



CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin, 35700 RENNES - FR
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
email : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

FÉVRIER 2016

NOTE DE BRIEFING DU SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA CRPM

LES INSTRUMENTS FINANCIERS

1. Introduction

Au regard du contexte économique actuel et de l'accentuation des disparités au sein des Régions européennes, la CRPM s'interroge sur l'utilisation des instruments financiers (IF) et de leur importance croissante au sein de la politique de cohésion. Elle s'interroge également sur la viabilité des IF pour soutenir le développement de certains secteurs maritimes (industries maritimes, énergies marines renouvelables, biotechnologies bleues, etc.).

Cette note a ainsi pour but de regrouper les principales conclusions concernant l'utilisation des IF au sein de la politique de cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013 et propose une réflexion sur le futur des investissements au sein de l'UE au regard du développement des IF.

La deuxième partie de cette note explique l'essor des instruments financiers, la troisième explique les différents types d'instruments financiers, la quatrième analyse l'utilisation des instruments financiers dans la période 2007 - 2013, la cinquième résume les critiques formulées envers les instruments. Enfin la sixième et la dernière partie de ce document propose une démarche d'action pour la CRPM.

Cette note n'a pas pour vocation d'analyser le type d'investissements soutenus par le Plan Juncker, une telle analyse pourra être envisagée à l'avenir.

2. L'essor des instruments financiers dans le cadre du Budget de l'UE

2.1. Les origines : un usage ciblé

Si la première utilisation des IF dans le cadre de la politique de cohésion remonte à la période de programmation 1994-1999, ce n'est qu'à partir de la période 2007-2013 que ces derniers ont connu un réel essor. En effet, les IF ne sont apparus pour la première fois dans le Règlement Portant Dispositions Communes (RPDC) qu'en 2006. La section 4 du Chapitre II est entièrement consacrée aux modalités d'utilisation de ces derniers.

Décidé lors des négociations portant sur le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2007-2013, le développement des IF répond à la volonté des institutions d'augmenter l'effet multiplicateur du budget de l'UE en mobilisant des fonds publics et privés supplémentaires, et de booster l'économie réelle en facilitant l'accès au financement aux entreprises et aux industries produisant des biens et des services.

Comme le prévoyait le RPDC pour la période 2007-2013 ([CE 1083/2006](#)), les IF pouvaient intervenir dans trois domaines :

- le soutien aux entreprises (en particulier aux PME) ;
- le développement urbain ;
- l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans les bâtiments.

2.2 Une priorité politique pour 2014 - 2020

Concernant la période de programmation 2014-2020, l'utilisation des IF a été élargie à tous les secteurs couverts par les Objectifs Thématiques (OT) de la politique de cohésion. La Commission souhaite doubler l'utilisation des instruments financiers pour 2014 - 2020 par rapport à la période précédente.

Parmi les raisons invoquées pour justifier le recours accru aux IF, la Commission affirme que les IF permettent de :

- augmenter **l'ampleur, l'efficacité et l'efficience** des mesures politiques ;
- réutiliser le capital mobilisé pour **gérer les fonds publics plus durablement** et parvenir à terme à un système financièrement autonome ;
- générer **un effet de levier** en mobilisant d'autres ressources publiques et du secteur privé et en encourageant les cofinancements et co-investissement ;
- **encourager la participation du secteur privé** et bénéficier, de fait, d'un échange de connaissances et d'expertise ;
- **améliorer la qualité des investissements** (seuls les investissements viables économiquement peuvent attirer les capitaux privés).

Par ailleurs, la Commission européenne affirme que les IF ne supposent pas plus de risques que les subventions, dans la mesure où le risque pour le budget de l'UE est limité à la contribution budgétaire. Cet argument est corroboré par le rapport de mars 2012 concernant l'utilisation des IF au cours de la période 2007-2013¹, commandé par le Parlement européen.

3. Les différentes formes d'Instruments Financiers

Les instruments financiers peuvent être mis en place directement par les **Autorités de Gestion (AG)** ou **via un fonds de réserve (Holding Fund)** contre dédommagement des frais de gestion. Le fonds de réserve est géré par des gestionnaires qui apportent leur expertise : il peut s'agir de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), du Fonds Européen d'Investissement (FEI) ou d'autres institutions ou organismes financiers.

