schneider 2010).

Selon un représentant d'une institution financière autrichienne, le marché du microcrédit s'est contracté depuis 2008, en raison de l'incidence des crises financières, ayant créé des conditions défavorables à la création ou au développement de jeunes pousses. Les entrepreneurs ne voulaient pas prendre trop de risques en créant une entreprise. En outre, d'après un représentant du ministère polonais du développement régional responsable de Jessica, "la crise financière actuelle rend les investisseurs privés moins enclins à mettre en œuvre de nouveaux projets et augmente les taux d'endettement de la plupart des communes".

Dans plusieurs pays (notamment en Grèce, en Hongrie et en Lettonie), les autorités de gestion ont signalé une baisse de la demande d'instruments d'ingénierie financière émanant des bénéficiaires finaux, et il est par conséquent de plus en plus difficile de trouver des projets adéquats. Cela s'explique par le fait que certaines entreprises fassent preuve d'une plus grande prudence, ou disposent de moins de fonds propres pour investir (Michie et Wishlade 2012). L'aversion au risque chez les gestionnaires de fonds a également été citée comme raison de la lenteur de l'absorption des projets (CSES 2007). On observe néanmoins une certaine variation dans l'espace du niveau d'intérêt manifesté par les entreprises (Tillväxtverket 2011).

Dans certains cas, les autorités de gestion ont indiqué que les instruments d'ingénierie financière avaient perdu en compétitivité lorsque les taux d'aide des autres instruments ont été revus à la hausse à la suite du ralentissement économique (Michie et Wishlade 2011). Toutefois, les prêts et garanties cofinancés (c.-à-d. les instruments de prêts) sont souvent appelés "mesures de dernier recours", utilisées lorsque les demandeurs potentiels ne peuvent plus obtenir d'autres sources de financement²¹. Ainsi, seule une faible proportion des entreprises qui ont été des bénéficiaires finales du régime de garantie des prêts aux petites entreprises (financé au niveau national) du Royaume-Uni ont indiqué pouvoir accéder à d'autres sources de financement (Cowling 2010).

En ce qui concerne les instruments de développement urbain, il existe peu de publications consacrées à l'avancement de leur mise en œuvre. La BEI a commandé plusieurs "études horizontales" qui apporteront peut-être de nouvelles informations sur ce point. Toutefois, les projets de développement urbains prennent généralement plus de temps que les autres projets pour se développer, et il peut s'avérer difficile de constituer des ensembles d'activités de réhabilitation urbaine générant un rendement financier suffisant (Michie et

²¹ Contrairement aux régimes de prêts et de garanties de prêts, les régimes de capitaux propres n'agissent généralement pas explicitement en tant que prêteurs en dernier recours (Cowling 2012).

Wishlade 2011). Les acteurs ont peu d'expérience en ce qui concerne l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière pour le développement urbain, et encore moins pour ce qui est de la conciliation des exigences réglementaires et dispositions d'application des Fonds structurels avec les projets de développement urbain complexes (études d'évaluation de Jessica).

En ce qui concerne plus spécifiquement la mise en œuvre de l'initiative Jessica en Pologne dans sa globalité, plusieurs problèmes se sont posés, selon l'étude de cas réalisée en Silésie. Malgré un vif intérêt de la part des investisseurs publics et privés, cette initiative ne s'est pas traduite par des demandes de prêts toutes faites. Jusqu'à présent, l'incidence des projets sur le développement urbain a été réduite, l'ampleur de ces projets n'ayant pas été suffisante pour traiter les facteurs négatifs dans les zones délabrées, et la coopération entre les investisseurs privés et les autorités municipales ayant été limitée.

Les autres facteurs expliquant le retard accumulé au cours de la période 2007-2013 ont été les incertitudes liées au manque de clarté relatif aux politiques de sortie, et notamment des dispositions de liquidation pour les fonds de développement urbain et de réutilisation des ressources rendues à ces derniers, ainsi que les problèmes posés par les fonds de développement urbain Jessica dans le cadre des aides d'État. Si la Commission possédait une solide base pour traiter des mesures de développement des PME, ce n'était pas le cas pour les mesures de développement urbain, pour lesquelles il n'existait aucun cadre global établissant les types de dépenses ou les projets éligibles (Michie et Wishlade 2011).

Encadré 10: Récolter les fruits régionaux grâce aux instruments d'ingénierie financière

En Finlande, d'importants changements devraient être apportés aux instruments d'ingénierie financière au cours de la période 2014-2020. La valeur stratégique des prêts bonifiés a récemment été remise en cause, de même que la contribution au développement régional de la banque publique finlandaise Finnvera (ministère de l'emploi et de l'économie 2012). Premièrement, il semblerait que l'implication de Finnvera ne soit pas nécessairement justifiée par les carences du marché. Dans certains cas, Finnvera pourrait avoir supplanté les banques, étant donné que ses produits de prêts bonifiés pourraient avoir "récolté les fruits régionaux", illustrant peut-être les pratiques couramment utilisées dans les régions où les PME ont l'habitude de faire appel à Finnvera au lieu de s'adresser uniquement aux banques locales. Dès lors, le financement de Finnvera ne répondrait pas forcément aux carences du marché, mais s'expliquerait par les prix et les conditions relatifs au financement du risque. À l'inverse, si Finnvera œuvre en vue de combler les carences du marché, certains signes laissent entendre qu'elle supplanterait les banques privées, surtout dans les régions: en effet, ces banques s'étant trop habituées à la couverture des risques, elles ne souhaitent plus assumer aucun risque seules. Compte tenu de cela, et au taux d'intérêt actuel, la valeur stratégique des prêts bonifiés est remise en cause et on ne leur trouve que peu de valeur ajoutée (ministère de l'emploi et de l'économie 2012). D'un autre côté, le marché du capital-risque est actuellement en pleine croissance et pourrait avoir besoin du rôle catalyseur du secteur public, surtout lors des premières phases (Koski & Yla-Anttila 2011). L'évaluation du FEDER à moyen terme préconise donc l'augmentation du capital-investissement avec les fonds du FEDER (Karjalainen et al. 2012).

Source: étude de cas PO Finlande orientale.

5.5 Suivi et rapports

Bien que le rapport de la Commission de 2012 contienne des informations récentes sur les allocations financières qui avaient été octroyées aux instruments d'ingénierie financière et aux destinataires finaux fin 2011, des problèmes persistent au niveau du suivi, notamment en ce qui concerne la contribution des instruments d'ingénierie financière aux objectifs du PO. Selon la Cour des comptes (2012), les instruments de suivi standards mis en place par la politique de cohésion pour le FEDER ne sont pas adaptés aux instruments d'ingénierie financière: en effet, les comités de suivi ne sont généralement pas en mesure de traiter les spécificités des différents types d'instruments d'ingénierie financière, et les indicateurs des programmes opérationnels n'opèrent aucune différence entre les instruments d'ingénierie financière et les subventions. Par conséquent, la plupart des indicateurs utilisés – des "macro-indicateurs de développement" axés sur les résultats – ne sont d'aucune utilité pour évaluer la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière ou leur caractère renouvelable (Cour des comptes 2012). Les autorités de gestion ont également souligné les difficultés rencontrées pour concilier les instruments d'ingénierie financière avec les objectifs et indicateurs établis dans les programmes opérationnels. En outre, comme le font remarquer Michie et Wislade (2011), la mesure des performances des instruments d'ingénierie financière pose certains problèmes, tant au niveau des fonds qu'au niveau de l'UE. Les délais peuvent ne pas correspondre – par exemple, un fonds de capital-risque typique peut être actif sur une période d'investissement et de gestion de 8 à 10 ans, plus longue que la période de programmation de 7 ans des Fonds structurels. Les exigences de suivi établies par les autorités de gestion (ou la Commission européenne) peuvent donc supposer un suivi plus important que celui demandé par les investisseurs ou les gestionnaires de fonds.

Pour améliorer le suivi, la Cour des comptes a recommandé à la Commission et aux États membres de se mettre d'accord sur un nombre réduit d'indicateurs de résultats mesurables, pertinents, spécifiques et uniformes pour les instruments d'ingénierie financière et de prévoir davantage de moyens standardisés de fournir des informations (Cour des comptes 2012). Les dispositions relatives aux rapports ont été renforcées au cours de la période de programmation actuelle, les autorités de gestion étant tenues de transmettre à la Commission des rapports spécifiques sur les opérations impliquant des instruments d'ingénierie financière en annexe de leur rapport annuel de mise en œuvre (CE 2012a). Selon un représentant de la DG REGIO de la Commission européenne, cette dernière a proposé une plus longue liste d'indicateurs pour l'établissement de rapports sur l'utilisation des instruments d'ingénierie financière. En juin 2012, la base SFC (système de données pour le suivi de la mise en œuvre des Fonds structurels au niveau de l'UE, que les autorités de gestion doivent fournir) a introduit de nouveaux modèles. Les législateurs ont toutefois limité les exigences de rapport, sur fond de critiques des États membres, qui leur reprochaient d'être des indicateurs "à taille unique" et d'être trop détaillées. L'exigence de rapport elle-même devrait être maintenue pour la période de financement 2014-2020, mais le cadre législatif et la portée des rapports à soumettre sont toujours en cours de négociation.

Comme le fait remarquer Cowling (2012), la plupart des instruments d'ingénierie financière européens n'ont qu'un seul et unique critère clairement établi pour mesurer les performances: les fonds d'investissement doivent être répartis de manière à combler un manque perçu en matière d'offre de financement. Il observe en effet que "la plupart des programmes utilisant des fonds publics ne semblent pas définir la méthodologie d'évaluation ou la collecte de données qui aura dû être mise en place au moment du

lancement d'un nouveau programme" et que "les évaluations formelles semblent souvent être à la fois superficielles et élaborées une fois le programme lui-même exécuté".

Il convient en outre de souligner que la réussite des instruments d'ingénierie financière ne doit pas être mesurée en fonction du nombre d'emplois créés ou protégés, vu que de nombreuses entreprises délocalisent leurs activités, ce qui crée également des retombées positives pour les fournisseurs délocalisés. La réussite dépend plutôt de la réponse apportée aux besoins et aux lacunes recensées sur un marché donné (p.ex. manque de ressources financières pour les jeunes pousses).

Encadré 11: Exemples de pratiques en matière de suivi et de rapports sur le terrain

En ce qui concerne le PO pour le développement économique en Hongrie, le gestionnaire du fonds de participation conclut un contrat intermédiaire avec les intermédiaires financiers. Le fonds de participation assure ensuite la gestion et la communication régulières avec les intermédiaires financiers, collecte les données et informe les intermédiaires des changements susceptibles de se produire au niveau réglementaire ou stratégique. Les intermédiaires financiers doivent soumettre au gestionnaire du fonds de participation des rapports journaliers sur les nouvelles demandes de prêts et les nouveaux contrats conclus, ainsi que des rapports mensuels sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du portefeuille, via un nouveau système complexe de données électroniques. Les audits internes sont réalisés par le gestionnaire du fonds de participation, mais des représentants de l'autorité de gestion peuvent également être présents lors des contrôles sur place. Le gestionnaire du fonds de participation soumet chaque trimestre un rapport à l'autorité de gestion. Dans la plupart des cas analysés, les autorités de gestion, la BEI/le FEI, les gestionnaires des fonds de participation et les experts se réunissent aussi régulièrement dans le cadre des comités consultatifs (p.ex. PO du Nord-Est de l'Angleterre). Les intermédiaires financiers contrôlent eux aussi les investissements dans des entreprises et siègent souvent aux conseils d'administration des entreprises.

Dans le cas de la Finlande, les exigences réglementaires relatives aux Fonds structurels découlent des exigences de suivi relatives aux instruments d'ingénierie financière: les objectifs des programmes ont été fixés pour les priorités dans leur globalité, et non pas pour chaque projet de Finnvera. En outre, vu que Finnvera utilise son propre système de suivi, le transfert de données vers le système de suivi du FEDER est jugé compliqué. Il est considéré que les instruments de Finnvera incluant des éléments du FEDER créent une charge administrative trop lourde pour Finnvera tout en diminuant la capacité de celle-ci à interagir et travailler directement avec les clients (ministère de l'emploi et de l'économie 2012).

Il a également été souligné que les multiples définitions ont créé des problèmes au niveau du suivi. En France, par exemple, l'incohérence des données a été critiquée, les bénéficiaires étant statistiquement liés aux intermédiaires financiers et non pas aux PME.

Ces nombreuses exigences en matière de suivi et de rapports ont été jugées extrêmement chronophages, complexes et coûteuses (p.ex. l'exigence relative à la création d'un nouveau système de collecte de données électroniques), ralentissant ainsi le processus de mise en œuvre.

Dans le PO Languedoc-Roussillon, les problèmes liés aux obligations de rapports ont même entraîné l'abandon pur et simple d'un instrument. L'intermédiaire financier qui avait été

choisi pour gérer les microcrédits n'est en fait pas parvenu à respecter les exigences en matière de rapports établies par le FEI (fonds de participation) et s'est retiré.

Cela étant dit, par rapport aux autres problèmes signalés, les experts se sont nettement moins plaints des exigences en matière de rapports que des difficultés liées à la complexité des règlements ou au processus chronophage de la création des instruments d'ingénierie financière.

Source: Rapports d'études de cas et entretiens.

6. TRACER L'AVENIR DES INSTRUMENTS D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE

6.1 État actuel des propositions réglementaires pour 2014-2020

En s'appuyant sur les expériences acquises au niveau de la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière au cours des cycles actuels et passés de la politique de cohésion, et en tenant compte de l'importance accordée à ces instruments dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission européenne propose de développer et de renforcer davantage l'utilisation des instruments financiers²² lors de la prochaine période de programmation, ceux-ci représentant une solution plus durable et rentable pour compléter le financement traditionnel basé sur les subventions (p.ex. CE 2012a; CE 2012c).

Les propositions de la Commission pour le cadre législatif 2014-2020 visent à concilier la flexibilité avec l'innovation et la bonne gestion financière des instruments financiers, en tenant compte des spécificités des États membres et des secteurs (CE 2012a). Le but est d'améliorer la cohérence et l'homogénéité entre les instruments, d'en accroître la visibilité et la transparence et de réduire le nombre d'instruments financiers de manière à assurer une masse critique suffisante (CE 2012b).

En s'appuyant sur l'expérience acquise en matière de mise en œuvre et dans l'objectif de faire en sorte que les principales critiques formulées au cours de la période 2007-2013 soient prises en considération, les propositions réglementaires visent (CE 2012d):

- à offrir une plus grande flexibilité aux États membres de l'UE et aux régions en termes de secteurs visés et de structures de mise en œuvre;
- à garantir un cadre de mise en œuvre stable, reposant sur une série de règles claires et détaillées, elles-mêmes basées sur les directives existantes;
- à exploiter les synergies avec les autres formes de soutien, telles que les subventions;
- et à assurer la compatibilité avec les instruments financiers établis au niveau européen.

Dans le projet de règlement (CE 2012e) établissant des dispositions communes pour les cinq fonds du cadre stratégique commun, la Commission européenne a consacré la totalité du titre IV aux instruments financiers. Il y aura un seul et unique ensemble de règles qui régiront les instruments financiers des cinq fonds du cadre stratégique commun, et un titre séparé permet de présenter plus clairement les spécificités des instruments (tableau 14).

²² Pour la prochaine période de programmation (2014-2020), le terme "instruments d'ingénierie financière" sera remplacé par celui d'"instruments financiers", conformément aux propositions de la Commission européenne.

Tableau 14: Propositions législatives et changements apportés par rapport à la période 2007-2013

Élargissement de la portée des instruments financiers		
	DESCRIPTIF	CHANGEMENTS PAR RAPPORT À 2007-2013
Article 32	<ul style="list-style-type: none"> Les Fonds relevant du CSC peuvent servir à soutenir des instruments financiers au titre d'un ou de plusieurs programmes, y compris lorsqu'ils sont organisés par des fonds de fonds, de manière à contribuer à la réalisation d'objectifs spécifiques définis au titre d'une priorité. Les instruments financiers sont mis en œuvre pour soutenir des investissements prévus pour être financièrement viables et pour lesquels les sources de financement sur le marché ne sont pas suffisantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Contrairement à la période de programmation 2007-2013, les règles proposées sont non prescriptives à l'égard des secteurs, des bénéficiaires, des types de projets et des activités qui en bénéficieront. Le cadre de l'utilisation des instruments financiers est élargi et étendu afin de couvrir tous les fonds ainsi que tous les objectifs thématiques et priorités thématiques des PO.
Article 32	Le soutien aux instruments financiers se fonde sur une évaluation ex ante ayant démontré l'existence de défaillances du marché ou de situations d'investissement non optimales et sur le niveau et l'ampleur estimés des besoins d'investissements publics, y compris les types d'instruments financiers auxquels il faut apporter un soutien.	Le succès de la conception et de la mise en œuvre des instruments financiers dépend d'une évaluation correcte des carences et des besoins du marché. Par conséquent, dans le contexte d'un PO, il existe une nouvelle disposition selon laquelle les instruments financiers doivent être conçus sur la base d'une évaluation ex ante visant à identifier les carences du marché, ou les situations d'investissement sous-optimales, les besoins d'investissements respectifs, la participation éventuelle du secteur privé et la valeur ajoutée de l'instrument financier utilisé qui en découle.
Article 32	Lorsque les instruments financiers sont utilisés pour contribuer au financement d'entreprises, y compris les PME, Cette aide est axée en particulier sur la création de nouvelles entreprises, sur la constitution d'un capital de départ, à savoir le capital d'amorçage et le capital de démarrage, et d'un capital d'expansion – ou sur la réalisation de projets nouveaux, la pénétration de nouveaux marchés ou la mise en œuvre par des entreprises existantes d'activités de développement nouvelles, sans préjudice des règles de l'UE applicables en matière d'aides d'État.	

Élargissement de la portée des instruments financiers		
	DESCRIPTIF	CHANGEMENTS PAR RAPPORT À 2007-2013
Article 32	<p>Les instruments financiers peuvent être combinés avec des subventions, des bonifications d'intérêts et des contributions aux primes de garanties. Lorsque le soutien émanant des fonds relevant du CSC est fourni au moyen d'instruments financiers ou combiné, dans une opération unique, avec d'autres formes de soutien directement lié à des instruments financiers ciblant les mêmes bénéficiaires finaux, y compris l'assistance technique, les bonifications d'intérêts et les contributions aux primes de garanties, les dispositions applicables aux instruments financiers s'appliquent à toutes les autres formes d'aide fournies dans le cadre de l'opération considérée. Le cas échéant, les règles de l'Union applicables en matière d'aides d'État sont respectées et des registres distincts sont tenus pour chaque type d'aide.</p>	<p>Le nouveau cadre contient également des règles claires visant à permettre une meilleure combinaison des instruments financiers à d'autres formes d'aide, en particulier les subventions.</p>

Une série de nouvelles options d'exécution		
	DESCRIPTIF	CHANGEMENTS PAR RAPPORT À 2007-2013
Article 33	<p>Les autorités de gestion peuvent apporter une contribution financière:</p> <p>a) aux instruments financiers créés à l'échelon de l'Union et gérés directement ou indirectement par la Commission; les contributions des Fonds relevant du CSC aux instruments financiers visés au paragraphe 1, point a), sont placées sur des comptes distincts et utilisées, conformément aux objectifs de chaque Fonds concerné, pour soutenir des actions et des bénéficiaires finaux de manière cohérente par rapport au ou aux programmes dans le cadre desquels ces contributions sont versées.</p>	<p>La proposition de la Commission offre différentes options de mise en œuvre parmi lesquelles les autorités de gestion peuvent choisir la solution la plus adéquate.</p> <p>Dans la première option a), les instruments financiers sont mis en œuvre au niveau européen et gérés par la Commission, conformément au règlement financier. Dans le cadre de cette option d'instrument au niveau européen, les contributions aux PO seront réservées aux investissements dans les régions et les actions couvertes par le PO à partir desquelles les ressources ont été attribuées. En termes de gestion et de contrôle, les mêmes règles que celles des instruments financiers mis en œuvre sous la gestion directe sont d'application.</p>

Une série de nouvelles options d'exécution	
Article 33	<p>b) les instruments financiers créés à l'échelon national, régional, transnational ou transfrontalier et gérés par l'AG ou sous sa responsabilité. L'autorité de gestion peut apporter une contribution financière aux instruments financiers suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • les instruments financiers satisfaisant aux conditions standards fixées par la Commission par voie d'actes d'exécution, conformément à la procédure d'examen visée à l'article 143, paragraphe 3; • les instruments financiers existants ou nouveaux spécialement conçus pour atteindre l'objectif visé et respectant les règles de l'Union et les règles nationales applicables. <p>Pour la deuxième option b), les instruments financiers sont mis en œuvre au niveau national ou régional et les autorités de gestion ont la possibilité d'attribuer les ressources du programme à 1) des instruments déjà existants ou récemment créés, spécialement destinés à des conditions et des besoins spécifiques, et 2) à des instruments standardisés (normalisés), pour lesquels les conditions seront prédéfinies. Ces instruments doivent être "prêts à l'usage" et permettre un déploiement rapide.</p> <p>Pour cette deuxième option b), les autorités de gestion peuvent investir dans le capital d'entités existantes ou nouvellement créées s'occupant de la mise en œuvre d'instruments financiers ou confier des tâches d'exécution 1) à la BEI, 2) aux institutions financières internationales ou nationales dont un État membre est actionnaire ou qui poursuivent des objectifs d'intérêt public, ou 3) à un organisme de droit public ou de droit privé sélectionné conformément aux règles nationales et européennes; les instruments financiers se composant uniquement de prêts et de garanties peuvent être mis en œuvre directement par les autorités de gestion.</p>

Des règles de gestion financière claires		
	DESCRIPTIF	CHANGEMENTS PAR RAPPORT À 2007-2013
Article 37	Le soutien versé par les Fonds relevant du CSC aux instruments financiers est placé sur des comptes rémunérés domiciliés auprès d'établissements financiers situés dans les États membres ou investis sur une base temporaire conformément au principe de bonne gestion financière.	Le nouveau cadre comprend des règles claires en termes de qualification de flux financiers aux différents niveaux et des exigences d'éligibilité correspondantes.
Article 37	Les intérêts et autres gains découlant du soutien versé par les Fonds structurels et d'investissement européens aux instruments financiers sont utilisés, y compris pour le remboursement des coûts ou frais de gestion de l'instrument financier en question, [...] aux mêmes fins que le soutien initial des Fonds structurels et d'investissement européens soit audit instrument financier, soit, après la clôture de l'instrument financier, à d'autres instruments financiers ou formes d'aide, conformément aux objectifs [du programme], jusqu'au terme de la période d'éligibilité.	Les intérêts ou les autres bénéfices générés au niveau de l'instrument financier avant de consentir les investissements à l'adresse des destinataires finaux doivent être utilisés dans le même but que celui de la contribution initiale de l'UE.

Des règles de gestion financière claires		
Article 38	<p>Les ressources remboursées aux instruments financiers à partir des investissements ou de la libération des ressources engagées pour les contrats de garantie, comme les remboursements de capital et les gains et autres rémunérations ou rendements, comme les intérêts, les commissions de garantie, les dividendes, les plus-values ou tout autre revenu généré par des investissements, qui sont imputables au soutien émanant des Fonds relevant du CSC, sont réutilisées aux fins ci-après, jusqu'à concurrence des montants nécessaires et dans l'ordre prévu dans les accords de financement pertinents.</p>	La part de l'UE des ressources en capitaux résultant des investissements doit être réutilisée pour de nouveaux investissements dans les mêmes instruments financiers ou dans d'autres, conformément aux objectifs du PO.
Article 38	<p>Les gains et autres rémunérations ou rendements, y compris les intérêts, les commissions de garantie, les dividendes, les plus-values ou tout autre revenu généré par des investissements, imputables au soutien accordé au titre des Fonds relevant du CSC à l'instrument financier, sont utilisés pour les buts suivants, le cas échéant, jusqu'à concurrence des montants nécessaires:</p> <p>a) le remboursement des coûts de gestion supportés et le paiement des frais de gestion de l'instrument financier;</p> <p>b) la rémunération préférentielle des investisseurs privés ou publics agissant dans le cadre du principe de l'investisseur en économie de marché, lesquels fournissent les moyens de contrepartie au soutien des Fonds CSC à l'instrument financier ou participent à l'investissement au niveau des bénéficiaires finaux;</p> <p>c) d'autres investissements dans les mêmes instruments ou dans d'autres, conformément aux objectifs du ou des programmes.</p>	La part de l'UE des gains, des bénéfices ou des recettes doit être utilisée pour: 1) les coûts/frais de gestion; 2) la rémunération préférentielle des investisseurs fournissant un coinvestissement au niveau de l'instrument financier ou du destinataire final; et/ou 3) d'autres investissements dans les mêmes instruments ou dans d'autres, conformément au PO.
Article 39	Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour que les ressources remboursées aux instruments financiers, y compris les paiements en capital et plus-values et les autres rémunérations ou rendements générés pendant une période d'au moins dix ans après le terme de la période d'éligibilité [...]	Les capitaux et les gains ou les autres bénéfices et recettes attribuables aux contributions de l'UE aux instruments financiers doivent être utilisés conformément aux objectifs du PO pour une période d'au moins 10 ans après sa clôture.

Rationalisation des procédures d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre		
	DESCRIPTIF	CHANGEMENTS PAR RAPPORT À 2007-2013
Article 40	L'autorité de gestion transmet à la Commission, en annexe du rapport annuel de mise en œuvre, un rapport spécifique portant sur les opérations comprenant des instruments financiers.	Le nouveau cadre impose aux autorités de gestion de joindre au rapport annuel de mise en œuvre un rapport spécifique sur les instruments financiers.

Source: Réalisation propre.

Les projets de textes réglementaires relatifs aux instruments financiers pour la période 2014-2020 (CE 2012e) prouvent que la Commission a tenté de résoudre dans ses nouvelles dispositions réglementaires bon nombre des problèmes qui se sont posés au cours de la période 2007-2013. Elle a notamment introduit plusieurs modifications traitant directement les problèmes soulevés par les autorités de gestion et la Cour des comptes, notamment:

- des dispositions révisées au sujet des évaluations ex ante à réaliser avant la création d'instruments financiers;
- une réduction du nombre d'instruments financiers, afin de garantir une masse critique suffisante et de réduire au minimum les disparités;
- le respect des règles relatives aux aides d'état et l'éligibilité des coûts ou frais de gestion;
- un règlement financier clair et l'utilisation de ressources renouvelables; et
- des rapports et un suivi réguliers.

Il a été clairement indiqué que les évaluations ex ante permettront de rapprocher davantage les conclusions relatives aux carences du marché aux objectifs et aux priorités des programmes relevant du CSC et qu'elles incluront davantage d'informations sur les types de produits financiers devant être mis en place. La valeur ajoutée des instruments financiers envisagés doit être expliquée et les enseignements tirés d'instruments similaires ou d'évaluations ex ante antérieures doivent être analysés.

Selon un représentant de la DG REGIO, la crise économique a eu différentes répercussions sur l'utilisation des instruments financiers. D'un côté, les instruments d'ingénierie financière auraient pu gagner en popularité étant donné que des fonds publics étaient disponibles, contrairement à l'argent privé d'acteurs privés (p.ex. banques) réticents à l'idée de prendre des risques – un fait confirmé tout au long des entretiens. De l'autre côté, il est également possible que l'adoption des instruments d'ingénierie financière ait été ralentie compte tenu du fait que les entrepreneurs sont devenus plus méfiants et pourraient s'être abstenus de créer des entreprises, tandis que les PME, elles, pourraient avoir été réticentes à l'idée de se développer dans ce contexte de crise. Au cours de la période 2014-2020, les États membres seront donc autorisés à réviser régulièrement leurs évaluations ex ante afin de tenir compte des évolutions du marché et des conditions économiques.

L'une des grandes inquiétudes en matière d'absorption a été la pratique prétendument répandue au cours de la période 2007-2013 consistant à allouer aux instruments d'ingénierie financière des quantités excessives de ressources des programmes opérationnels, qui demeuraient par conséquent dans les fonds au lieu d'être distribuées aux destinataires finaux, ce qui permet de contourner la règle de dégagement d'office (PE 2012b); la Commission cherche à empêcher le recours à cette pratique: depuis 2009, ses orientations ont souligné à de nombreuses reprises que seuls les paiements effectués en faveur de destinataires finaux constitueront des dépenses éligibles à la clôture du programme (CE 2012a). Afin d'éviter l'allocation excessive des ressources de l'UE, les autorités de gestion devront effectuer des paiements échelonnés en faveur des instruments financiers, en fonction de l'évolution réelle des investissements au niveau des projets et des exigences de fonds propres anticipées – et ce en réponse aux critiques formulées par la Cour des comptes au sujet de la pratique consistant à allouer de manière injustifiée des quantités excessives de ressources aux instruments financiers afin d'éviter un dégagement des fonds (n+2).

Plusieurs problèmes potentiels subsistent – la Cour des comptes a suggéré que la Commission devrait, en fonction du type de fonds à participation ou de fonds, exiger que les valeurs minimales contraignantes pour les ratios de levier et les fréquences minimales de renouvellement, ainsi que les informations à fournir pour le calcul des indicateurs de levier, soient fixées contractuellement (Cour des comptes 2012). La Commission a toutefois souligné qu'il convenait de trouver un équilibre adéquat entre l'obtention de ratios de levier élevés et les objectifs d'intérêt public de la politique de cohésion.

6.2 Projets futurs pour les instruments d'ingénierie financière au niveau des États membres

En règle générale, les personnes interrogées se sont félicitées de l'introduction d'un chapitre séparé pour les instruments d'ingénierie financière; elles ont insisté à l'unanimité sur la nécessité de simplifier et de clarifier les règlements en ce qui concerne les restrictions aux investissements, les exigences en matière de rapports, les règles de cofinancement et les combinaisons avec des subventions. De même, bien que certaines personnes interrogées aient indiqué qu'il s'agissait de problèmes que les acteurs privés s'attendaient à rencontrer lorsqu'ils travaillaient avec des fonds publics, les règlements adoptés au niveau de l'UE doivent être plus pratiques, davantage axés sur les résultats et applicables aux situations de la vie réelle. Selon les propres mots du FEI, "une implication accrue des acteurs privés est nécessaire pour renforcer l'effet de levier", étant donné que les acteurs publics, eux, se concentrent principalement sur la réalisation d'objectifs politiques.

Interrogé, lors d'un entretien, sur des exemples concrets de dispositions floues dans les règlements de l'UE, un représentant de la Commission a répondu que le défi, au niveau européen, consistait à trouver une formulation juridique et des dispositions suffisamment générales et flexibles pour être compatibles avec la variété de législations et de définitions de 27 États membres, encore plus de régions et 200 programmes opérationnels. D'après la Commission, même si les règlements ne deviennent jamais "plus simples" compte tenu de la complexité du sujet, des dispositions supplémentaires viendront clarifier les termes actuellement manquants ou trop généraux.

En outre, un représentant de la Commission européenne a indiqué qu'un groupe d'experts interservices sur les instruments financiers a été créé en 2012. Les agents de la Commission européenne des directions générales concernées se réunissent régulièrement (18 réunions ont déjà eu lieu) afin de discuter des moyens de rationaliser les procédures. Les participants y partagent leurs expériences, décrivent les problèmes rencontrés et discutent des solutions envisageables en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière. Ces discussions sont traduites en notes d'orientation.

Les États membres de l'UE sont tenus de préparer, avec la Commission, un **accord de partenariat** décrivant les priorités de financement pour la période 2014-2020. Le (projet de) modèle d'accord de partenariat n'oblige pas les États membres à spécifier quels sont leurs plans vis-à-vis des instruments financiers (CE 2013b). L'utilisation des instruments financiers doit plutôt être réglementée au niveau des PO. De fait, à la section 3.A.2.3 sur "L'utilisation prévue des instruments financiers (article 87, paragraphe 2, point b), troisième alinéa, du RDC" du (projet de) modèle de PO, les autorités sont tenues de décrire les instruments financiers qu'elles prévoient de mettre en œuvre, en indiquant les montants indicatifs qu'elles envisagent d'utiliser via ces instruments (CE 2013c).

Aucune différence significative n'est observée entre les différents groupes de personnes interrogées dans le cadre des études de cas et des entretiens en ce qui concerne les plans concrets pour les prochaines étapes opérationnelles à entreprendre. La réflexion générale était d'ailleurs que les instruments d'ingénierie financière créés dans le cadre des programmes de l'UE seraient maintenus et développés, les personnes interrogées ayant globalement fait part de résultats et d'expériences positifs. De nombreuses parties intéressées participant à la gestion de ces instruments (banques, gestionnaires de fonds, autorités de gestion) ont déjà prévu d'élargir l'utilisation des instruments d'ingénierie financière en introduisant de nouveaux produits durant la période à venir, sur la base des évaluations de programmes ex ante en cours et des enseignements tirés pour la prochaine période de programmation 2014-2020. Cela pourrait entraîner une forte augmentation de la part du FEDER consacrée aux instruments d'ingénierie financière, comme c'est le cas pour la Silésie, où l'autorité de gestion s'attend à une hausse du montant alloué aux instruments d'ingénierie financière à 14 % de la dotation des Fonds structurels (contre 4,5 % actuellement). Cette évolution correspond au niveau que le ministère polonais du développement régional a jugé adéquat. Un chapitre spécifique du projet de programme opérationnel régional polonais au titre du FEDER traite des instruments financiers. En Slovaquie, les autorités de gestion ont fait part de leur intention d'injecter elles aussi à l'avenir davantage de ressources dans les instruments financiers.

La France connaîtra dans un avenir proche une évolution particulièrement intéressante en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière. On remarque qu'en général, les régions françaises font preuve de prudence à l'égard des instruments d'ingénierie financière: elles craignent notamment beaucoup qu'un accroissement de l'utilisation des instruments d'ingénierie financière lors de la prochaine période de programmation n'entraîne une réduction des subventions non remboursables. Selon les propres mots d'un représentant de la DATAR (agence française responsable de la coordination de la politique régionale), la France doit devenir "plus réactive" aux instruments d'ingénierie financière et surmonter le "fossé culturel" qui leur fait privilégier l'utilisation de subventions, particulièrement dans le contexte actuel de crise économique qui rend nécessaire l'adoption de solutions innovantes pour surmonter la crise budgétaire et l'aversion au risque des acteurs privés. Cette nécessité est étroitement liée à celle de renforcer les compétences des autorités impliquées dans les processus. Une "exception" pourrait être le PO du Languedoc-Roussillon (qui a été la première région à mettre en œuvre Jeremie), où l'autorité de gestion compte mettre en œuvre de nouveaux instruments d'ingénierie financière à l'avenir, notamment dans le domaine de l'"innovation sociale" (p.ex. pour parer au vieillissement de la population) et répondre aux besoins de fonds de roulement (BFR) des entreprises, à la suite des règlements Bâle III et à leur incidence attendue sur les prêts bancaires (Lacave 2012).

Selon le représentant de la DATAR, la France se trouve à l'aube d'un nouvel "élan politique". Jusqu'à présent, le rôle des autorités de gestion était assuré par les préfets (représentants de l'État dans les régions). Les autorités de gestion des Fonds structurels subissent actuellement une décentralisation. Une fois ce processus terminé, le FEDER sera à 100 % décentralisé, le FSE sera décentralisé à 60 % (alors que jusqu'à présent, il était uniquement mis en œuvre par un programme national), de même que le Feader. En outre, afin de parvenir à une approche plus stratégique, les régions envisagent la possibilité de créer une approche multi-fonds associant le FSE, le FEDER et le Feader au niveau régional. Selon la DATAR, si le FSE n'a pas encore utilisé d'instrument d'ingénierie financière en France, l'approche multi-fonds et le processus de décentralisation pourraient "marquer le début d'une ère nouvelle".

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1 Conclusions sur l'utilisation des instruments d'ingénierie financière dans la politique de cohésion

Malgré les problèmes actuellement rencontrés au niveau de l'exactitude des données de suivi et de rapport, il ne fait aucun doute que la variété, l'étendue et les montants des instruments d'ingénierie financière mis en œuvre se sont considérablement développés au cours des dernières années. Fin 2011, 592 instruments d'ingénierie financière avaient été créés par l'intermédiaire de 178 PO (à l'exception de l'Irlande et du Luxembourg), principalement dans le cadre du FEDER (le FSE ne représente que 3 % de la contribution totale des Fonds structurels aux instruments d'ingénierie financière). 90 % des instruments d'ingénierie financière étaient des mesures au titre de l'article 44, point a), ciblant les entreprises, tandis que les mesures au titre de l'article 44, point b), ciblant le développement urbain, et au titre de l'article 44, point c), ciblant les énergies renouvelables, ne représentaient que 7,8 % et 2,5 % respectivement. Les instruments d'ingénierie financière peuvent prendre la forme de prêts, de garanties ou de capitaux propres, les premiers étant les plus souvent utilisés. L'utilisation globale des instruments d'ingénierie financière s'est considérablement accrue au cours de la période 2007-2013, et ce davantage dans les régions de convergence que dans les régions de l'objectif compétitivité.

L'idée maîtresse sous-jacente au recours aux instruments d'ingénierie financière est de permettre une utilisation plus efficace des fonds publics, l'amélioration de la qualité commerciale des investissements grâce à l'implication des acteurs privés et le déblocage de nouvelles sources de financement. Toutefois, le débat reste ouvert quant à savoir si les raisons publiques d'atteindre des objectifs d'intérêt public ne sont pas trop éloignées des intérêts du secteur privé. En tout état de cause, la principale raison à l'origine de la création d'instruments financiers est la nécessité pour les PME d'accéder au financement, d'autant plus dans le contexte actuel de crise économique et de réticence des acteurs privés à soutenir les PME et en particulier les jeunes pousses.

Ce dernier point s'accompagne d'une contradiction. Les personnes interrogées ont souligné que si les instruments d'ingénierie financière sont présentés comme étant une solution permettant de soutenir les entreprises considérées comme "trop risquées" par les investisseurs privés, les règlements sur les Fonds structurels ne prévoient pas le financement d'"entreprises en difficulté". Il n'existe aucune définition, au niveau européen, de ce qui constitue une "entreprise en difficulté", mais selon la Commission, ce terme s'applique aux entreprises incapables (que ce soit avec leurs ressources propres ou avec les fonds obtenus auprès de leurs propriétaires, actionnaires ou créanciers) d'enrayer des pertes qui les conduisent, en l'absence d'une intervention des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme (CE 2012f). La Commission européenne offre donc une aide aux entreprises dont les perspectives sont incertaines, tout en se prémunissant contre certains risques.

De même, les avantages recensés ont un coût. En effet, si l'effet de levier et la durabilité sont les principaux arguments invoqués à l'appui de l'idée consistant à augmenter les fonds publics, dans la plupart des cas, les effets ne sont pas encore visibles et ne pourront être analysés que dans quelques années. Il est toutefois clair que la discipline financière des entreprises ou promoteurs de projets est plus grande avec les instruments d'ingénierie

financière qu'avec les subventions et que "l'argent du contribuable" est généralement mieux dépensé avec les instruments d'ingénierie financière qu'avec les subventions, les chances d'obtenir un remboursement et d'augmenter les investissements grâce à l'effet de levier étant plus nombreuses.