Les fonds de réserve permettent de compenser l'absence d'expertise technique des AG dans la mise en place et l'évaluation des IF. Le recours à un fonds de réserve permet également aux AG d'acquérir une expertise en vue de pouvoir gérer les IF de façon autonome à l'avenir.

Les IF sont gérés par l'autorité de gestion compétente pour les fonds au titre desquels ils sont mobilisés. Ils peuvent prendre la forme de prêts, garanties, apports de fonds propres ou capital-risque. La forme retenue dépend du secteur visé et du type de projet. Le développement d'IF dans une zone donnée doit toujours être précédé d'une évaluation ex-ante pour analyser les défaillances du marché et déterminer les besoins pour les compenser.

Il existe plusieurs formes d'IF qui s'adaptent aux besoins des AG et au type de produit recherché. Les IF sont divisés en trois principales catégories, elles-mêmes subdivisées :

1 - IF mis en place au niveau de l'UE et gérés par la Commission européenne :

- **JEREMIE** : forme de soutiens aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) dont la mise en place est précédée par une analyse des lacunes (*gap analysis*) visant à évaluer le manque de financements adéquats dans une région donnée.
- **JESSICA** : encourage l'investissement dans le développement urbain via des partenariats publics-privés. Mise en place précédée d'une étude d'évaluation (*evaluation study*) pour déterminer si la création d'IF dans ce domaine est nécessaire.

2 - IF mis en place à échelle nationale, régionale, transnationale ou transfrontalière sous la responsabilité des AG :

- **Instruments sur mesure (tailor-made) existants ou nouveaux** : s'adaptent à certaines conditions et à certains besoins.

¹ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, [Overview of Financial Instruments Used in the EU Multiannual Financial Framework Period 2007-2013 and the Commission's Proposals for 2014-2020](#), March 2012.

- **Instruments standardisés prêt à l'emploi (*off the shelf*)** : les termes et conditions sont prédéfinis pour une utilisation plus rapide. Il en existe trois² :
 - **Prêt PR (*RS Loan*)** : adressé aux PME, mis en place par un intermédiaire financier. La contribution de l'intermédiaire financier doit être d'au moins 25%.
 - **Garantie de portefeuille plafonnée (*Capped Portfolio Guarantee*)** : garantie de prêt adressée aux PME ne pouvant pas excéder 80% du prêt.
 - **Prêt pour rénovation (*Renovation Loan*)** : destiné au secteur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les bâtiments, mis en place par un intermédiaire financier. La contribution de l'intermédiaire financier doit être d'au moins 15%. Les utilisateurs finaux peuvent être des personnes privées ou morales, des propriétaires, des professionnels indépendants, des administrateurs ou d'autres entités juridiques agissant pour les propriétaires.

3 - IF se composant uniquement de prêts et garanties : cette catégorie peut être mise en œuvre directement par les AG. Il est impossible d'attribuer les frais de gestion de ces IF aux fonds structurels et d'investissements européens.

4. Évaluation des instruments financiers sur la période 2007-2013

La littérature existante et les différentes études conduites jusqu'à présent³ permettent d'ores et déjà de tirer quelques conclusions générales de la période de programmation 2007-2013.

Les dispositions du RPDC pour la période 2014-2020 relatives aux IF devraient entraîner plusieurs modifications, notamment le renforcement de la cohérence entre les différents instruments développés, l'amélioration de la visibilité et de la transparence des IF, l'accentuation de la surveillance et du contrôle – y compris en ce qui concerne le processus d'évaluation ex-ante – ainsi que la multiplication des partages d'expérience concernant la création et la gestion des IF.

Il convient également de mentionner le rapport de mars 2012 concernant l'utilisation des IF au cours de la période 2007-2013⁴, commandé par la Commission des budgets (BUDG) du Parlement européen, qui analyse l'utilisation des IF au cours de la période de programmation 2007-2013 et formule des recommandations pour le futur CFP (2014-2020). Si ce rapport apporte des éléments concrets sur l'utilisation des IF, il est regrettable que l'aspect géographique ne soit pas pris en compte.