Par ailleurs, s'il a été dit que les instruments d'ingénierie financière pourraient augmenter les niveaux de capacités des institutions de soutien, cette question est – paradoxalement – l'un des principaux problèmes cités. De fait, le manque de savoir-faire et d'expérience des autorités de gestion et des fonctionnaires de l'UE en matière de financement (financement des PME, mécanismes et instruments de financement, etc.), d'une part, et les difficultés rencontrées par les acteurs financiers pour comprendre les règlements relatifs aux Fonds structurels, les politiques et instruments, d'autre part, ont engendré des retards, des erreurs d'interprétation et de la frustration. Ces inconvénients sont fortement corrélés avec les autres grands inconvénients soulignés par les parties prenantes concernées, à savoir la complexité des règlements et – par conséquent – la longueur et la complexité des processus de création d'instruments d'ingénierie financière. Les principaux avantages et inconvénients recensés sont résumés au tableau 15.

Tableau 15: Principaux facteurs favorables et défavorables pour la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière

Bénéfices de l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière	Facteurs limitant le succès des instruments d'ingénierie financière
<p>Effet de levier: les instruments d'ingénierie financière ont la capacité d'attirer de nouvelles ressources des secteurs public et privé, multipliant ainsi les effets des ressources des Fonds structurels et des contributions nationales/régionales.</p>	<p>Négociation et mise en place: les autorités de gestion se sont plaintes que le processus de conception, de négociation et de lancement des instruments d'ingénierie financière prenait plus longtemps qu'escompté (notamment en raison de la complexité et de l'incompatibilité des règlements relatifs aux Fonds structurels avec les règles sur les aides d'État et les pratiques commerciales).</p>
<p>Durabilité: l'utilisation des instruments d'ingénierie financière peut inciter au recyclage des fonds. Les instruments d'ingénierie financière permettent aux autorités de gestion de réinvestir les Fonds structurels dans la région une fois terminée la période de programmation et de mieux rentabiliser les fonds publics.</p>	<p>Règlements des Fonds structurels: les caractéristiques spécifiques et complexes des instruments d'ingénierie financière, ainsi que les spécificités nationales en matière de marchés publics, se sont révélées difficiles à aligner sur les règlements des Fonds structurels. Plusieurs dispositions spécifiques se sont avérées en désaccord avec les pratiques financières.</p>
<p>Développement des capacités: les partenariats conclus entre les secteurs public et privé et l'implication des institutions/intermédiaires financiers dans la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE peut aider à réunir l'expertise et le savoir-faire de différents secteurs.</p>	<p>Savoir-faire et expériences: le manque de connaissances et d'expérience des autorités de gestion et des autorités publiques (UE, nationales, régionales) au sujet des pratiques financières et des aides d'État a également été recensé comme étant un facteur de retard. De même, les acteurs financiers (p.ex. gestionnaires de fonds) ont éprouvé des difficultés pour comprendre et appliquer les règlements sur les Fonds structurels.</p>
<p>Couverture des risques: l'utilisation des instruments d'ingénierie financière peut</p>	<p>Défis extérieurs: la lenteur imprévue du</p>

Bénéfices de l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière	Facteurs limitant le succès des instruments d'ingénierie financière
encourager les investisseurs à investir dans des projets qui n'auraient pas été soutenus sans intervention publique, ce qui est particulièrement important dans le contexte actuel de crise économique et d'aversion des acteurs privés pour le risque.	taux de mise en œuvre de certains instruments s'explique principalement par des problèmes externes, du côté de la demande (crise économique) ou de l'offre (concurrence d'autres types d'aides aux entreprises).
Accélération de la mise en œuvre des programmes: pour les autorités de gestion, les procédures d'obtention d'une aide financière via les instruments d'ingénierie financière sont plus rapides que pour les subventions, une fois que les fonds ont été mis en place. Les instruments d'ingénierie financière favorisent également l'accélération des fonds, en réduisant les risques de dégageement d'office.	Suivi et rapports: les instruments de suivi déjà mis en place pour le FEDER ne sont pas bien adaptés aux instruments d'ingénierie financière. Les objectifs et indicateurs établis dans les PO ne sont pas conciliables avec les instruments d'ingénierie financière (p.ex. création d'emplois). Les modèles de suivi du SFC nouvellement introduits (2012) sont considérés comme inadaptés et comme étant des indicateurs "à taille unique" trop détaillés.
Développement urbain: il existe peu de véhicules financiers comparables aux fonds de développement urbain soutenus dans le cadre des initiatives Jessica. Les partenariats pouvant être établis entre les États membres, les régions, la BEI et les acteurs publics peuvent fournir de nouvelles opportunités de participation du secteur privé tout en traitant plus efficacement les problèmes recensés.	

Source: Réalisation propre.

7.2 Conclusions et recommandations

Les paragraphes ci-dessous présenteront les grandes conclusions de l'analyse menée dans la présente étude, ainsi que des recommandations.

1. Connaissance et compétences en matière de règlements sur les Fonds structurels, de règles sur les aides d'État et de financement

Le transfert des connaissances et la création de réseaux peuvent contribuer à l'incidence à long terme des instruments d'ingénierie financière. Il est impératif d'améliorer le niveau de connaissance des Fonds structurels et du financement ainsi que de contrer la préférence des autorités publiques pour les subventions au détriment des instruments d'ingénierie financière. Les résultats et effets, concrets et moins concrets, de l'utilisation des instruments d'ingénierie financière doivent être communiqués et des efforts doivent être entrepris afin de permettre une meilleure compréhension des instruments.

Recommandations

Les institutions européennes, la BEI, le FEI et les autorités de gestion devraient mieux informer les autorités publiques des avantages de l'utilisation des instruments d'ingénierie financière si l'on veut accroître l'utilisation de ces instruments à l'avenir. Pour ce faire, les avantages concrets et "solides" devront être communiqués une fois qu'ils apparaissent. Ces

résultats devront être annoncés via des plateformes de mise en réseau (comme les plateformes Jessica et Jeremie), des sections spécifiques des rapports et évaluations, etc.

Le **Parlement européen devrait encourager la Commission à proposer davantage de formations** aux différents types d'acteurs impliqués. Les autorités de gestion devraient recevoir une formation sur les règles relatives au financement et aux aides d'État. Cette formation pourrait être financée par les volets "Assistance technique" des PO. Parallèlement, la Commission européenne devrait encourager **les autorités de gestion à proposer** aux gestionnaires de fonds au sujet des règlements relatifs aux Fonds structurels **des formations** qui expliqueront clairement ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas faire selon les règlements.

Le **Parlement européen devrait demander à la Commission d'apporter un soutien et des orientations plus concrets** à l'avenir. La Commission européenne devrait envisager la possibilité de créer un **bureau d'assistance** au niveau européen afin d'aider les acteurs impliqués et de rassembler les connaissances au sujet des règlements de l'UE et du financement. Des ateliers spéciaux avec les experts du domaine devraient être organisés, surtout dans les premières phases de la prochaine période de programmation.

2. Analyse de la nécessité d'utiliser les instruments d'ingénierie financière et d'abandonner progressivement les subventions

Si les intermédiaires financiers interrogés se sont tous dits intéressés par la gestion d'instruments d'ingénierie financière dans les futurs programmes de l'UE (principalement en raison de la stabilité et de la disponibilité des fonds), certaines informations font état d'une réticence à **abandonner peu à peu les subventions au profit des instruments d'ingénierie financière**.

Il est important de **s'appuyer sur l'expérience** acquise dans le cadre de la mise en œuvre et de la gestion des instruments d'ingénierie financière **et de la mettre en pratique**. Il a été observé qu'une analyse des expériences antérieures avec les instruments d'ingénierie financière dans la région ou l'État membre concerné, ainsi qu'une évaluation des moyens existants pour adapter les nouveaux instruments d'ingénierie financière aux dispositions et institutions actuelles, seraient venues compléter utilement le processus d'analyse des carences réalisé pour certains instruments d'ingénierie financière créés en 2007-2013 dans le cadre de l'initiative Jeremie; comme indiqué ci-dessus, les propositions pour la période 2014-2020 se proposent de remédier à ce manque. En ce qui concerne les fonds résiduels, il est jugé important de maintenir la même gestion pour les différentes périodes de mise en œuvre.

Le succès de la conception et de la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière dépend d'une **évaluation correcte des carences et des besoins du marché**. Partant de ce postulat, il a été décidé que les instruments financiers de la période 2014-2020 seront créés sur la base d'une évaluation ex ante qui recensera les carences du marché ainsi que les situations d'investissement sous-optimales (y compris l'analyse du fossé financier) que l'instrument visera à résoudre, de même que les besoins d'investissement, la participation potentielle du secteur privé et la valeur ajoutée qui en découle. L'évaluation ex ante permettra également d'éviter les chevauchements et les incohérences entre les instruments de financement mis en œuvre par différents acteurs à différents niveaux.

Recommandations

Les **mesures incitatives pour les acteurs du secteur financier** devraient être clarifiées et communiquées par les **autorités de gestion et les pouvoirs publics**. Plus précisément, les autorités de gestion doivent informer les acteurs du secteur financier des avantages liés à la gestion de fonds dans le cadre de programmes de l'UE, comme la possibilité de supplanter les concurrents privés en offrant des conditions (du moins légèrement) améliorées et de soutenir les PME considérées comme trop risquées par les acteurs privés. Les acteurs financiers devraient être informés sur la base des expériences antérieures et, éventuellement, des comptes rendus des financiers et des intermédiaires financiers qui ont été directement impliqués dans ces processus au cours de la période 2007-2013. Par conséquent, le **Parlement européen** devrait demander à la Commission d'améliorer la communication au niveau des États membres ainsi qu'au niveau européen afin d'informer les acteurs du secteur financier de ce qui précède.

Le Parlement européen devrait **veiller à ce que les évaluations ex ante justifient l'utilisation d'un instrument financier** tant en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs. La raison pour laquelle un PO décide d'utiliser des instruments d'ingénierie financière au lieu de subventions doit être clairement indiquée. En outre, les besoins recensés doivent être cohérents avec les résultats escomptés.

Afin de satisfaire aux dispositions relatives aux activités régulières de suivi et de rapports incluses dans les propositions réglementaires pour la période 2014-2020, le Parlement européen devrait demander à la Commission européenne et aux autorités de gestion de définir une série **d'indicateurs de résultats** clairs, transparents et mesurables. Ces résultats doivent être cohérents avec les évaluations ex ante des besoins. Les résultats actuellement obtenus dans le cadre du FEDER ne devraient dès lors pas cibler (prioritairement) la création ou la préservation des emplois. Les autorités de gestion devraient ensuite utiliser ces indicateurs pour leurs activités de suivi et de rapports à la Commission.

3. Fournir un cadre réglementaire adéquat

L'une des principales critiques formulées concerne **la complexité et la rigidité des règlements** (les règlements sur les Fonds structurels, par exemple, ne sont pas adaptés aux spécificités des instruments d'ingénierie financière). Outre la nécessité que le processus d'élaboration de tous les règlements relatifs aux instruments financiers soit orienté par les experts externes du secteur du financement impliqués dans le processus sur le terrain, il est également nécessaire de concevoir des règlements sur les instruments financiers "sur mesure", tenant compte des critiques formulées au cours de la période 2007-2013. Les propositions réglementaires relatives aux instruments financiers pour la période 2014-2020 visent en fait précisément à offrir davantage de flexibilité aux États membres et aux régions de l'UE en ce qui concerne les secteurs ciblés et les structures de mise en œuvre, ainsi qu'à fournir un cadre d'exécution stable basé sur une série de règles claires formulées à partir des orientations existantes.

La **taille des fonds** est importante. Une **approche régionale peut entraîner une dispersion** ainsi que des coûts généraux élevés. La fourniture d'un accès au financement en dessous d'une masse critique donnée est considérée comme une initiative non durable, étant donné que les frais généraux et les risques associés aux investissements ou prêts ne pourront pas être répartis sur un nombre suffisant de PME. Toutefois, de nombreux États membres ne sont pas parvenus à atteindre cette masse

critique lors de la présente période de programmation, vu qu'il s'agissait de leur première tentative de conception d'instruments d'ingénierie financière. D'après la Commission, il peut être justifié, dans certaines circonstances, de créer des fonds d'une taille plus modeste afin d'atteindre les objectifs de la politique de cohésion. Il convient de remarquer que ce phénomène peut être d'une manière plus générale une caractéristique des instruments d'ingénierie financière financés par le secteur public, et surtout des instruments de capitaux propres, dans lesquels "la taille très réduite de plusieurs fonds de capital-risque hybrides ne produit aucun effet sur la réalité de la pratique commerciale dans le secteur du capital-risque" (Cowling 2012). Afin de résoudre ce problème, les projets de textes réglementaires de la Commission sur les instruments financiers pour la période 2014-2020 (CE 2012e) permettent la création d'instruments financiers au niveau de l'UE, les contributions aux PO étant réservées aux investissements dans les régions.

Par rapport à la période 2007-2013, les propositions réglementaires pour 2014-2020 traitent notamment des questions suivantes, soulevées par les autorités de gestion et la Cour des comptes européenne:

- le respect des règles relatives aux aides d'état et l'éligibilité des coûts ou frais de gestion;
- la réduction du nombre d'instruments financiers, afin de garantir une masse critique suffisante et de réduire au minimum les disparités;
- un règlement financier clair et l'utilisation de ressources renouvelables.

Recommandations

Le Parlement européen devrait veiller, lors des négociations sur les règlements CSC pour la période 2014-2020, à ce que **suffisamment de place soit laissée à la flexibilité**, en particulier pour assurer leur accommodation aux **règles relatives aux aides d'état et aux pratiques financières/commerciales** (différences au niveau des situations des marchés nationaux/régionaux et des traditions financières). Le cadre réglementaire des instruments financiers doit laisser suffisamment de place à la flexibilité afin de pouvoir s'adapter aux différences nationales et aux changements potentiels. Il conviendrait dès lors que des experts du secteur financier, et, éventuellement, une **task-force d'acteurs** impliqués dans la mise en œuvre concrète des instruments d'ingénierie financière au cours de la période 2007-2013, orientent les négociations.

Les législateurs et la Commission européenne doivent veiller à ce que la mise en œuvre des instruments financiers **ne pâtisse pas** des **carences** du cadre réglementaire au niveau européen et des **effets de dispersion** liés à la répartition des fonds disponibles entre un grand nombre d'institutions régionales. Un **PO unique (multi-fonds) pour tous les instruments financiers** de chaque État membre pourrait non seulement assurer une masse critique suffisante, mais aussi encourager l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière dans d'autres fonds ESI comme le FSE.

4. Faciliter et accélérer la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière

Des inquiétudes ont été exprimées au sujet des **coûts et frais de gestion**, dont la fixation ne semble pas toujours avoir été effectuée de manière transparente. Il n'est pas toujours évident de déterminer si les coûts de gestion sont basés sur la taille du fonds, sur la taille de l'investissement ou sur les performances financières des

investissements. En 2010, des modifications du règlement général ont explicité la nécessité que les frais de gestion restent cohérents avec les pratiques du marché, et les propositions réglementaires de la Commission pour 2014-2020 incluent davantage de précisions à cet égard.

Les personnes interrogées ont également souligné qu'il était capital que les instruments d'ingénierie financière fournissent des fonds aux marchés publics de tous types, mais aussi aux services fournis par les **ressources humaines**, ce que ne permettent pas toujours les règles d'éligibilité. Selon les propres mots d'un représentant du FEI, "de nombreuses entreprises doivent investir dans du savoir-faire, et non pas dans du ciment, du fer ou des ordinateurs. Les services fournis par les ressources humaines devraient également être éligibles au titre des instruments d'ingénierie financière, si le besoin s'en fait sentir".

Recommandations

Une entreprise ou un projet ne se compose pas seulement de matériel informatique, mais aussi et surtout de personnel. Le Parlement européen devrait veiller à ce que les pouvoirs publics soient informés de la **nécessité de prendre ces coûts en considération** (avec le soutien de la Commission européenne) et faire en sorte que ces règles ne nuisent pas à l'efficacité des instruments d'ingénierie financière.

Le Parlement européen devrait veiller à ce que la mise en œuvre puisse être accélérée et que les coûts de gestion puissent être réduits grâce à **l'offre d'instruments financiers normalisés**.

Le Parlement européen et la Commission devraient soutenir les États membres dans leur décision de créer **un PO unique pour tous les instruments financiers** afin de faciliter le processus de planification et de réduire les difficultés rencontrées lors de la création d'instruments d'ingénierie financière dans le cadre des PO.

5. Assurer des conditions favorables à la mise en œuvre efficace des projets de développement urbain

La mise en œuvre de l'initiative Jessica lors de la période 2007-2013 a été considérée comme un facteur contribuant à jeter les bases de la prochaine période ainsi qu'à faciliter la transition d'une forme d'aide à une autre. Il existe **plusieurs conditions préalables à la réussite des instruments d'ingénierie financière pour le développement urbain**: une création rapide des fonds de développement urbain, le financement de projets prêts pour l'investissement, le recensement de ressources adéquates pour les PO et la capacité d'investir dans des projets tout au long du cycle de vie du PO actuel.

Recommandations

Les bénéfices du soutien de projets de développement urbain dans le cadre des instruments d'ingénierie financière doivent être **communiqués** par la Commission européenne, la BEI et les autorités de gestion aux gouvernements nationaux et régionaux. Cette initiative doit avant toute chose être encouragée par le Parlement européen.

Les acteurs concernés au niveau local, régional et national doivent collaborer étroitement avec les autorités de gestion, la BEI et les fonds de développement

urbain en vue de déterminer quels sont les projets les plus adaptés et de cibler les investissements de manière à obtenir des résultats notables. Les institutions européennes devraient veiller à ce que les États membres entreprennent des efforts en vue d'améliorer cette collaboration.

8. RÉFÉRENCES

- Anyadike-Danes, M, Bonner, K, Hart, M et Mason, C (2009) Mapping Firm Growth in the UK: Identification of High Growth Firms and their Economic Impact, Londres: NESTA.
- Banke K, Bötzel A et Schneider B (2010) *Evaluierung der einzelbetrieblichen, kapitalorientierten Förderinstrumente: GRW gewerblich, KMU-Darlehensfonds, Risikokapitalfonds IBG II*, Hambourg: Rambøll Management GmbH.
- BERR (2008), High Growth firms in the UK: Lessons from an analysis of comparative UK performance, *BERR Economics Paper No.3*, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Londres.
- Bötzel A, Heyn, Schermuly S, Schneider B, Schultz P et Zinke G (2010) Fondsübergreifende Halbzeitbilanz der EU-Fonds in Sachsen-Anhalt: Strategiebericht 2010, Hambourg: Rambøll Management GmbH.
- CCI 2007 FI 16 2 PO 001. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite. Itä-Suomen EAKR –toimenpideohjelma 2007-2013. (programme d'objectifs pour l'emploi et la compétitivité régionale en Finlande orientale 2007-2013).
- CCI 2007 FI 16 2 PO 001. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite. Itä-Suomen EAKR –toimenpideohjelma 2007-2013. Vuosiraportti 2011. (programme d'objectifs pour l'emploi et la compétitivité régionale en Finlande orientale 2007-2013. Rapport annuel 2011).
- COCOF 08/0002/03 (22/12/2008) Note d'orientation concernant les instruments relevant de l'ingénierie financière (note d'orientation 2). http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_cocof_guidance_note2_en.pdf
- COCOF/07/0018/01 (16/07/2007) Note des services de la Commission concernant l'ingénierie financière pendant la période de programmation 2007-2013 (note d'orientation 1). http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof_guidance_note1_en.pdf.
- COCOF_10-0014-04 (21/02/2011) Note d'orientation concernant les instruments relevant de l'ingénierie financière conformément à l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (note d'orientation 3). http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof_guidance_note3_fr.pdf.
- COCOF - Note d'orientation révisée concernant les instruments relevant de l'ingénierie financière conformément à l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil COCOF_10-0014-05-EN Ref. Ares(2012)153499 - 10/02/2012 (note d'orientation 4) Conseil de l'Union européenne (2011) *Ensemble de mesures législatives relatives à la politique de cohésion – Compromis de la présidence sur les instruments financiers* – dossier institutionnel 2011/0276 (COD), 11027/12 ADD 2 REV 1, Bruxelles, 20 juin 2012.
- Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) (2012) *Evaluation of MS Policies to Facilitate Access to Finance for SMEs*. Rapport final. Juin 2012.
- Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) (2007) *Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds*, rapport final, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2011) Ensemble de mesures législatives relatives à la politique de cohésion – Compromis de la présidence sur les instruments financiers – dossier institutionnel 2011/0276 (COD), 11027/12 ADD 2 REV 1, Bruxelles, 20 juin 2012.
- Cowling M (Exeter Business School) (2012) *Financial engineering Literature review - Credit rationing, equity gaps', and policy solutions for financing entrepreneurial*

business in Europe: Theory, tests, evidence and the design and effectiveness of policy instruments. Réseau d'évaluation spécialisée visant à fournir une analyse politique des résultats de la politique de cohésion 2007-2013. Rapport à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne.

- Cowling M (2010) Economic Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee (SFLG) Scheme, Report to BIS, Department for Business, Innovation and Skills.
- Davies S (2011) Financial Instruments in Germany, Background paper for Michie R and Wishlade F (2011) "Between Scylla and Charybdis: Navigating financial engineering instruments through Structural Fund and State aid requirements", *IQ-Net Thematic Paper No. 29(2)*, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.
- DG REGIO Jeremie; *Implementation in the EU Member States, State of Play* http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/doc/instruments/jeremie/20111019_jeremie_state_of_%20play.pdf.
- Gallagher, C and Miller, P (1991) The performance of new firms in Scotland and the South East, 1980-7, *Royal Bank of Scotland Review*, 170, 38-50.
- Gompers, P. and J. Lerner (2001) *The Money of Invention: How Venture Capital Creates New Wealth*, Boston: Harvard Business School Press.
- Harrison, R (2009). Public Policy and regional Risk Capital Markets; A Case Study of the Scottish Co-Investment Fund. Mimeo.
- Hayton K et al. (2008) Evaluation of the Scottish Co-Investment Fund, A Report to Scottish Enterprise, May 2008, Scottish Enterprise.
- Henrekson, M and Johansson, D (2010) Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence, *Small Business Economics*, 35 (2), 227-244.
- Hyytinen A & Ylhäinen I (2012) Julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuus: Esimerkinä erityisrahoitusyhtiö Finnvera. In Työ- ja elinkeinoministeriö Kasvuyrityskatsaus 2012. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Innovaatio 20/2012. Pp. 81-85.
- Site web de la BEI sur Jessica: <http://www.eib.org/products/jessica/index.htm?lang=fr>
- BEI (2011) JESSICA for Smart Sustainable Cities, Horizontal Study, document de référence.
- Europe en Languedoc-Roussillon (2009) Jeremie, l'aide européenne aux PME. http://www.languedoc-roussillon.eu/nouveaux_dispositifs/jeremie.php.
- Commission européenne (2013a) *Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds. Programming period 2007-2013. Situation as at 31 December 2011*. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121219ATT58253/20121219ATT58253EN.pdf>.
- Commission européenne (2013b), Draft Template and Guidelines for the Content of the Partnership Agreement, Version 2, 26.2.2013.
- Commission européenne (2013c), Draft Template and Guidelines for the Content of the Operational Programme, Version 1, 7.1.2013.
- Commission européenne (2012a), Document de travail des services de la Commission. Les instruments financiers de la politique de cohésion. SWD (2012) 36 final. 27.2.2012, Bruxelles.
- Commission européenne (2012a) *Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds. Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2011*.
- Commission européenne, (2012b) *Petites et moyennes entreprises (PME). Faits et chiffres sur les petites et moyennes entreprises (PME) de l'UE*. DG Entreprises et

industrie. http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sme/facts-figures-analysis/index_fr.htm.

- Commission européenne (2012c) *Fiche technique: Les instruments financiers de la politique de cohésion 2014-2020*, DG Politique régionale, Bruxelles.
- Commission européenne, (2012d), Les instruments financiers de la politique de cohésion 2014-2020, cadre proposé, présentation PowerPoint, EURADA, DG Politique régionale, Bruxelles, 29.3.2012.
- Commission européenne (2012^e), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, COM(2011)615 final du 14.3.12.
- Commission européenne (2012f), Note d'orientation révisée concernant les instruments relevant de l'ingénierie financière conformément à l'article 44 du règlement (CE) n 1083/2006 du Conseil, COCOF_10-0014-05-EN, 8.2.2012.
- Commission européenne (2011a) *Financial Engineering Instruments Implemented by MSs with ERDF Contributions (Article 44 of Council Regulation No 1083/2006). Programming Period 2007-2013. Synthesis Report*. Situation as at 31 December 2010.
- Commission européenne (2011b) *SMEs'Access to Finance. Survey 2011. Analytical Report*. 7 décembre 2011. DG Entreprises et industrie. http://ec.europa.eu/entreprise/policies/finance/files/2011_safe_analytical_report_en.pdf.
- Commission européenne (2010) *Investir dans l'avenir de l'Europe, cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, DG Politique régionale. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_fr.pdf.
- Cour des comptes européenne (2012) *Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional*. Rapport spécial n° 2, 2012.
- Cour des comptes européenne (2011) *Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget (2011/C 326/01)*.
- Cour des comptes européenne (2012), Avis n° 7/2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006. Journal officiel de l'Union européenne. 17.2.2012.
- Rapport de la Cour des comptes européenne, *Journal officiel*; 10.11.2011, p. 113.
- Banque européenne d'investissement (2010) *JESSICA Handbook* http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_holding_fund_handbook_en.pdf.
- Fonds européen d'investissement (2009) *Executive Summaries of Evaluation Studies on SME Access to Finance in EU MS/Regions carried out by EIF in the Context of the JEREMIE (Joint European Resources for micro to medium enterprises) Initiative from 2006 to 2008*, FEI.

- Parlement européen, Commission du contrôle budgétaire (2012a) *Projet de rapport sur le rapport spécial n° 2/2012 (décharge 2011) – "instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional" (N7-0052/2012 – C7 0094/2012 – 2012/2060(DEC))*. Commission du contrôle budgétaire.
- Parlement européen (2012b) *Overview of Financial instruments used in the EU Multiannual Financial Framework period 2007-2013 and the Commission's proposals for 2014-2020. Analytical Study*. DG Politiques internes, département thématique D: affaires budgétaires, Bruxelles. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=73151>.
- Gross F (2011) *Financial Instruments in Slovenia*, document de référence pour Michie R et Wislade F (2011) 'Between Scylla and Charybdis: Navigating financial engineering instruments through Structural Fund and State aid requirements', *IQ-Net Thematic Paper No. 29(2)*, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.
- Swedish Agency for Growth Policy Analysis (2011) *Competent Capital - Three countries, three trials*. Case no. 2009/055.
- Karjalainen J & Kiuru P & Valtakari M & Haila K & Uusikylä P & Kytölä L: EAKR – toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian 2007-2013 arviointi vuosina 2007-2010. Teema 1. Yritystoiminnan edistäminen. Loppuraportti. (Évaluation des programmes du FEDER et de la stratégie des fonds structurels 2007-2013 en 2007-2010. Thème 1: Soutien aux entreprises. Rapport final.) 2011.
- Kavaš D (pour Applica et ISMERI Europe) (2012) Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion Policy 2007-2013 Year 2 – 2012, Task 1: Financial engineering. Slovenia. Projet de rapport à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne.
- Koski & Ylä-Anttila (2011) Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankkeen yhteenveto ja johtopäätökset. TEM raportteja 7/2011.
- Laakso S (2012) Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion Policy 2007-2013 Year 2 – 2012. Finlande.
- Lacave M (2012) Expert evaluation Network delivering policy analysis on the performance of Cohesion Policy 2007-2013. Year 2-2012. Task 1: Financial Engineering. France.
- Land de Saxe-Anhalt (2007) Operationelles Programm EFRE Sachsen-Anhalt 2007-13, Magdebourg.
- Land de Saxe-Anhalt (2012) Jahresbericht 2011: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Sachsen-Anhalt 2007-2013, Magdebourg.
- Maula, M. Murray G et Jääskeläinen, (2007) Public financing of young innovative companies in Finland, Ministry of Trade and Industry, Helsinki, Publication 3/2007.
- Mason C, Michie R et Wislade F (2012) Access to finance in Europe's disadvantaged regions: Can "new" financial instruments fill the gap? EoRPA Regional Research Consortium Paper 12/6, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.
- Meyer S et Biermann N (2010) *Evaluation NRW/EU Mikrodarlehen*, Bremen: MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH.
- Michie R et Wislade F (2011) "Between Scylla and Charybdis: Navigating financial engineering instruments through Structural Fund and State aid requirements", *IQ-Net Thematic Paper No. 29(2)*, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.
- Ministère de l'emploi et de l'économie (2012) Evaluation of Finnvera Plc. Rapport final. Publications du ministère de l'emploi et de l'économie. Innovation 28/2012.

- Ministère de l'intérieur. 2007. Suomen rakennerahastostrategia 2007-2013 (stratégie de la Finlande concernant le Fonds de cohésion 2007-2013). CCI 2007 FI 16 UNS 0001.
- Nightingale, P et al. (2009) *From Funding Gaps to Thin Markets: Designing Hybrid VC Schemes for the 21st century*, SPRU, Université du Sussex pour BVCA et NESTA.
- Phillippon, T et Veron, N (2008) *Financing Europe's Fast Movers*, Bruegel Policy Brief 2008/10.
- OCDE (2010) *High Growth Enterprises: What governments can do to make a difference*, Paris.
- Robino B (2009) JEREMIE in Languedoc Roussillon. Présentation, 23 octobre 2009, Bruxelles.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_jessica_200910/7_robino.pdf.
- Schwab O (2012) Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion Policy 2007-2013 Year 2 – 2012, Task 1: Financial engineering. Germany. Projet de rapport à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne.
- Sémaphores (2012) Guide des actions innovantes.
<http://www.semaphores.fr/observatoire-regions/regions/languedoc-roussillon/fonds-participation-jere.html>.
- Sémaphores (2012) Guide des actions innovantes.
<http://www.semaphores.fr/observatoire-regions/regions/languedoc-roussillon/fonds-participation-jere.html>.
- Stam, E (2005) The geography of gazelles in The Netherlands, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (1)121-127.
- Statistics Finland 2012. Väkiluku sukupuolen mukaan alueittain sekä väestömäärän muutos 31.12.2011. <http://www.stat.fi/index.html>.
- Technopolis (2011) The Role of Different Funding Models in Stimulating the Creation of Innovative New Companies. What is the most appropriate model for Europe? Rapport final – Octobre 2011. Étude réalisée pour l'Espace européen de la recherche.
- Tillväxtverket (2011) *Mid-term evaluation of regional Venture Capital funds. Implementation and lessons learnt*. Suède.
- Tödting-Schönhofer, H, C Hamza, A Resch, L Polverari & J Bachtler (2011) *Impact and effectiveness of the Structural Funds and EU policies aimed at SMEs in the regions*, Parlement européen, commission du développement régional.
- Tyler, P (2012) Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of cohesion policy 2007-2013. Year 2 – 2012, Task 1: Financial engineering. United Kingdom. Projet de rapport à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne.
- Vironen H (2011) *Financial Instruments in Slovenia*, document de référence pour Michie R et Wishlade F (2011) "Between Scylla and Charybdis: Navigating financial engineering instruments through Structural Fund and State aid requirements", *IQ-Net Thematic Paper No. 29(2)*, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.
- Ward T (2012) *Expert evaluation network 2012. The use of the ERDF to support Financial Engineering Instruments*. Rapport à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2012_evalnet_fei_synthesis_final.pdf.
- Wymenga P, V Spanikova, A Barker, J Konings & E Canton (2012) *EU SMEs in 2012: at the crossroads. Annual Report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011/12*. Commission européenne.

9. ANNEXE 1: ÉTUDES DE CAS

1. PO DU FEDER POUR LA SAXE-ANHALT (ALLEMAGNE)

1.1 Caractéristiques du PO

Le programme du FEDER concernant la Saxe-Anhalt, en Allemagne, relève de l'objectif "convergence" et dispose d'un budget d'environ 2,6 milliards d'EUR, l'Union contribuant par l'intermédiaire du FEDER à hauteur d'environ 1,9 milliard d'EUR. Ce montant correspond à environ 7,3 % de tous les fonds affectés à l'Allemagne dans le cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

La population de la Saxe-Anhalt est d'environ 2,3 millions d'habitants, dont un quart environ vivent dans les trois villes principales que sont Magdebourg, Halle et Dessau. La Saxe-Anhalt est l'un des *länder* de l'ancienne Allemagne de l'Est, qui continue de souffrir de son héritage économique que reflète un taux de chômage élevé (10 %, contre la moyenne allemande de 6,8 %), bien qu'en diminution. Ce *land* présente cependant des atouts industriels dans des secteurs tels que les produits chimiques, l'ingénierie mécanique, l'alimentation, l'automobile, les biotechnologies, le bois et les matériaux durables.

Le PO du FEDER pour la Saxe-Anhalt s'organise autour de six axes prioritaires: l'innovation, la recherche et le développement; le renforcement de la compétitivité de l'économie; l'amélioration de l'infrastructure économique; l'urbanisme durable, y compris les infrastructures d'enseignement; la protection de l'environnement et la prévention des risques; et l'assistance technique.

1.2 Utilisation des IIF

Les IIF sont utilisés dans le cadre des axes prioritaires n° 1, "recherche, développement et innovation" et n° 2, "améliorer la compétitivité de l'économie", qui représentent environ 59 % des financements octroyés au titre du FEDER (*Land Sachsen-Anhalt*, 2007, p. 141). Le PO prévoit que les IIF seront utilisés en réponse à des problèmes spécifiques de financement rencontrés par les nouvelles PME dans ce *land*. En plus de combler une lacune existant dans le financement des PME, les IIF contribuent également à la stratégie du gouvernement du *land* de Saxe-Anhalt consistant à réduire le recours aux subventions, mettant plutôt en place un ensemble de fonds renouvelables qui seront disponibles en vue de soutenir le développement économique à long terme, au-delà de la période de programmation du fonds structurel. Un total de 248,7 millions d'euros du FEDER a été affecté aux IIF, 220,9 millions d'EUR aux fonds de prêts, et 63,8 millions d'EUR aux fonds de capital-risque (soit environ 12,9 % du total des fonds alloués à ce programme dans le cadre du FEDER). Il s'agit de loin du montant le plus important alloué aux IIF dans le cadre du FEDER pour un *land* allemand (Schwab, 2012).

Trois IIF ont été cofinancés par le FEDER pour la Saxe-Anhalt. Deux d'entre eux, tous deux cofinancés dans le cadre de l'axe prioritaire n° 2 du PO, sont administrés par l'Investitionsbank Sachsen-Anhalt (banque d'investissement de Saxe-Anhalt):

- Le fonds de prêts aux PME (*KMU-Darlehensfonds*), offre des prêts intermédiaires traditionnels aux jeunes pousses ainsi qu'aux PME existantes en phase de croissance, notamment dans le secteur manufacturier. La justification de la mise en

place d'un fonds de prêts aux PME en Saxe-Anhalt est que les autorités du *land* estimaient que les bailleurs de fonds du secteur privé n'offraient pas de financements suffisants pour l'investissement dans les PME en Saxe-Anhalt. Cette lacune du marché est observée dans un large éventail de PME et de besoins de financement.

- Étant donné que le fonds de prêts pourrait financer divers types d'entreprises et d'activités, la banque d'investissement de Saxe-Anhalt offre ce fonds sous différentes formes, notamment: Impuls ("Impulsion", prêts d'investissement), Wachstum ("Croissance", prêts intermédiaires), IDEE ("Idée", prêts visant à la commercialisation d'une idée), et MUT ("Courage", prêts destinés au préfinancement de contrats). Ces différentes formes ne constituent cependant pas des entités ou des fonds séparés. Le budget du fonds est de 237,9 millions d'EUR (dont 174,8 millions proviennent du FEDER).
- Le *land* de Saxe-Anhalt n'a pas essayé d'obtenir des financements privés pour alimenter le fonds de prêts aux PME. Cependant, pour la plupart des projets, une banque commerciale ou coopérative contribue en partie au financement offert aux entreprises, et l'autorité de gestion argue donc que le fonds s'appuie en partie sur des financements privés.
- Un fonds destiné aux prêts de démarrage, Ego.PLUS, est financé par le FEDER dans le cadre de l'initiative destinée aux jeunes pousses [*Existenzgründungsoffensive* (Ego)], qui est cofinancée par le FSE et le FEDER pour ce *land*. Il offre des prêts intermédiaires aux PME âgées de trois ans ou moins leur permettant de mettre sur le marché un nouveau produit, procédé ou service, ou de mener des projets de recherche et développement ou d'investissement. Son budget est de 10 millions d'EUR, alloués au titre du FEDER.

En outre, le fonds de capital-risque IBG II (*Risikokapitalfonds* IBG II), financé dans le cadre de l'axe prioritaire n° 1 du PO, offre aux PME des participations au capital ainsi que des prêts convertibles ou intermédiaires. Il investit dans des projets technologiques lors de leurs phases d'amorçage, de lancement et d'expansion, et est administré par une petite entreprise indépendante d'investissement privé basée en Saxe-Anhalt (Goodvent Investment Management Ltd.). Le budget du fonds est de 85 millions d'EUR (dont 63,75 millions proviennent du FEDER).

1.3 Expérience jusqu'à ce jour

Expérience en matière de négociation et de mise en place

À la suite d'avis positifs concernant les performances du fonds de capital-risque IBG qui avait déjà été cofinancé par le PO du FEDER pour la période 2000-2006, le *land* a décidé de maintenir cet instrument pour la période 2007-2013, bien que sa gestion ait été transférée à Goodvent à partir de 2007 (*Land Sachsen-Anhalt*, 2007 p. 108-109). Il a également été décidé d'élargir le recours aux IIF au cours de cette même période, ceux-ci ayant facilité la création d'une base de ressources pouvant être utilisée dans le cadre de la politique de développement à long terme ainsi que pour améliorer l'efficacité de la politique de développement.

Expérience en matière de dispositions administratives

Le gouvernement du *land* de Saxe-Anhalt a décidé de ne pas adopter de structure Jeremie ou Jessica étant donné que la banque d'investissement de Saxe-Anhalt était déjà en place

et que cette structure était couramment utilisée pour mettre en place et administrer des fonds de prêts. La banque d'investissement de Saxe-Anhalt est la principale banque publique de financement en Saxe-Anhalt, offre ses services au gouvernement du *land* et fait partie du cadre institutionnel développé dans le *land* depuis la réunification. Les atouts de la banque d'investissement du *land* sont, tout d'abord, qu'elle est très au fait de la situation financière et des difficultés des entreprises locales, et ensuite qu'elle est habituée à travailler de manière rapprochée et constructive avec les différents ministères du *land* et à jouer un rôle d'intermédiaire entre le gouvernement du *land*, les banques commerciales ou coopératives, et les PME locales. La banque étant un organe "interne" du *land* et appartenant entièrement à celui-ci, aucune procédure de passation de marchés n'a été nécessaire.

Expérience en matière de résultats

Les résultats les plus récents sont (d'après le rapport annuel d'exécution pour 2011):

- Fonds de prêts aux PME: 9 499 emplois créés ou maintenus, 778 contrats de prêt conclus avec les bénéficiaires finaux, portant sur 211,5 millions d'EUR engagés dans des contrats avec les bénéficiaires finaux et 190,4 millions d'EUR distribués à ceux-ci.
- Fonds de prêts de démarrage: 15 contrats de prêt conclus avec les bénéficiaires finaux, portant sur 2,1 millions d'EUR engagés dans des contrats avec les bénéficiaires finaux et 1,6 million d'EUR distribué à ceux-ci.
- Fonds de capital-risque: 512 emplois créés ou maintenus, 74 investissements réalisés dans le cadre d'accords conclus, pour une valeur de 27,8 millions d'EUR

1.4 Plans pour l'avenir

Défis relevés et enseignements tirés

Deux évaluations notables ont été menées au cours de la période 2007-2013. Tout d'abord, une évaluation a des trois principaux instruments d'investissement pour les entreprises (à savoir le fonds de prêts aux PME, le fonds de capital-risque IBG II, et le groupe de travail régional commun sur le financement destiné à l'investissement pour les entreprises) a été menée en 2009 (Banke, Bötzel and Schneider 2010).