Les principales statistiques sur la période 2007-2013 recueillies par la Commission européenne et regroupées dans les rapports annuels (*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds*⁵) permettent de dégager certains enseignements généraux sur l'utilisation des IF.

L'analyse des rapports mentionnés ci-dessus permet de tirer les conclusions suivantes :

- **L'effet multiplicateur des IF varie selon le secteur et les caractéristiques du marché**

Les IF permettent d'attirer des capitaux publics et privés et permettent de favoriser les partenariats publics-privés. À titre d'exemple, une évaluation de la Commission européenne indique que les prêts soumis à conditions accordés dans le nord de l'Italie dans le cadre de l'instrument JEREMIE l'effet multiplicateur est de 4,5.

- **L'utilisation des IF est en constante augmentation**

Année après année, le nombre d'IF mis en place augmente. Si les IF ne représentent qu'environ 1,2% du CFP pour la période 2007-2013 (à l'exclusion du Fonds européen de développement - FED)⁶, la Commission prévoit une augmentation sensible des fonds dédiés aux IF pour la période de programmation 2014-2020. En effet, plus de la moitié des AG ayant mis en place des IF au cours de la période 2007-2013 ont fait part de leur volonté de développer de nouveaux IF au cours de la période 2014-2020. Une communication de la Commission européenne de 2015 indique que l'utilisation des IF est en très forte augmentation sur la période de programmation 2014-2020 par rapport à la période précédente dans la plupart des États membres (BG, EE, FR,

² Ces trois instruments sont définis dans le [Règlement d'exécution n°964/2014](#).

³ [Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period; Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020; Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds; Permanent revolution in Cohesion policy: restarting the reform debate](#).

⁴ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Op. cit.

⁵ Cf. les [rapports annuels de 2011 à 2014](#).

⁶ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Op. cit.

DE, MT, NL, PT, RO, SE, UK)⁷. Ces données prouvent que les IF séduisent une partie importante des utilisateurs.

- **Le taux d'absorption des IF est en constante augmentation**

La part des montants des PO consacrés aux IF versés aux bénéficiaires finaux n'a cessé d'augmenter au cours de la période 2007-2013. Le taux d'absorption des montants consacrés aux IF en 2014 était de 57% en 2014, ce qui représente une augmentation de 40% par rapport à 2013. Les taux d'absorption varient d'un secteur à l'autre. En 2014, ils s'élevaient à 61% pour le soutien aux entreprises, 33% pour le développement urbain et 37% pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans les bâtiments.

- **L'échelle régionale s'impose comme l'échelle privilégiée de mise en place des IF**

Les prévisions pour la période 2014-2020 indiquent qu'une grande partie des utilisateurs d'IF souhaitent que la mise en place des IF se fasse à échelle régionale⁸.

- **La majorité des IF sont directement mis en place par les AG**

En 2011, 67% des IF mis en place étaient directement gérés par les AG et 33% étaient gérés via un fonds de réserve. La majorité des IF destinés aux entreprises étaient gérés par les AG, tandis que la majorité des IF destinés au développement urbain étaient gérés via un fonds de réserve. Ces données sont révélatrices du manque d'expertise d'une bonne partie des AG. Les prévisions concernant la période 2014-2020 indiquent toutefois une diminution conséquente du recours aux fonds de réserve. Cela prouve que l'utilisation de fonds de réserve a permis aux AG de gagner en expertise et de devenir autonomes.

- **L'utilisation des IF varie en fonction du pays et du secteur**

La grande majorité des IF créés sont dédiés au soutien aux entreprises (90%). Les secteurs du développement urbain, et de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les bâtiments représentent respectivement 6% et 4%. L'Objectif Thématique (OT) 3 (renforcer la compétitivité des PME) de la politique de cohésion est notamment considéré comme étant l'OT le plus pertinent pour la création d'IF. Le nouveau cadre législatif et les priorités définies par la Commission Juncker devraient toutefois entraîner une augmentation de la proportion de ces deux secteurs. À ce titre, la Commission prévoit une augmentation conséquente du nombre d'IF créés dans le cadre des OT 4, 5 et 6 de la politique de cohésion (réduction des émissions de carbone, efficacité énergétique et changement climatique).