Les principales **conclusions de l'évaluation** ont été les suivantes:

- Les instruments de financement destinés à l'investissement pour les entreprises individuelles contribuent aux objectifs du programme du FEDER pour la période 2007-2013 en Saxe-Anhalt. Les trois instruments évalués sont bien différenciés les uns des autres et facilitent des financements destinés à l'investissement qui répondent aux besoins des entreprises de Saxe-Anhalt.
- Les instruments concentrent les financements sur les entreprises présentant un potentiel de développement. Les types d'entreprises financées contribuent aux objectifs du programme du FEDER en Saxe-Anhalt.
- En matière d'effets prévus sur l'emploi, les effets probables sur les entreprises financées sont légèrement inférieurs aux objectifs initiaux du programme du FEDER (par rapport aux financements alloués). Cependant, les effets réels sur l'emploi n'apparaîtront qu'après la fin du projet (au niveau des entreprises).

- La création ou le maintien de fonds renouvelables permet la réutilisation de ressources, tant que les bénéficiaires effectuent les remboursements. Ces instruments offrent donc au *land* de Saxe-Anhalt une ressource permettant de soutenir les entreprises sur le moyen ou le long terme.
- S'il est vrai que les gestionnaires de fonds surveillent le risque au niveau des fonds, les évaluateurs recommandent une surveillance au niveau du programme (p. ex. des données portant sur le nombre et le volume des prêts ou de la participation au capital; la durée des prêts ou de la participation au capital; les taux de remboursement ou de manquement au remboursement).

Ensuite, l'évaluation à mi-parcours menée en 2010 portait sur les programmes du FEDER, du FSE et du Feader dans leur totalité, et consacrait plusieurs sections au fonds de prêts aux PME (Bötel et al., 2010). L'évaluation à mi-parcours informe sur les éléments suivants concernant le fonds de prêts aux PME en Saxe-Anhalt:

- Pertinence: le fonds de prêts aux PME continue d'être pertinent, une intervention étant nécessaire pour remédier au manque de financement aux PME, améliorant ainsi leur compétitivité. Bien que plusieurs autres programmes fédéraux et régionaux allemands offrent des financements aux PME, le fonds de prêts aux PME se concentre sur des aspects complémentaires à ces autres instruments.
- Efficacité: les données obtenues indiquent que 100 % des fonds engagés ont été versés, mais elle ne révèle aucun progrès concernant les indicateurs de résultats (p. ex. nombre de projets financés, nombre d'emplois créés). Cependant, depuis 2009, l'évaluation de l'aide aux entreprises (voir ci-dessus) révèle que des progrès ont été accomplis en matière de résultats.
- Contribution aux objectifs du programme: le fonds contribue de manière importante à l'accroissement et à la modernisation du capital d'actions des entreprises, et par conséquent à l'objectif de croissance économique. Le fonds contribue par ailleurs à l'objectif du programme de "favoriser l'accès à l'emploi" en stimulant la croissance de la productivité, ce qui conduit à une augmentation des salaires et donc à des effets sur l'emploi.

En outre, l'évaluation à mi-parcours (Bötel et al., 2010) indique ce qui suit concernant le fonds de capital-risque IBG II:

- Pertinence: le fonds est très pertinent en raison de la petite taille des entreprises dans ce *land* et donc du manque de capitaux, de la solvabilité limitée et du risque important d'échec, autant d'éléments qui restreignent le crédit pour l'investissement.
- Efficacité: les données obtenues indiquent que 100 % des fonds ont été versés au fonds IBG II, mais qu'aucun projet n'avait été mis en œuvre à la mi-2010.
- Contribution aux objectifs du programme: le fonds contribuera de manière importante au soutien de la compétitivité et de la croissance, pour autant que les financements soient maintenus. L'apport de capital-risque donnera aux entreprises de meilleures occasions de financement, conduisant à une meilleure capacité d'innovation, qui influe à son tour sur la croissance et l'emploi.

Plans pour la période 2014-2020

Le gouvernement du *land* de Saxe-Anhalt a accepté en principe que plusieurs autres instruments de prêt ou de capitaux pouvaient être mis en place sur la base de financements de l'UE (p. ex. dans des domaines tels que la protection du climat et les énergies renouvelables, l'infrastructure ferroviaire, ou l'infrastructure d'approvisionnement en eau et les réseaux d'égouts). Ces fonds ne sont cependant pas encore opérationnels, car leur autorité de gestion attend des éclaircissements de la Commission concernant plusieurs questions liées à la gestion et à la mise en œuvre (Schwab 2012). Concernant certains de ces sujets (p. ex. le changement climatique), le rapport annuel d'exécution pour le PO du FEDER en 2011 indique que les financements alloués à titre provisionnel aux IIF dans le cadre du PO du FEDER pour la période 2007-2013 ont été transférés vers des instruments non liés à des prêts, car les critères d'admissibilité du règlement relatif au fonds structurel ne peuvent être remplis concernant l'exigence que les instruments ciblent principalement les PME (*Land Sachsen-Anhalt*, 2012 p. 59).

2. PO DU FEDER POUR LA FINLANDE ORIENTALE

2.1 Caractéristiques du PO

Le PO du FEDER pour la Finlande orientale au cours de la période 2007-2013 relève de l'objectif "Compétitivité régionale et emploi" et porte sur les régions finlandaises de la Savonie du nord, la Savonie du sud, la Carélie du nord et le Kainuu. Le programme bénéficie au total d'un budget d'environ 1,5 milliard d'EUR, l'aide communautaire fournie par le FEDER s'élevant à 365,6 millions, ce qui représente 21 % du montant global investi en Finlande pour la période de programmation allant de 2007 à 2013. Le statut de la Finlande orientale est celui d'une région bénéficiant d'un soutien transitoire dégressif, ce qui correspond à un profil de financement en forte diminution sur la période de programmation. En raison de sa faible densité de population et de son éloignement, la région reçoit du FEDER une aide spécifique allouée aux régions faiblement peuplées, qui s'élève à 35 euros par habitant et par an (soit un total de 186 millions d'EUR).

La population de la Finlande orientale s'élève à 649 000 habitants (à la fin de l'année 2011) (Statistics Finland 2012). La superficie de la région est de 85 200 km², et sa densité moyenne de population est de 7,8 habitants par km² seulement. Une part importante des difficultés rencontrées par la région proviennent de son éloignement et de sa faible population. Le déclin et le vieillissement de la population, ainsi que le taux de chômage élevé, représentent des défis pour la Finlande orientale depuis des années. La croissance économique, plus lente que dans d'autres régions du pays, nuit au potentiel de développement de la compétitivité dans cette région. Les disparités socio-économiques au sein de la Finlande orientale ont également augmenté, les régions rurales périphériques ayant un certain retard. Cependant, les perspectives de développement ont connu une amélioration grâce aux nouvelles possibilités offertes par les secteurs minier, forestier et touristique (Karjalainen et al., 2011).

2.2 Utilisation des IIF

Le rôle des instruments d'ingénierie financière (IIF) dans les programmes du FEDER pour la Finlande est plutôt faible, ceux-ci n'étant mentionnés qu'à quelques reprises dans les CRSN et les PO. Le PO pour la Finlande orientale en 2007-2013 décrit un besoin de capital-risque dans le domaine concerné par le programme, afin d'augmenter la disponibilité de ce type de capital lors des phases d'amorçage et de lancement des entreprises, mais il n'approfondit pas cette idée. L'importance des prêts dans la création de nouvelles entreprises est également mise en valeur.

Le recours aux IIF est abordé dans le cadre de la priorité n° 1, "Promotion des activités économiques". Cet axe prioritaire vise à renforcer la productivité, créer plus d'emplois et préserver les emplois existants en favorisant l'entrepreneuriat et la croissance des entreprises par l'intermédiaire d'une amélioration de l'accès aux services pour les entreprises ainsi qu'aux financements.

Les IIF, ou plus précisément les prêts bonifiés et les garanties, ont été utilisés en Finlande orientale entre 2000 et 2006, avec de bons résultats. Bien que les prêts octroyés aux entrepreneurs aient porté sur de faibles montants, ils se sont avérés avoir un effet important sur l'emploi. De manière générale, ces prêts ont été considérés comme un outil peu coûteux permettant de créer des emplois, et comme ayant un rôle important dans la réalisation des objectifs quantitatifs du programme. En outre, les prêts et les garanties ont

été conçus pour combler une lacune relevée sur le marché (Laakso et al., 2005; *Net Effect* 2005).

Sur la base des recommandations des évaluations à mi-parcours pour la période 2000-2006, les IIF ont également été intégrés à la gamme de mesures de soutien aux entreprises pour la période 2007-2013. Deux types d'IIF ont été utilisés dans la période de programmation actuelle du FEDER: 1) prêts bonifiés et garanties pour les PME, et 2) offre de capital-risque pour les phases d'amorçage et de lancement des PME innovantes. Ces deux types d'IIF sont organisés et administrés par Finnvera, une entreprise publique de financement spécialisée qui offre une vaste gamme de services financiers pour les entreprises à travers le pays.

Les prêts bonifiés accordés par Finnvera aux PME sont destinés à démarrer une entreprise, développer son activité (investissement, capital d'exploitation et petits crédits), et certains prêts spéciaux sont également offerts, tels que des prêts destinés aux femmes créatrices d'entreprises et à la protection de l'environnement. Par ailleurs, Finnvera propose des garanties aux PME. Le soutien du FEDER est utilisé pour réduire le taux d'intérêt pour le bénéficiaire du prêt, et pour couvrir le risque lié aux garanties dans les régions défavorisées. Le taux de subvention augmente progressivement en fonction du niveau de handicap: les taux de subvention les plus élevés sont accordés aux régions les plus défavorisées, en Finlande orientale et septentrionale. Les prêts octroyés par Finnvera sont également disponibles dans les régions les plus favorisées du pays, mais sans le soutien au taux d'intérêt offert par le FEDER. Finnvera subventionne les intérêts au cas par cas dans le cadre de ses financements, si une entreprise candidate correspond aux critères correspondants (les entreprises n'ont donc pas besoin de faire une demande individuelle de subvention pour le taux d'intérêt).

Les capitaux à risque pour les PME sont devenus disponibles sous la forme d'un nouvel instrument du FEDER en août 2011, en réponse à des problèmes recensés en matière de disponibilité des entreprises en phase de lancement, celles-ci étant considérées comme ayant un rôle important dans le développement de la région. Finnvera a financé un nouveau fonds, Aloitusrahasto Vera Oy (fonds de lancement Vera), filiale de Finnvera. Le montant total disponible pour ce fonds – provenant de quatre programmes du FEDER et par l'État finlandais – s'élevait à 17,5 millions d'EUR. L'objectif du fonds est d'augmenter le montant disponible jusqu'à atteindre 30 millions d'EUR avant la fin de la période de programmation. Pour obtenir des investissements, les entreprises doivent être innovantes et présenter un potentiel de croissance. La priorité est accordée aux PME actives dans les secteurs des services liés aux TIC, de l'industrie manufacturière innovante, et des services fortement innovants (dans d'autres domaines que les TIC). En matière de répartition régionale, l'accent est mis sur les régions défavorisées telles que la Finlande orientale, et les critères d'acceptation sont plus flexibles dans ces régions. L'administration des fonds provenant du FEDER au sein d'*Aloitusrahasto Vera* a été déléguée à une entreprise distincte.

De manière générale, les coûts élevés et le nombre de projets qui auraient été menés même sans l'octroi d'investissements du FEDER ont été observés par les évaluateurs en Finlande (périodes 2000-2006 et 2007-2013). Il existe par ailleurs une pression économique et politique pour une réduction du volume d'aides directes aux entreprises, remplaçant certaines de celles-ci par des prêts et les complétant par des capitaux à risque.

2.3 Expérience jusqu'à ce jour

Expérience en matière de négociation et de mise en place

Les prêts bonifiés ayant déjà été utilisés lors de la période 2000-2006 avec de bons résultats, ils ont également été inclus au sein de la gamme de mesures de soutien aux entreprises pour la période 2007-2013. Par ailleurs, malgré le rôle plutôt marginal des IIF dans les documents officiels des programmes (CRSN et PO), le ministère de l'économie et de l'emploi tout comme les organismes de coordination dans les régions considèrent qu'il existe un besoin urgent de mettre en place un nouvel instrument de capital-risque dans les programmes du FEDER. Les comités de pilotage des quatre programmes mis en œuvre en Finlande continentale ont décidé de préparer l'instrument de capital-risque lors de l'été 2009. Les procédures administratives et juridiques nécessaires (parmi lesquelles une modification de la loi) ont cependant demandé beaucoup de temps, et *Aloitusrahasto Vera* n'a donc pas été prêt à commencer avant août 2011 (Laakso et al., 2012). En outre, les régions avaient à l'origine des préoccupations liées à la nature renouvelable des fonds et à la compétitivité de long terme des instruments de Finnvera. Certaines régions se sont interrogées, par exemple, sur la destination des fonds recyclés, afin de savoir s'ils retournent à Finnvera puis dans des régions où il existe une demande, ou si les fonds retournent à l'État pour compenser le financement initial (Vironen, 2010)..

Expérience en matière de dispositions administratives

Les deux formes d'IIF sont organisées et administrées par Finnvera. Finnvera possède de nombreuses années d'expérience en matière de mise à disposition d'instruments financiers autres que des aides, ayant commencé à offrir ceux-ci en 1998. Selon l'évaluation portant sur Finnvera (MEE, 2012), l'entreprise est efficace dans les régions et sa collaboration est très appréciée par les PME et les banques. Notamment dans les régions, il existe des traditions de longue date en matière de collaboration entre les PME et Finnvera, ainsi qu'avec les banques locales.

Certains problèmes ont été recensés concernant la participation de Finnvera, principalement liés au système de surveillance. Les objectifs ont été fixés en fonction des priorités de manière globale, et non séparément pour chaque projet de Finnvera. Le problème est que Finnvera n'enregistre que les réalisations prévues, et non la vérification de ces réalisations une fois le projet achevé, contrairement à d'autres organisations responsables de l'administration du FEDER. Il existe donc un problème de fiabilité concernant les chiffres avancés par Finnvera (Laakso et al., 2011). Finnvera utilisant son propre système de surveillance, le transfert de données vers le système de surveillance du FEDER est considéré comme complexe. D'un autre côté, les instruments de politique régionale de Finnvera utilisant des éléments du FEDER engendrent une charge administrative pour Finnvera et réduisent sa capacité à communiquer et collaborer directement avec ses clients (MEE, 2012).

Malgré cela, les IIF sont considérés comme plus efficaces que les subventions en termes administratifs, notamment parce qu'ils permettent une surveillance plus régulière et à long terme. Certaines difficultés ont néanmoins été rencontrées, notamment concernant le respect du cadre juridique. Par exemple, dans le contexte de l'UE, le cadre juridique est considéré comme étant largement orienté vers les instruments liés à des subventions, et il ne prend donc pas nécessairement en considération les caractéristiques spécifiques d'instruments liés à d'autres mécanismes que des subventions (Vironen, 2010).

Expérience en matière de résultats

Dans le cadre du PO pour la Finlande orientale, l'objectif est d'utiliser 90,7 % des financements pour un soutien non remboursable, 6,9 % pour des prêts et pour la bonification d'intérêts et des garanties, et 2,4 % pour les capitaux à risque. D'ici à la fin de l'année 2011, 94,4 % du montant disponible (soit 409,4 millions d'EUR) avait été engagé pour des instruments non remboursables, 4,6 % (19,7 millions d'EUR) pour des prêts, pour la bonification d'intérêt et pour des garanties, et 1,0 % (4,3 millions d'EUR) pour les capitaux à risque (rapport annuel d'exécution 2011). À la fin de l'année 2011, un total de 2 622 garanties de prêt ont été engagées en Finlande orientale, le montant moyen étant de 7 330 EUR (pour le pays entier) (Karjalainen et al., 2011). De manière générale, l'axe prioritaire n° 1 sur lequel sont basés les IIF a progressé lentement, notamment en raison de la crise économique.

La Finlande orientale a engagé 5 millions d'EUR destinés à Aloitusrahasto Vera Oy. Selon les estimations, ces fonds seront investis dans 13 entreprises (Houtsonen, 2012). À la fin du mois d'avril 2012, trois décisions d'investissement au total avaient été prises portant sur 0,6 million d'EUR, et quatre décisions d'investissement étaient en cours de traitement, pour un total de 1,4 million d'EUR (voir tableau 1). En pratique, un excès de demande a été observé jusqu'à ce jour en Finlande méridionale, ainsi qu'une pénurie de bonnes candidatures en Finlande orientale. Sur les quatre PO portant sur la Finlande continentale, entre 7 et 10 % des candidatures ont mené à des investissements avant avril 2012 (Laakso et al., 2012). Après un démarrage lent, il semble que des projets d'investissement adéquats soient à présent en cours de lancement. Selon les estimations, si les projets continuent d'être soumis au même rythme qu'à présent, la demande en investissements soutenus par le FEDER sera supérieure au montant alloué pour cette période de programmation (+2) (Houtsonen 2012).

Tableau 16: Décisions d'investissement prises par Aloitusrahasto Vera Oy en Finlande orientale à la fin de l'année 2012

	Savonie du sud	Savonie du nord	Carélie du nord	Kainuu	Total
Décisions d'investissement	0	4	1	0	5
Décisions d'investissement en cours de traitement	2	1	0	1	4
Décisions d'investissement – projets potentiels	2	3	0	0	5

2.4 Plans pour l'avenir

Dans les évaluations de la période précédente (et actuelle), le système de garanties et de prêts basés sur le FEDER offerts par Finnvera s'est avéré fonctionner de manière satisfaisante. Par exemple, de 2000 à 2006, selon les évaluations, Finnvera offrait le système de soutien fonctionnant le mieux parmi tous les systèmes liés au FEDER. Sa contribution à la création d'emplois et de nouvelles entreprises est également importante, tandis que ses coûts sont relativement faibles par rapport aux subventions (Laakso et al. 2005). De même, aucun problème particulier n'a été soulevé concernant les prêts octroyés par Finnvera lors de l'évaluation à mi-parcours de la période 2007-2013, ni dans les rapports annuels d'exécution (Laakso et al. 2012). Hyytinen et Ylhäinen (2012) ont également conclu que les prêts et les garanties de Finnvera ont aidé les entreprises à investir plus, à se développer plus vite et à embaucher plus d'employés entre 2000 et 2008. De plus, les effets observés sur la croissance de la productivité ont été négatifs ou négligeables (Hyytinen & Ylhäinen 2012).

La valeur stratégique des prêts bonifiés a récemment été remise en question et fait l'objet de controverses, de même que la contribution de Finnvera au développement régional (MEE 2012). Tout d'abord, il a été conclu que la participation de Finnvera n'est pas nécessairement justifiée par une défaillance du marché. Dans certains cas, il se pourrait que Finnvera offre des services relevant habituellement du secteur bancaire, et que ses prêts bonifiés aient tari le marché local. Cela peut être observé dans les pratiques courantes en vigueur dans les régions où les PME ont traditionnellement compté sur Finnvera plutôt que sur banques locales uniquement, ce qui indique que les financements offerts par Finnvera ne remédient pas nécessairement à une défaillance du marché mais constituent plutôt une activité économique normale, déterminée par les conditions et les prix liés au financement des risques. D'un autre côté, bien que Finnvera s'efforce de remédier à des lacunes existant sur le marché, on peut observer un excès d'offre sur le plan interne, étant donné que les banques commerciales, notamment dans les régions, se sont trop habituées à la couverture de risques. Compte tenu de cela, et compte tenu du taux d'intérêt en vigueur, la valeur stratégique des prêts bonifiés semble très douteuse, ceux-ci n'apportant que peu de valeur ajoutée (MEE 2012).

Ensuite, la contribution de Finnvera au développement régional demeure peu claire, et il existe un risque que le soutien de Finnvera retarde des ajustements structurels nécessaires. La promotion de la politique régionale par l'intermédiaire d'interventions publiques sous la forme de financement d'entreprises n'est plus considérée comme étant efficace. Plus précisément, l'évaluation soulève la question de savoir si Finnvera, en tant que financeur public, est le meilleur acteur, ou même l'acteur qui convient, pour contribuer aux objectifs de la politique régionale, dans la mesure où il pourrait exister des outils de développement plus efficaces que les instruments purement financiers.

De plus, le marché des capitaux à risque est en cours de développement, et un catalyseur du secteur public pourrait être nécessaire, notamment à une étape précoce (Koski & Yla-Anttila 2011). C'est pourquoi l'évaluation à mi-parcours du FEDER recommande l'augmentation du capital-risque à l'aide de fonds du FEDER (Karjalainen et al., 2012).

En réponse aux résultats des récentes évaluations, les instruments financiers feront l'objet de modifications fondamentales en Finlande entre 2014 et 2020. Tout d'abord, tous les financements des risques seront centralisés au sein d'une seule organisation, Tekes (agence finlandaise de financement pour la technologie et l'innovation). Tekes est une organisation publique d'experts finançant la recherche, le développement et l'innovation en Finlande. Tekes est actuellement responsable des financements du risque basés sur des subventions ou des prêts, et Finnvera est responsable des financements du risque liés aux capitaux. Cette structure changera au début de l'année 2014, lorsque Tekes prendra en charge les responsabilités de Finnvera en matière de capitaux. Finnvera continuera d'offrir des prêts, mais sans fonds du FEDER pour la période 2014-2020.

Il existe un intérêt dans l'introduction de quatre nouveaux fonds régionaux de capital au maximum au cours de la période 2014-2020. Ceux-ci créeraient une forme de couverture nationale, qui serait administrée par Tekes. Ces fonds se concentreraient probablement sur le soutien aux mêmes thèmes qu'à l'heure actuelle, comme la recherche et l'innovation, la compétitivité des PME et l'accès à l'information et aux technologies de l'information ainsi que leur utilisation et leur qualité.

3. PO DU FEDER POUR LE LANGUEDOC-ROUSSILLON (FRANCE)

3.1 Caractéristiques du PO

Le PO du FEDER pour la région française du Languedoc-Roussillon relève de l'objectif "compétitivité régionale et emploi". Son budget total est d'environ 817 millions d'EUR, dont 270 millions sont apportés par l'aide communautaire au titre du FEDER. Cela représente environ 1,9 % de l'aide communautaire octroyée à la France au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

Le Languedoc-Roussillon est situé dans le sud de la France et comprend cinq départements²³. La région compte environ 2,5 millions d'habitants (dont 530 000 dans la capitale, Montpellier). L'évolution démographique du Languedoc-Roussillon est caractérisée par une très forte croissance de la population, qui représente le double de la moyenne nationale; au cours de la période 1954-2004, la population de la région a augmenté d'environ 1 million, 90 % de cette augmentation étant due à la migration interne. S'il est vrai que la migration a pour effet de baisser l'âge moyen de la population et d'augmenter le niveau moyen de formation, la population de la région demeure néanmoins plus âgée que la moyenne nationale.

En 2009, le PIB par habitant ne représentait que 78 % de la moyenne nationale, soit le deuxième plus faible en France métropolitaine. Le taux de chômage de la région est le plus élevé du pays, étant en 2012 environ 40 % plus élevé que la moyenne de la France métropolitaine. Cependant, entre 1994 et 2006, le taux de création d'emplois a été le plus élevé de France. Ce paradoxe s'explique largement par l'augmentation importante de la population, constatée ci-dessus, et des différences entre les compétences requises pour les emplois disponibles d'une part, et les compétences des chercheurs d'emploi d'autre part.

3.2 Utilisation des IIF

La France dispose d'un nombre d'IIF relativement important par rapport à d'autres États membres (EC, 2012): à la fin du mois de décembre 2011, près de 180 fonds étaient actifs, pour un montant total avoisinant les 350 millions d'EUR au titre de programmes opérationnels pour la compétitivité régionale et l'emploi. Le recours aux IIF est concentré dans huit régions, qui consacrent habituellement entre trois et cinq pour cent (16 % dans le cas de la Corse) au financement des IIF au titre des PO (Lacave, 2012). La plupart des régions françaises utilisant des IIF offrent des prêts pour la création de nouvelles entreprises ou le transfert d'entreprises. Dix d'entre elles ont mis en place des instruments de capital, et huit ont recours à des fonds de garantie.

Le Languedoc-Roussillon est l'une des deux régions qui ont signé un accord Jeremie (l'autre étant le Centre). La contribution du PO dans ce contexte a été de 30 millions d'EUR, soit un peu moins de 4 % des fonds totaux du PO.

- Financement en capitaux pour la création de nouvelles entreprises. L'analyse du FEI indique que les intermédiaires locaux tendent à concentrer l'activité d'investissement en capitaux sur la croissance et le développement des entreprises, à la fois pour les entreprises traditionnelles et pour les jeunes pousses innovantes.

²³ La discussion qui suit dans cette partie est principalement tirée de données de l'INSEE et d'informations contenues dans le PO pour le Languedoc-Roussillon.

- Financement de prêts à petite échelle sous la forme de prêts d'honneur (non garantis) pour les PME généralistes présentant un potentiel favorable. Ces financements, qui assurent en théorie un lien avec les capitaux à risque régionaux de petite envergure, n'existent pas dans le Languedoc-Roussillon, ce qui représente une importante défaillance du marché.

Sur la base de ces défaillances, les objectifs stratégiques de l'initiative Jeremie sont 1) de combler la lacune relevée sur le marché du microcrédit entre les financements disponibles et la demande potentielle évaluée; 2) de soutenir le financement de jeunes pousses innovantes en augmentant les ressources disponibles pour l'amorçage de projets technologiques ou innovants; et 3) de créer un instrument d'investissement en capital ou en quasi-capital afin de favoriser l'émergence d'une source de financement de petite envergure pour les PME présentant un potentiel important (FIE, 2009).

L'initiative Jeremie est mise en œuvre dans le cadre de l'axe prioritaire n° 1 portant sur l'innovation, l'économie de la connaissance et les facteurs de croissance et de compétitivité.

Le budget total de 30 millions d'EUR (dont la moitié est apportée par le FEDER) est divisé entre les garanties (14 millions d'EUR), les capitaux (11 millions d'EUR) et les prêts (2 millions d'EUR). Environ 3 millions d'EUR ont été réservés pour les coûts d'administration (Robino, 2009). Si l'on prend en considération l'effet de levier, ces montants se traduisent, d'après les estimations, par un total de 143 millions d'EUR disponibles pour les PME dans la région (Semaphore, 2012). Chacun des trois instruments est administré par une organisation différente, choisie à la suite d'un appel d'offres:

- les prêts sont offerts par l'intermédiaire de Crealia, avec lequel le FEI a signé un contrat à la suite d'un appel d'offres. Des prêts sont disponibles pour des projets innovants dans tout secteur d'activité, mais les candidats doivent être parrainés par un membre de Synersud, un réseau de soutien aux jeunes pousses et aux incubateurs d'entreprises dans la région (Crealia, Bonnet et Robino, 2012);
- les fonds de capitaux et de co-investissement sont administrés par Sodirec. Celle-ci doit offrir des fonds du secteur privé à concurrence des 11 millions d'EUR offerts au titre de l'initiative Jeremie (Sodirec, Bonnet et Robino, 2012);
- des garanties sont offertes sur les fonds apportés par la Banque populaire du sud, également à la suite d'un appel d'offres et d'un accord entre le FEI et l'attributaire (Bonnet et Robino, 2012).

3.3 Expérience jusqu'à ce jour

Expérience en matière de négociation et de mise en place

Un accord formel sur Jeremie a été conclu en 2008, et le FEI a installé un bureau à Montpellier la même année. Après le lancement de l'initiative Jeremie en octobre 2008, un comité d'investissement a été mis en place, et les fonds ont été déboursés en décembre 2008. Au début de l'année 2009, le portefeuille de produits a été décidé, et un appel à manifestations d'intérêt pour le fonds de prêt et de capital a été lancé (languedoc-roussillon.eu, 2009, et Robino, 2009).

La sélection des intermédiaires financiers a été un processus plutôt lent, qui a nécessité environ un an. Ce délai a principalement été dû aux difficultés rencontrées dans l'élaboration des contrats, en raison de la nécessité de respecter la réglementation relative

au fonds structurel et aux subventions d'État à tous les niveaux. En outre, les règles strictes du FEI en matière de passation de marchés publics ont été considérées comme ralentissant le processus (Gross, 2011, Lacave, 2012).

Un certain nombre de problèmes sont survenus qui ont compliqué la mise en place des fonds. Un sujet particulier de préoccupation était l'absence de règlements, ou leur manque de clarté, concernant les critères d'admissibilité et les coûts couverts en cas de défaillance d'un intermédiaire financier, les mécanismes de versement des contributions du FEDER, la propriété des fonds, et les incohérences entre les règles concernant Jeremie et le FEDER (Gross, 2011, Sémaphores, 2012).

Un certain nombre de caractéristiques du système administratif français a également rendu plus difficile la mise en place des instruments financiers. En particulier, les procédures comptables au niveau de la préfecture ne respectaient pas les exigences de l'UE, puisque conformément au droit français, les préfets ne peuvent administrer que des subventions, et que le système comptable ne peut enregistrer les montants reversés par un bénéficiaire. Par conséquent, la subvention du FEDER au titre de l'initiative Jeremie devait être transférée au conseil régional, qui allouait des fonds à Jeremie en y ajoutant sa propre contribution (financement public aligné sur le financement européen). Cependant, étant donné que le Code général des collectivités territoriales ne permet pas aux collectivités de participer à des fonds de type Jeremie, la loi de finances a dû être modifiée (Gross, 2011).

Expérience en matière de dispositions administratives

En France, deux institutions financières publiques ont joué un rôle important dans les IIF au niveau national: OSEO en matière de dette et de garanties, et CDC Entreprises en matière de capital. Le fonds Jeremie dans le Languedoc-Roussillon est administré par le FEI, qui a été choisi comme gestionnaire de fonds plutôt que CDC. Le soutien du FEI à un stade précoce concernant la mise en place de Jeremie a également été considéré comme important (Lacave, 2012).

Après une phase initiale lors de laquelle les deux parties ont fait connaissance, la collaboration entre les autorités régionales et le FEI a été perçue comme constructive (Robino, 2009), bien que ces premières aient dû traiter avec deux cultures différentes: la leur, concentrée sur le développement économique régional, et celle du FEI (Lacave, 2012). À ce titre, le FEI a fait l'objet de certaines critiques de portée générale en France. Tout d'abord, la coopération avec le FEI a été perçue comme trop exigeante, et la mise en place d'un fonds à participation comme nécessitant trop de temps. Le FEI a également été critiqué pour avoir fait la promotion de Jeremie auprès des autorités régionales alors que les dispositions juridiques de cette initiative n'avaient pas encore été définies. En outre, le FEI a été perçu comme menant son activité comme une banque commerciale, cherchant à couvrir tous ses coûts de gestion, plutôt que comme une autorité publique, ce à quoi les autorités régionales françaises s'attendaient (Gross, 2011).

Malgré la participation du FEI, un des principaux avantages perçus de Jeremie est le fait que cette initiative est ancrée dans la région, les instruments concernés étant mis en œuvre par des intermédiaires financiers locaux (et non de fonds nationaux ou internationaux) (Lacave, 2012; Sémaphores, 2012)..

Cependant, l'autorité de gestion prévoit que certaines difficultés administratives pourraient être rencontrées à l'avenir, concernant principalement le cycle de vie des fonds, les rapports, et les évaluations ex post (Lacave, 2012).

Expérience en matière de résultats

Au 30 janvier 2013, Jeremie avait contribué au financement de 416 entreprises et engagé 8,6 millions d'EUR sur les 27 millions disponibles (c'est-à-dire le fonds Jeremie moins les coûts de gestion); en conséquence, environ 54,1 millions d'EUR ont été mis à la disposition des entreprises (par rapport à 143,6 millions sur le cycle de vie du fonds). Les instruments sont répartis comme suit.

	Nombre	Fonds engagés au titre de Jeremie	Fonds totaux
Prêts	68	0,834	1,668
Capital	18	4,068	20,985
Garanties	330	3,744	31,457

Source: Le Baromètre de Jeremie Languedoc-Roussillon, www.info-entrepriseslr.fr.

3.4 Plans pour l'avenir

De manière générale, les régions françaises se montrent prudentes envers les IIF; une préoccupation importante est le fait qu'un recours accru aux IIF au cours de la prochaine période de programmation pourrait mener à une baisse des subventions non remboursables. Malgré cela, l'autorité de gestion du Languedoc-Roussillon a l'intention d'élaborer de nouveaux IIF à l'avenir, notamment dans le domaine de l'"innovation sociale" (p. ex. pour la population vieillissante), et de répondre aux besoins des entreprises en matière de fonds de roulement suivant les règlements de Bâle III et leur incidence attendue sur les prêts bancaires (Lacave, 2012). Le programme Jeremie sera actif jusqu'au 31 décembre 2015 (languedoc-roussillon.eu 2009). L'objectif est de récupérer une partie des fonds en vue de les réinvestir dans les entreprises, dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de l'UE pour la période 2014-2020.

4. POR DU FEDER POUR LA SILÉSIE (POLOGNE)

4.1 Caractéristiques du POR

Le programme opérationnel régional (POR) de la voïvodie de Silésie, en Pologne, pour la période 2007-2013 est un PO relevant de l'objectif "convergence" du FEDER, et dispose d'un budget de 2,02 milliards d'EUR, dont 1,71 milliard d'EUR provient du FEDER (soit environ 2,5 % de tous les fonds de l'UE investis en Pologne au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013). Le programme est organisé autour de dix axes prioritaires, parmi lesquels: la recherche et développement technologique, l'innovation et l'esprit d'entreprise; la société de la connaissance; le tourisme; la culture; l'environnement; le développement urbain durable; le transport; l'infrastructure de l'enseignement; la santé et les loisirs; et l'assistance technique.

La voïvodie de Silésie est peuplée de près de 4,7 millions d'habitants, soit 12,2 % de la population totale de la Pologne. Il s'agit de l'une des régions les plus urbanisées de Pologne (la population urbaine représentant 78,4 % de la population de la voïvodie) et présentant la plus forte densité de population (377 habitants/km², la moyenne nationale étant de 122 habitants/km²). La voïvodie de Silésie est la deuxième voïvodie la plus peuplée du pays, après la voïvodie de Mazovie. En termes de structure spatiale et fonctionnelle, la voïvodie est divisée en quatre sous-régions: la sous-région du nord (d'une superficie de 3 050 km²), la sous-région du sud (2 354 km²), la sous-région centrale (5 577 km²) et la sous-région de l'ouest (1 353 km²). La sous-région centrale, qui est la plus vaste, est peuplée de 2 835 000 habitants (soit 61 % de la population totale de la voïvodie), quatre fois plus que les autres sous-régions de la voïvodie.

4.2 Utilisation des IIF

Les instruments d'ingénierie financière (IIF) représentent 2 % de toutes les dépenses effectuées au titre de la politique de cohésion en Pologne. Ils sont utilisés dans le cadre des programmes opérationnels régionaux (ROP), du PO pour le développement de la Pologne orientale, du PO pour une économie innovante, et du PO pour le capital humain.

Dans le POR du FEDER pour la voïvodie de Silésie, les IIF sont envisagés dans le cadre de deux axes prioritaires. Le soutien est offert au titre de l'axe prioritaire n° 1, pour les projets visant à faciliter l'accès des PME aux ressources financières externes ainsi à la recherche et au développement (R&D) en matière de technologie, et à favoriser l'innovation et l'esprit d'entreprise, et au titre de l'axe prioritaire n° 6, relatif au développement urbain durable. Ceux-ci représentent environ 4 % des ressources du FEDER allouées au POR.

Dans le cadre de l'axe prioritaire 1.1.1 portant sur la recherche et le développement (R&D) technologiques, l'innovation et l'esprit d'entreprise, le POR apporte un soutien financier supplémentaire (au-delà des subventions) aux entrepreneurs résidant dans la région ou ayant investi dans celle-ci, par l'intermédiaire de la recapitalisation de fonds de prêt locaux, régionaux et sous-régionaux, ainsi que de fonds de microprêts et de garantie. Ce soutien est apporté dans la lignée des mesures de la période précédente, 2004-2006, mais il offre un soutien élargi aux PME en incluant les prêts et les garanties, et bénéficie d'une contribution du FEDER à hauteur d'environ 16,6 millions d'EUR.

L'axe prioritaire n° 6 (mesure 6.2.3) sur le développement urbain durable fait également référence aux IIF: afin de renforcer l'efficacité des mesures visant à la rénovation urbaine,

il est permis d'appliquer à cet axe prioritaire l'initiative Jessica, y compris en offrant un soutien sous la forme d'outils financiers renouvelables (fonds de prêt et de garantie et autres outils liés) (*Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*, p. 118).

En outre, un fonds de participation Jessica a été mis en place, administré par la BEI et contribuant aux fonds d'aménagement urbain (FAU). Ceux-ci offriront du capital, des prêts et/ou des garanties pour les projets urbains, visant à la revitalisation des zones endommagées dans les petites et les grandes villes, comme décrit dans l'axe prioritaire n° 6 du POR. Le FEDER a alloué 51 millions d'EUR à cette initiative, auxquels s'ajoutent 9 millions provenant du budget de l'État. Les capitaux privés peuvent également participer aux projets, mais on remarquera que le secteur privé n'est pas très actif au niveau régional – il l'est bien plus dans le cadre du PO pour une économie innovante, dans le cadre duquel un "fonds de fonds" investit dans un capital-risque en coopération avec des entreprises.

En octobre 2011, un accord a été conclu entre la BEI et la banque polonaise de protection environnementale, cet accord jouant le rôle de FAE pour la Silésie. Par la suite, une sélection des bénéficiaires potentiels a été menée et, en décembre 2011, la banque de protection environnementale a évalué les candidatures pour des prêts relatifs à des projets urbains dans le cadre de l'initiative Jessica. En avril 2012, un accord a été conclu entre la banque de protection environnementale et le bénéficiaire, la ville de Tychy, pour le projet de "passage culturel Andromeda", le premier projet Jessica en Silésie et le quatrième en Pologne. Le projet investira dans un cinéma abandonné, "Andromeda", pour le transformer en un centre regroupant commerces et restaurants, ainsi qu'une galerie d'art municipale, un centre de médias et une salle de conférence. Cet investissement est réalisé en conjonction avec un projet de revitalisation de la vieille ville de Tychy et des zones post-industrielles à l'abandon dans la région. Pour la réalisation de ce projet, la ville recevra un prêt de 1,1 milliard d'EUR. La valeur totale du projet est de plus de 2,7 milliards d'EUR. Une fois les attributaires sélectionnés, les travaux dureront environ 18 mois.

4.3 Expérience jusqu'à ce jour

Expérience en matière de négociation et de mise en place

La négociation de l'instrument JESSICA, de la lettre d'intention adressée à la BEI jusqu'à la signature de l'accord de financement, a demandé un peu plus d'un an. Entre la signature de l'accord de financement et le transfert de fonds vers le FAE, il s'est écoulé un an et quatre mois de plus (voir tableau 1).

Tableau 17: Calendrier de l'initiative Jessica

9.7.2010	Signature de l'accord de financement
Septembre 2010	Sélection des membres du comité d'investissement
4.10.2010	Première réunion du comité d'investissement
Novembre 2010	Sélection d'un consultant pour la mise en œuvre
Novembre/décembre 2010	Démarrage de l'information et de la promotion auprès des entreprises
Décembre 2010/janvier 2011	Définition du potentiel de marché pour le FAE (fonds d'aménagement urbain)

1 ^{er} trimestre 2011	Préparation de la documentation relative à la procédure de sélection pour le FAE
28.2.2011	Deuxième réunion du comité d'investissement
14.4.2011 – 10.5.2011	Première étape de la procédure de sélection pour le FAE – appel à manifestations d'intérêt
25.6.2011	Troisième réunion du comité d'investissement
31.8.2011	Quatrième réunion du comité d'investissement – lancement des négociations contractuelles avec la direction opérationnelle de la banque de protection environnementale administrant le FAE
24.10.2011	Signature de l'accord opérationnel avec le FAE
Novembre 2011	Transfert de fonds vers le FAE
Décembre 2011 janvier 2012	Organisation d'un concours entre les candidats potentiels
3 avril 2012	Signature d'un accord entre la banque de protection environnementale et le bénéficiaire (la ville de Tychy) pour le projet de passage culturel "Andromeda", portant sur l'aménagement d'un cinéma abandonné dans le cadre du projet de rénovation de la vieille ville de Tychy. Il s'agit du premier projet en Silésie, et le 4 ^e en Pologne, mené dans le cadre de l'initiative Jessica.

Expérience en matière de dispositions administratives

Pour la période 2007-2013, le cabinet du maréchal de chacun des 16 gouvernements régionaux autonomes de Pologne joue le rôle d'autorité de gestion (AG) pour les POR du FEDER, et le gouvernement régional de Silésie a mis en place une unité de développement régional (FEDER) à cette fin. De manière générale, la capacité administrative régionale a connu une croissance rapide depuis la première période de programmation de la politique de cohésion de la Pologne (2004-2006), répondant aux exigences liées à la gestion et à la mise en œuvre de financements considérables. Néanmoins, cette capacité se développe sur une base traditionnellement faible, et le renforcement des capacités sur le plan de l'"offre" et de la "demande" demeure une priorité. La conclusion d'accords entre la Banque européenne d'investissement et la banque polonaise de protection environnementale, celle-ci ayant officiellement endossé le rôle de fonds de développement urbain pour la voïvodie de Silésie, a été liée à la formation de candidats et de bénéficiaires potentiels ainsi que de bénéficiaires du POR. Les principaux sujets de la formation ont été la revitalisation, l'initiative Jessica et les partenariats public-privé.

Expérience en matière de résultats

En ce qui concerne l'axe prioritaire n° 1, des progrès variés ont été observés concernant les différents instruments à la mi-2012. Les fonds de prêts ont affiché de bonnes performances: l'agence de développement local a déjà versé tous les fonds disponibles. Les deux autres fonds de prêt progressent pour ce qui est des montants engagés: le fonds pour la haute-Silésie (66 %) et le fonds de l'agence de développement régional (39 %). Le moins développé est le fonds de garantie, qui n'a offert des garanties qu'à hauteur de 24 % des fonds disponibles.

Concernant l'axe prioritaire n° 6 et l'initiative Jessica, une réunion a été organisée en mars 2012 visant à discuter leur état d'avancement en Silésie et à analyser les problèmes de mise en œuvre. Les représentants de la banque de protection environnementale ont présenté les principes et les étapes du processus de demande de prêt. Lors de la présentation des projets demandant des fonds dans le cadre de l'initiative Jessica, la question de la mise à jour du programme de revitalisation locale (PRL) a été soulevée. Afin de bénéficier du soutien de l'initiative Jessica, les projets doivent être intégrés au PRL mené par l'autorité locale (ville ou commune). Cela signifie que la zone sur laquelle porte le projet est considérée comme dégradée, sur la base des critères fixés dans les orientations spéciales de l'AG du POR. Le dossier de candidature du projet doit également démontrer comment celui-ci contribuera aux priorités du PRL. Certains bénéficiaires potentiels rencontrent des problèmes dans le processus de mise à jour du PRL, ainsi qu'avec la portée relativement étroite du programme, ce qui mène à des possibilités non exploitées de bénéficier d'un soutien dans le cadre de l'initiative Jessica (rapport annuel d'exécution 2012).

S'agissant de l'expérience avec l'initiative Jessica dans toute la Pologne²⁴:

- les investisseurs publics et privés sont très intéressés, ce qui ne se traduit cependant pas par des candidatures clés en main en vue d'un prêt;
- les projets prévus sont très diversifiés (p. ex. centres commerciaux, pépinière d'entreprises, bureaux, auberge de jeunesse, hôtel, parkings souterrains, marchés urbains);
- les projets proposés sont de tailles très diverses;
- d'importantes variations existent concernant le niveau de financement attendu;
- les effets des projets de revitalisation sont sous-estimés par les investisseurs privés, mais ceux-ci ont parallèlement des attentes élevées concernant des taux préférentiels;
- à l'heure actuelle, l'incidence des projets sur le développement urbain a été limitée, car ceux-ci n'ont pas été d'une ampleur permettant de remédier aux facteurs négatifs touchant les zones dégradées;
- la coopération entre les investisseurs privés et les autorités municipales a été limitée – des difficultés sont survenues pour ce qui est de parvenir à un accord sur les aspects liés à l'investissement social;
- peu de projets préparés dans le cadre de partenariats public-privé ont été observés, bien que de tels projets soient en cours de préparation.

4.4 Plans pour l'avenir

Difficultés rencontrées et enseignements tirés

Certaines expériences portent sur l'utilisation des IIF au niveau régional en Pologne. Le niveau de financement a augmenté lors de la période de programmation en cours, et les institutions régionales s'adaptent rapidement. Certaines contraintes existent cependant. Par exemple, selon certains, la Commission européenne encouragerait le développement d'un nombre réduit de fonds et d'instruments plus importants. Les institutions régionales

²⁴ Sur la base d'une présentation sur l'initiative Jessica pour le développement urbain donnée par Ewa Wnukowska, du département de la coordination et de la mise en œuvre des programmes régionaux, au sein du ministère du développement régional, lors du forum territorial national à Varsovie, le 16 février 2012.

polonaises de financement ne disposent que de faibles budgets (environ 1 million d'EUR), et une restructuration pourrait être nécessaire.

Le principal atout du recours aux IIF en Pologne est, selon les experts, la capacité à remédier à des situations de sous-investissement important, en offrant la possibilité de soutenir ou d'apporter des investissements supplémentaires, ainsi que de réaliser des bénéfices. En outre, au stade actuel du processus de programmation, les fonds en vue de l'octroi de subventions sont presque tous alloués, et les prêts ou garanties peuvent être offerts aux entreprises sous de meilleures conditions que celles qu'offrent les banques privées.

Plans pour la période 2014-2020

L'autorité de gestion prévoit une augmentation du recours aux instruments financiers au cours de la période 2014-2020 par rapport à la période précédente. Les domaines où ceux-ci seront le plus appropriés seront déterminés sur la base de l'évaluation ex ante. Le projet de futur POR du FEDER consacre un chapitre distinct à cette question. Lors de la période actuelle, 4,5 % des fonds du POR ont été alloués à ces instruments, principalement dans le but de soutenir les PME et la revitalisation urbaine (Jessica). Lors de la prochaine période de programmation, selon les attentes, cette proportion atteindra 14 % des fonds alloués au titre du FEDER, conformément aux suggestions du ministère polonais du développement régional.

5. SLOVÉNIE: PO POUR LE RENFORCEMENT DES POTENTIELS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

5.1 Caractéristiques du PO

Le PO slovène portant sur le renforcement des potentiels de développement régional (*Operativni program krepitve regionalnih azvojnih potencialov*) est un PO relevant de l'objectif "convergence" du FEDER qui vise à renforcer la compétitivité du pays tout en garantissant un développement régional équilibré. Le budget total du PO est de 2,01 milliards d'EUR, la contribution du FEDER s'élevant à 1,71 milliard d'EUR (soit environ 40 % des fonds investis par l'UE en Slovénie au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013).

Le PO est réparti sur cinq axes prioritaires: trois d'entre eux se concentrent sur la compétitivité, l'excellence en matière de recherche, le développement de l'infrastructure économique, et l'intégration des potentiels naturels et culturels; un d'entre eux concerne le développement des régions; et un autre porte sur l'assistance technique. Environ 62 % des fonds du PO sont alloués aux mesures liées à la compétitivité et à l'intégration, et 36 % environ sont alloués au développement des régions.

5.2 Utilisation des IIF

Dans le cadre de l'axe prioritaire 1.2 visant à favoriser l'esprit d'entreprise, le PO slovène portant sur le renforcement des potentiels de développement régionaux prévoit la mise en œuvre de différentes formes de financement en plus des subventions en vue de soutenir les PME, y compris les fonds de capital-risque, de prêt et de garantie, dans le but de remédier au problème du manque de financements pour le lancement et le développement d'entreprises. Ce problème est dû à un marché des capitaux insuffisant, à un manque de fonds de capital-risque et d'investissements étrangers directs, à des instruments bancaires non adaptés au financement de la création et de la croissance d'entreprises, et à un manque de subventions d'État. Des IIF cofinancés par le FEDER avaient déjà été mis en œuvre lors de la période 2004-2006 en Slovénie, bien que portant sur de faibles montants.

Le PO indique que les mesures de soutien à l'esprit d'entreprise seront principalement mises en œuvre par le fonds slovène des entreprises, qui offrira des instruments d'ingénierie financière. (Le fonds slovène des entreprises (FSE, Slovenski Podjetniški Sklad) est une institution financière publique.) Une coopération dans le cadre de l'initiative Jeremie avait été envisagée à l'époque.

Le fonds de participation du fonds slovène des entreprises a été créé en 2009. Ce fonds de participation est actif dans le pays entier, et offre un programme d'instruments d'ingénierie financière incluant des financements par emprunt (garanties, contre-garanties et crédits) et des financements participatifs, par l'intermédiaire d'un soutien aux sociétés de capital-risque. Le budget du fonds de participation est de 56,55 millions d'EUR, dont 48,07 millions proviennent du FEDER (soit 2,8 % de la part du FEDER dans le PO) et 8,48 millions du cofinancement par l'État (auxquels s'ajoutent 50 millions d'EUR provenant du ministère de l'éducation, des sciences et des technologies pour le financement par emprunt).

Le fonds de participation est administré à l'intérieur du pays par le fonds slovène des entreprises. Cette gestion interne a été choisie car la Slovénie avait développé des IIF

auparavant et considéré qu'elle avait une expérience suffisante pour poursuivre la gestion du soutien aux PME. Un appel a été lancé portant sur la répartition des fonds entre six intermédiaires financiers, qui administrent des fonds de capital-risque spécifiques. Les intermédiaires financiers concernés comprennent des entreprises de capitaux à risque (financement participatif), un fonds de garantie, des banques (financement par emprunt) et des agences régionales (contre-garanties). Par ailleurs, un fonds de prêt a été mis en place en décembre 2012.

5.3 Expérience jusqu'à ce jour

Expérience en matière de négociation et de mise en place

Le FSE est une institution d'exécution dépendant du ministère slovène du développement économique et de la technologie, et chaque instrument doit donc être approuvé par le ministère. Le FSE a mené des négociations intensives avec l'autorité de gestion du FEDER à l'époque (le bureau du gouvernement pour l'autonomie locale et la politique régionale)²⁵ afin de préparer le fonds de participation suivant les orientations et les directives de l'UE. Par ailleurs, le FSE a rencontré la DG REGIO à plusieurs reprises, et les orientations et recommandations de cette dernière ont été prises en considération dans la préparation du fonds de participation.

Expérience en matière de dispositions administratives

Dans le contexte de l'initiative Jeremie, le FEI a mené une analyse des écarts en 2008. À la suite d'une analyse de différents avis concernant la gestion du fonds, le ministère slovène du développement économique et de la technologie a décidé de créer un fonds de participation sur le modèle de Jeremie, administré au niveau national. La Slovénie avait élaboré des IIF auparavant, et décidé qu'elle disposait d'une expérience suffisante pour poursuivre la gestion du soutien aux PME. Le FSE est actif depuis 1992, et possède donc une longue expérience en matière d'aide aux PME souhaitant accéder aux financements, y compris à des garanties de crédit et à des bonifications d'intérêts.

L'expérience concernant le recours aux fonds de garantie pour des prêts bancaires bonifiés a été positive, aucun problème important en matière de mise en œuvre n'ayant été recensé (Kavas, 2012). Le développement et le déploiement d'instruments de capital-risque ont été plus difficiles, ce qui s'explique en partie par le fait que la Slovénie ne possède pas de tradition d'utilisation d'instruments de capital-risque et par le faible niveau de développement du marché. De nombreuses incertitudes existaient concernant les exigences juridiques, administratives et fiscales, à la fois au niveau national et de l'Union. Parmi les problèmes rencontrés concernant les financements participatifs, on peut compter: le manque d'investisseurs institutionnels; le développement insuffisant des sociétés de capital-risque en raison de la crise financière; un manque d'expérience dans la gestion des sociétés de capital-risque; un manque de possibilités de sortie; une faible coopération entre les secteurs public et privé en raison d'un manque de connaissance des capitaux à risque par le secteur public ainsi que des exigences élevées en matière d'information; et des attentes (irréalistes) d'effets positifs à court terme (Kavas, 2012).

²⁵ En février 2012, cet organe a été intégré au ministère du développement économique et de la technologie à la suite d'un changement de gouvernement et des changements institutionnels qui en ont résulté.

Expérience en matière de résultats

Le déploiement du fonds de participation est considéré comme une tâche à long terme – il aura fallu deux ans pour faire participer les PME et, selon les attentes, les résultats n'apparaîtront réellement que dans sept ans. Certains résultats positifs peuvent cependant déjà être observés. Dans le cadre du financement participatif, six sociétés actives de capital-risque ont apporté leur soutien à 14 PME et investi 14,3 millions d'EUR en capitaux à risque (présentation du ministère, 2012). Les garanties de crédit se portent particulièrement bien, presque tous les fonds ayant été utilisés, et aucune difficulté n'a été rencontrée pour trouver des projets prometteurs pour ces instruments, une fois terminée la phase de mise en place (Kavas, 2012). En 2012, 222 garanties ont été apportées, pour un montant total de 44,3 millions d'EUR (présentation du ministère, 2012).

5.4 Plans pour l'avenir

L'autorité de gestion souhaite orienter plus de ressources vers les instruments financiers à l'avenir.

6. PO DU FEDER POUR LES *LOWLANDS* ET *UPLANDS* D'ÉCOSSE

6.1 Caractéristiques du PO

Le PO du FEDER portant sur les *lowlands* et les *uplands* d'Écosse (LUPS) pour la période 2007-2013 est un programme relevant de l'objectif "compétitivité régionale et emploi" concernant la région LUPS définie comme comprenant l'intégralité des régions NUTS II de l'Écosse de l'est, du nord-est et du sud-ouest (c'est-à-dire toute l'Écosse à l'exception des *Highlands* et des îles). La contribution communautaire (au titre du FEDER) s'élève à 375,958 millions d'EUR, le montant total du programme s'élevant à 909,8 millions d'EUR

La population de la région LUPS est d'environ 4,7 millions d'habitants, soit 93 % de la population totale d'Écosse, concentrée dans la "ceinture centrale" autour de Glasgow et d'Édimbourg ainsi qu'entre ces deux villes (PO, 2009:6). Différents niveaux de performance économique sont observés à travers la région, les zones urbaines et rurales étant confrontées à des difficultés de natures différentes. L'activité économique dans la région tend à se concentrer dans les principales zones métropolitaines. Il existe des problèmes de déclin économique et d'exclusion sociale, concentrés dans certaines zones urbaines, ainsi que des problèmes de sous-emploi, de faibles revenus, d'éloignement des marchés et de dépendance envers les industries de base dans les zones rurales périphériques de la région.

6.2 Utilisation des IIF

Les IIF sont utilisés dans le cadre de trois axes prioritaires du PO pour la région LUPS: principalement les axes prioritaires n° 2 (croissance des entreprises) et n° 3 (régénération urbaine) et, dans une moindre mesure, l'axe prioritaire n° 1 (recherche et innovation). Au cours de la période, environ 113 millions d'EUR du FEDER ont été alloués aux IIF, soit environ un tiers des fonds disponibles au titre du FEDER.

Un des objectifs de l'axe prioritaire n° 2 pour la croissance des entreprises est d'offrir une gamme de différents instruments de financement des entreprises, remédiant à des lacunes observées à différentes étapes de la création et du développement des entreprises dans la région. Cela part d'une intention explicite de s'appuyer sur l'expérience des programmes relevant de l'objectif 2 pour la période 2000-2006, qui avaient été mis en œuvre auparavant dans la région. L'évaluation à mi-parcours du programme relevant de l'objectif 2 pour l'Écosse de l'est, en particulier, a révélé qu'il constituait une réussite importante sur différents produits complémentaires de capital-risque (PO, 2009).

Les allocations de fonds à des IIF spécifiques ne sont pas abordées dans le PO, ces IIF ayant été sélectionnés en vue d'un soutien au cours de la période de programmation. Dans le cadre de l'axe prioritaire n° 2, un total de 74,45 millions de GBP a été engagé à l'heure actuelle pour cinq fonds. Trois d'entre eux sont administrés par la banque écossaise d'investissement, une branche de l'agence de développement économique Scottish Enterprise:

- une continuation du fonds écossais de co-investissement (FEC), initialement lancé en 2003 en vue de pallier des faiblesses historiques dans l'offre de capital-risque de départ en Écosse, en favorisant et en soutenant le développement de l'offre grâce à

une approche de co-investissement dirigée par les partenaires et relevant du secteur privé. Pour la période 2007-2013, le FEC est un fonds de participation de 76 millions d'EUR (66,7 millions de GBP) financé en partie par le FEDER (à hauteur de 30,5 millions d'EUR/ 26,7 millions de GBP) et par des fonds du secteur public à hauteur de 45,7 millions d'EUR (40 millions de GBP);

- le Scottish Venture Fund (SVF, fonds écossais de capital-risque), un fonds permanent de 57 millions d'EUR (50 millions de GBP) visant à mettre en place des contrats de partenariat avec des gestionnaires de fonds actifs de capital-risque, des coentrepreneurs privés, et des associations d'investisseurs individuels ("business angels") en vue d'investir dans des PME caractérisées par une forte croissance. Le SVF investit également sur une base *pari passu* avec les co-investisseurs. Le SVF a reçu une subvention de 23 millions d'EUR (20 millions de GBP) du FEDER (en 2009), auxquels s'ajoutent 34 millions d'EUR (30 millions de GBP) provenant de sources du secteur public;
- le Scottish Loan Fund (SLF, fonds écossais de prêt), lancé en 2010 sous la forme d'un fonds de prêt de 57 millions d'EUR (50 millions de GBP) offrant des financements par emprunts non garantis et intermédiaires à des entreprises établies dans les domaines de la croissance et de l'exportation. Le SLF a reçu une subvention de 23 millions d'EUR (20 millions de GBP) du FEDER en 2010.

Deux autres IIF relevant de l'axe prioritaire n° 2 sont administrés par des consortiums d'autorités locales:

- le West of Scotland Loan Fund Ltd (WSLF, fonds de prêt d'Écosse de l'ouest) est dirigé par un consortium de 12 gouvernements locaux dans l'ouest de la région, finançant des prêts octroyés à des PME nouvelles et en croissance à travers toute l'Écosse occidentale. Le WSLF a reçu une subvention de 6,8 millions d'EUR (6 millions de GBP) au titre du FEDER (2009), à laquelle s'ajoutent 5 millions d'EUR (4,5 millions de GBP) en fonds du secteur public et 5 millions d'EUR (4,5 millions de GBP) en capitaux privés de la banque Barclays, soit un total de 17 millions d'EUR (15 millions de GBP);
- l'East of Scotland Investment Fund (fonds d'investissement d'Écosse de l'est) est un consortium de neuf autorités locales à l'est de la région, offrant des fonds de prêts à des PME nouvelles et existantes à travers le territoire des autorités locales participantes. Ce fonds a reçu une subvention de 2 millions d'EUR (1,8 million de GBP) au titre du FEDER (2010), à laquelle s'ajoutent 2 millions d'EUR (1,7 millions de GBP) provenant des autorités locales et 1,7 million d'EUR (1,5 million de GBP) de la banque royale d'Écosse, soit un total de 5,7 millions d'EUR (5 millions de GBP).

Par ailleurs, des fonds ont été versés dans le cadre de l'axe prioritaire n° 2 au Prince's Scottish Youth Business Trust (environ 800 000 EUR/700 000 GBP) et au LINC Scottish Angel Capital Programme (environ 2,7 millions d'EUR/2,4 millions de GBP). Il convient de remarquer que le Prince's Scottish Youth Business Trust est l'une des 14 organisations non bancaires de l'UE sélectionnées lors de la première étape de la mise en œuvre de Jasmine, une initiative commune de la BEI et de la DG REGIO. Jasmine (action commune pour soutenir les institutions de microfinance en Europe) est une initiative pilote d'assistance technique visant à aider les prestataires de services de microcrédit et de microfinance à améliorer leurs procédures internes.

Dans le cadre du PO, il était prévu que certaines des activités relevant de l'axe prioritaire n° 3 (régénération urbaine) pourraient bénéficier d'un système de prêt au titre de

l'initiative Jessica, bien qu'aucun plan définitif en ce sens n'ait été fixé au moment de l'élaboration du programme. En juin 2010, un accord de financement a été signé avec la Banque européenne d'investissement (BEI) portant sur la mise en place d'un fonds de participation Jessica en Écosse d'un montant de 57 millions d'EUR (50 millions de GBP). La participation du FEDER est de 27 millions d'EUR (24 millions de GBP).

Enfin, dans le cadre de l'axe prioritaire n° 1 (recherche et innovation), un soutien a été accordé au maintien du fonds Genomia, un fonds d'amorçage et de pré-amorçage visant à soutenir la commercialisation des technologies émergentes et à lancer leur processus de mise sur le marché (environ 411 000 EUR/360 000 GBP)..

Le secteur privé joue un rôle variable dans les IIF bénéficiant d'un soutien. Par l'intermédiaire du fonds écossais de co-investissement (SCIF), par exemple, Scottish Enterprise a tenté d'éviter ce que l'agence décrit comme une lacune classique des interventions privées sur le marché des capitaux à risque de départ, c'est-à-dire la mise en place de fonds qui font concurrence aux financements du secteur privé. En nouant des partenariats avec les investisseurs du secteur privé, et en leur permettant de prendre des décisions en matière d'investissement et de décider à quel stade le SCIF peut être partie aux accords, le secteur privé se trouve stimulé. L'approche sous-jacente consiste en une collaboration avec le marché et en l'adoption d'un comportement répondant aux exigences de celui-ci, à parts égales lorsque c'est possible.

6.3 Expérience jusqu'à ce jour

Expérience en matière de négociation et de mise en place

Les périodes de programmation précédentes ont été riches en expériences concernant l'utilisation des IIF. Le fonds d'investissement d'Écosse de l'est, par exemple, avait été développé à l'origine au cours de la période de programmation 1994-1999, et le long processus d'apprentissage a ensuite été bénéfique pour les périodes de programmation suivantes. La mise en place du SCIF a également demandé beaucoup de temps, car ce fonds nécessitait l'introduction d'un modèle innovant: l'agence Scottish Enterprise a mené une analyse approfondie du marché écossais des capitaux à risque de départ en vue de recenser des lacunes potentielles, puis a ensuite mené une consultation du marché (en 2002) avec ses principaux acteurs (investisseurs et intermédiaires financiers). Le modèle du SCIF a été raffiné, puis le fonds a été lancé en 2003.

Concernant l'initiative Jessica, un consortium a été mis en place pour administrer le fonds d'aménagement urbain (FAE). Le fonds du partenariat écossais pour la régénération des centres urbains (Spruce) est actif depuis la fin de l'année 2011. Le premier investissement du fonds Spruce a été annoncé en novembre 2012.

Expérience en matière de dispositions administratives

Parmi les IIF faisant l'objet d'un cofinancement et orientés vers les entreprises, les plus importants sont administrés par la banque écossaise d'investissement, une branche de l'agence Scottish Enterprise. Il a été découvert au cours des périodes précédentes que la dimension de cofinancement des IIF ajoute plusieurs difficultés à leur gestion. Par exemple, en 2000-2006, des fonds restreints à des régions précises ont été alloués à quatre différents programmes écossais contribuant aux IIF portant sur toute l'Écosse (cela a été réduit à deux programmes en 2007-2013). Il a été découvert que la nature des IIF et leur orientation commerciale ne sont pas compatibles avec le ciblage géographique inhérent aux

programmes du fonds structurel: la nature même de ces fonds de capital et de prêt va à l'encontre du ciblage géographique, puisque les décisions d'investissement doivent être prises uniquement sur la base de considérations commerciales (rapport auprès du comité de gestion du programme, octobre 2011)..

Expérience en matière de résultats

Les progrès en matière de déploiement des IIF dans le cadre de la priorité n° 2 du programme sont considérés par l'autorité de gestion comme excellents (rapport annuel d'exécution 2011):

- à la fin de l'année 2011, le SCIF avait apporté un soutien à 55 PME par l'intermédiaire de 123 prêts différents, pour un total de 10 millions d'EUR (9 millions de GBP), tandis que 93 PME (dont 34 avaient également bénéficié de prêts) ont bénéficié d'investissements en capitaux, pour un montant total d'environ 30 millions d'EUR (26 millions de GBP). Le nombre d'emplois créés ou maintenus est estimé entre 448 et 664;
- le SVF avait octroyé 25 prêts à 11 PME pour un total d'environ 6 millions d'EUR (5,5 millions de GBP), et a offert des investissements en capitaux à 23 PME (dont neuf avaient également bénéficié de prêts), pour un total de 22 millions d'EUR (19,5 millions de GBP) investis. Le nombre d'emplois créés ou maintenus est estimé à 317;
- dans le cadre du SLF, Maven Capital Partners a été désigné comme l'organisme responsable du fonds en avril 2011, et deux prêts ont été octroyés avant la fin de l'année, pour un montant total investi de 6,5 millions d'EUR (5,7 millions de GBP). Selon les prévisions, à la fin de l'année 2011, le fonds aurait dû octroyer 10 millions d'EUR (9 millions de GBP) en prêts;
- entre avril 2009 et fin décembre 2011, le WSLF a accordé des prêts à 225 PME pour un montant total de 6,8 millions d'EUR (6 millions de GBP). Parmi ce montant, 2,8 millions d'EUR (2,5 millions de GBP) proviennent du FEDER. Un total de 2 237 emplois ont été maintenus;
- depuis le lancement du fonds de prêt d'Écosse de l'est en décembre 2010 et jusqu'à la fin du mois de décembre 2011, le fonds a accordé des prêts d'un montant total de 810 000 EUR (706 500 GBP) à 21 PME, donc 288 000 EUR (251 000 GBP) provenaient du FEDER, maintenant ainsi 263 emplois.

En outre, le premier investissement du fonds Spruce, le FAE mis en place dans le cadre de l'initiative Jessica, a été réalisé en novembre 2012, soutenant à hauteur de plus de 2,4 millions d'EUR (2,1 millions de GBP) le projet, qui créera, selon les attentes, jusqu'à 117 équivalents temps plein.

6.4 Plans pour l'avenir

Difficultés rencontrées et enseignements tirés

Le gouvernement écossais a commandé en 2006-2008 une évaluation des fonds de capital-risque et de prêt soutenus par le FEDER, portant sur quelque 46 millions d'EUR (40 millions de GBP) provenant du FEDER au cours de plusieurs périodes de programmation (1994-1999, 2000-2006 et 2007-2013). Les conclusions du rapport ont été que les fonds soutenus par le FEDER ont joué un rôle relativement faible sur le marché écossais de manière générale, mais que leur rôle a été important en matière de financement de

capitaux de départ. L'évaluation a également confirmé que les IIF cofinancés par le FEDER ont remédié à des secteurs où existaient des lacunes de marché de long terme, et que l'additionnalité du programme SCIF était très élevée (plus de 90 %). Cet avis est partagé à la fois par les milieux des affaires et de l'investissement. Toujours selon l'évaluation, les neuf fonds examinés [responsables d'environ 4,6 millions d'EUR par an (4 millions de GBP)] ont investi dans plus de 350 nouvelles entreprises, 700 entreprises existantes, et ont créé plus de 5 300 nouveaux emplois. Des effets de long terme ont été observés sur le développement de la communauté financière, notamment sur les syndicats d'investisseurs individuels et sur l'attractivité du marché écossais pour de nouveaux prêteurs. Parmi les autres conclusions de l'évaluation:

- Le modèle de fonds de co-investissement a aidé à développer la communauté financière locale;
- une difficulté a été relevée concernant la recherche d'investissements présentant un niveau de qualité suffisant pour être solvables, mais pas au point de pouvoir bénéficier de prêts commerciaux;
- les fonds du FEDER sont caractérisés par une série d'objectifs (thèmes horizontaux, emplois créés), qui ne sont pas nécessairement appropriés pour des fonds investissant à long terme dans des entreprises du secteur des hautes technologies;
- les fonds de capital semblent avoir plus d'effet sur le chiffre d'affaires, tandis que les fonds de prêt semblent avoir un effet plus immédiat sur l'emploi;
- les fonds de lancement et les fonds de microfinancement sont moins susceptibles d'être autosuffisants en raison des coûts de gestion relativement élevés par rapport aux sommes investies;
- la conclusion des recommandations politiques est que les contraintes géographiques portant sur l'allocation de fonds devraient être éliminées afin que les fonds puissent être concentrés sur les projets les plus prometteurs en matière d'effets sur l'économie écossaise.

Par ailleurs, une étude de cas portant sur le SCIF et menée en 2009 (Harrison, 2009) observe que l'approche adoptée était différente de celle qui avait été adoptée en Angleterre, où le gouvernement était un investisseur direct (jouant un rôle subordonné, avec un retour sur investissement limité et étant le premier à essuyer des pertes en cas d'érosion des fonds propres). Dans le cas du SCIF, Scottish Enterprise ne conclut aucun accord elle-même, mais elle finance un partenariat contractuel avec des acteurs du secteur privé tels que des gestionnaires de fonds de capital-risque, des investisseurs individuels et des syndicats d'investisseurs individuels, qui recherchent et négocient les accords.

10. ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Institutions européennes de financement

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	E M
Louise White (AT Jessica) BEI	Chef d'unité municipale et régionale	P, G, C	l.white@eib.org	
Hubert Cottogni FEI		P, G, C	h.cottogni@eif.org	
Hanna Dudka Commission européenne DG REGIO Unité B3 – Instruments financiers et relations avec les institutions financières internationales	Il conviendrait de mener un entretien avec un fonctionnaire de la DG REGIO participant de manière active au développement et au déploiement des IIF, afin d'acquérir une meilleure compréhension des expériences européennes et d'obtenir des informations privilégiées concernant l'évolution après 2013.		Hanna.DUDKA@ec.europa.eu	
Roger Harvenith Commission européenne DG ECFIN	PME, innovation et emploi		Roger.Havenith@ec.europa.eu	

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	E M
Margrit Rieger NRW.BANK	NRW Bank soutien les PME lors de leur phase d'amorçage et pendant une période allant jusqu'à 5 ans par l'intermédiaire du programme <i>NRW/EU.Mikrodarlehen</i> lancé par le ministère des finances de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie en coopération avec les <i>Startcenter</i> de la région http://www.nrwbank.de/de/foerderlotse-produkte/NRWEUMikrodarlehen/15262/nrwbankproduktdetail.html	Microcrédits	Margrit Rieger Bereich Individualförderung Téléphone: +49 251 91741-2637 Margrit.rieder@nrwbank.de	D
Natalija Iniakina Responsable des prêts aux entreprises, SEB Bank, Lituanie Jeremie	Prêts compétitifs aux PME par l'intermédiaire du fonds structurel	P Jeremie	natalija.iniakina@seb.lt	L T
Marek Szczepański Responsable du département du développement régional et du département des programmes européens auprès de la banque BGK, Pologne	Jessica Pologne	Jessica	Marek Szczepański Tél. (0-22) 522 94 10 marek.szczepanski@bgk.com.pl JESSICA@bgk.com.pl	P L

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	E M
FAE pour la Grande-Pologne				
Mag. Susanne Götz-Hollweger Direktor 8844 Export- und Investitionsfinanzierung Financement et conseil	(Artikel Kleine Zeitung) Soutien aux PME, FEI, entreprises innovantes et orientées vers la recherche, crédit compétitif. Les instruments de partage du risque sont une contribution commune de l'UE et de BankAustria.		susanne.goetz-hollweger@unicreditgroup.at http://www.bankaustria.at Banque commerciale et d'investissement Bank Austria – Membre du groupe Unicredit Schottengasse 6 - 8 1010 Wien, Autriche Tél. +43(0)50505/42772 - Fax+43(0)50505/44490	A T

Intermédiaires financiers ("bénéficiaires")

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	EM
Alastair Smith Gestionnaire du fonds de participation Jeremie pour l'Angleterre du nord-est	Membre de l'équipe de gestion du fonds de participation	Jeremie	Tél. +44 (0) 191 211 2300 Alastair.smith@northeastfinance.org	UK
Alasdair Greig North Star Ventures	Gestionnaire spécifique du fonds Jeremie pour l'Angleterre du nord-est	Jeremie	alasdair.greig@northstarventures.co.uk North Star Ventures http://www.northstarventures.co.uk/our-funds/current-funds/north-east-accelerator-fund-20-m.htm	UK
Tarja Berge Almi Invest Sweden	Almi Invest est responsable de 8 fonds organisés en 7 fonds régionaux distincts de capital-risque. Le but de ces fonds, qui ont à l'heure actuelle investi dans 55 entreprises, est d'investir dans des entreprises.	C CAPITAL RISQUE	http://www.almiinvest.se/sv/Team/ tarja.berge@almiinvest.se	SE
Christian Matzinger Oberösterreich	Le OÖ Hightechfonds se concentre sur les jeunes pousses en Haute-Autriche dans des secteurs de	C CAPITAL RISQUE	Tél. +43 732 777800 32 matzinger@hightechfonds.at	AT

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	EM
Hightechfonds Gestionnaire de fonds	haute technologie (informatique, nouvelles sources d'énergie, énergie renouvelable).			
Erkki Väلتtilä Finnvera Venture Capital Finlande	Finnvera est une société financière spécialisée appartenant à l'État de Finlande organisant et administrant les IIF du FEDER dans ce pays.	P, G, C (capital-risque)	Tél. +358 29 460 2582 Pauli.heikkila@finnvera.fi http://www.finnvera.fi/Liiketoiminnan-aloittaminen/Tee-ideastasi-totta/Ota-yhteyttae-Finnveraan-puhelimitse	FI
Villy Vibholt Fonds CAT Invest (Zélande)	Ce fonds investit dans la région de Zélande et soutient la création et le développement de nouvelles entreprises. Il fait partie du parc scientifique CAT (Forskerparken CAT), une entreprise privée.	C	villy.vibholt@catscience.dk www.catinvestzealand.dk	DK
Simona Grobelnik Fonds slovène des entreprises (FSE)	Fonds de participation administrant des garanties, des contre-garanties et des crédits pour les PME par l'intermédiaire du programme slovène d'instruments d'ingénierie financière pour les PME.	G	Simona Grobelnik simona.grobelnik@podjetniskisklad.si	SI
Peeter Saks Martin Kodar	BaltCap est le principal investisseur en capital des pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie)	C	Tél. +372 6650 280 peeter.saks@baltcap.com	EE, LV, LT

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	EM
BaltCap	En 2010, BaltCap a lancé le fonds de capital-risque BaltCap Latvia et le fonds lituanien pour les PME, qui relèvent de l'initiative Jeremie administrée par la BEI.		Martin.Kodar@baltcap.com	
Audrius Zobotka Invega	Invega est une société à responsabilité limitée détenue par l'État (à 100 %) et créée par le gouvernement lituanien en 2001. Elle favorise le développement des PME en Lituanie en facilitant leur accès au financement.	Jessica (FEDER, FSE)	info@invega.lt Audrius Zobotka audrius.zobotka@invega.lt	LT
Stefan Mathesius, González Alvarez Carmen Agence Invega	Responsable du fonds de participation Jeremie pour l'Andalousie	Jessica (P, G, C)	Stefan Mathesius smathesius@agenciaidea.es ; González Alvarez Carmen cgonzaleza@agenciaidea.es	ES
Pierre-Yves Karlshausen Sowalfin s.a.	Entreprise commune d'intérêt public dans la région wallonne	P (FEDER)	Pierre-Yves Karlshausen PYKARLSHAUSEN@sowalfin.be	BE

Organes stratégiques

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	EM
Aleksandra Kedzierska Ministère du développement régional, Pologne	Unité de coordination des PO régionaux; accent mis sur Jessica	Jessica	aleksandra.kedzierska@mrr.gov.plm	PL
Marcin Piłka Ministère du développement régional, Pologne	Unité de coordination des PO régionaux; accent mis sur Jeremie	Jeremie	marcin.pilka@mrr.gov.pl	PL
Mickael Vaillant DATAR France	La DATAR est l'agence française de la politique régionale, qui coordonne les PO		Mickael.vaillant@datar.gouv.fr	FR
Agathie Charalambidou, Bureau de planification de Chypre	Bureau de planification - Chypre	Jeremie (P, G)	Tél. +357 22 602866 acharalambidou@planning.gov.cy	CY
Juliane Krause AG Saxe-Anhalt	Étude de cas sur le PO pour la Saxe-Anhalt	P, C	Krause@MF.Sachsen-Anhalt.de	DE
Sébastien Massart Conseiller économique du préfet	Étude de cas sur le PO pour le Languedoc-Roussillon	C, G Jeremie	+33-46-7616934 Jean.pouessel@languedoc-roussillon.pref.gouv.fr	FR

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	EM
Nena Dokuzov AG du PO pour le renforcement du potentiel de développement régional, Slovénie	Étude de cas sur le PO pour le renforcement du potentiel de développement régional, autorité slovène de gestion	G, C	Tél. +386 1 400 33 47 Fax +386 1 433 10 31 Courriel: nenadokuzov@gov.si	SI
David Souter, Ian McCall AG du PO du FEDER pour les lowlands et les uplands d'Écosse (étude de cas)	Étude de cas sur le PO pour les lowlands et les uplands d'Écosse au titre du FEDER	P, C Régénération urbaine Jessica Jeremie	Tél. 0300 244 1091 europeanstructuralfunds@scotland.gsi.gov.uk	UK
Alenka Marovt Programme relatif aux instruments d'ingénierie financière (PIIF) pour les micro-entreprises et les PME pour la période 2009-2013 Slovénie	Le programme relatif aux instruments d'ingénierie financière pour les PME a été mis en place en octobre 2009, mis à jour en avril 2010, et est toujours actif. Le but du PIIF est de réduire l'écart financier pour les PME et d'offrir un financement de la dette (par l'intermédiaire de garanties, de contre-garanties et de crédits) et du capital (en aidant les sociétés de capital-risque à investir dans des entreprises innovantes et à forte croissance), par l'intermédiaire d'un fonds de participation (FSE).	G, C	http://www.eu-skladi.si/funds/best-practices/op-rr/programme-on-financial-engineering-instruments-pfei-for-micro-small-and-medium-sized-companies-for-the-period-2009-2013 alenka.marovt@gov.si	SI

Personne interrogée	Description	Type d'instrument (P pour prêt, G pour garantie, C pour capital)	Coordonnées	EM
Krisztina Szabo AG du PO pour le développement économique	Agence nationale hongroise de développement	Jeremie en Hongrie	szabo.krisztina@nfu.gov.hu	HU

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO:
iStock International Inc., Image Source, Photodisk, Phovoir, Shutterstock



ISBN 978-92-823-4613-6

doi: 10.2861/28909



Office des publications