- Tous les États de l'UE excepté l'Irlande, le Luxembourg et la Croatie ont fait le choix de consacrer une partie de leur FSIE à la mise en place d'IF dans le secteur du soutien aux entreprises.
- 11 États ont fait le choix de développer des IF dans le secteur du développement urbain (BG, CZ, DE, EL, ES, IT, LT, NL, PL, PT, UK).
- 11 États ont fait le choix de développer des IF dans le secteur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les bâtiments (BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, IT, NL, SK, UK).

- **Le recours aux fonds de réserve varie en fonction du pays et du niveau de développement**

Concernant les IF consacrés au soutien aux entreprises :

- 9 États ont mis en place tous les fonds spécifiques sans fond de réserve (AT, BE, CZ, DE, DK, EE, FI, NL, SE) : à l'exception de la République Tchèque, tous ces États sont situés au centre ou au nord de l'Europe et se composent essentiellement de Régions entrant dans la catégorie des Régions les plus développées (selon la politique de cohésion 2014-2020). Cela suggère que les pays les plus développés sont plus expérimentés en matière de gestion des IF.
- 11 États combinent les deux options : mise en place directement par les AG ou via un fonds de réserve (EL, ES, FR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SI, UK).
- 3 États ont fait le choix de ne pas avoir recours du tout aux IF (Irlande, Luxembourg et Croatie).

- **Les produits financiers varient en fonction du secteur**

- Les IF consacrés au soutien aux PME peut prendre la forme de prêts, garanties, apports fonds propres ou capital risque.
- Les IF consacrés au développement urbain peuvent seulement prendre la forme de prêts ou apports de fonds propres.

⁷ http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf.

⁸ EIB, *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period*.

- Les IF financés au titre des PO Fonds Social Européen (FSE) prennent principalement la forme de microcrédit et vise des populations spécifiques (notamment les auto-employeurs, les chômeurs de longue durée et les femmes).
- **Les bénéficiaires finaux des IF sont principalement des entreprises**
 - Sur la période 2007-2014, les PME représentent 67% des bénéficiaires finaux des IF. Les individus (entreprises unipersonnelles, foyers, associations spécialisées dans le logement, corps publics, etc.) représentent, quant à eux, 31% des bénéficiaires finaux.

5. Principales leçons sur la période 2007-2013 et perspectives pour la période 2014-2020

Les premières études portant sur l'utilisation des IF au cours de la période 2007-2013⁹ mettent en évidence les principales faiblesses constatées :

- ✓ Les IF sont complexes et longs à mettre en place ;
- ✓ Le cadre juridique est davantage adapté au système de subventions qui a longtemps été prédominant.
- ✓ De nombreux retards ont été constatés dans la mise en place : cela est dû au manque d'expérience des AG, aux retards inattendus des discussions avec les stakeholders, aux risques de conflits avec les législations nationales concernant les aides d'États et les contrôles relatifs, et au manque de flexibilité des dispositions législatives ;
- ✓ Les règles d'éligibilité manquent de clarté (plusieurs interventions de la Commission ont été nécessaires pendant la période de programmation : publication de notes explicatives (*guidance notes*), modification de la législation, changement des conditions et des indicateurs, etc.) ;
- ✓ L'accompagnement proposé aux AG est insuffisant ;
- ✓ L'évaluation ex-ante n'est pas assez rigoureuse ;
- ✓ Les indicateurs ne sont pas toujours appropriés ;
- ✓ Il existe des écarts de financement (difficulté à attirer le secteur privé).

Le rapport de mars 2012 commandé par le Parlement européen¹⁰ attire l'attention sur plusieurs aspects qui doivent être améliorés à l'avenir, notamment la transparence de la gestion des IF, les coûts d'administration, les délais ainsi que la simplification de leur mise en place.

Les mêmes études saluent les efforts de la Commission européenne pour améliorer la clarté et la précision des dispositions législatives relatives aux IF (notamment le RPDC pour la période 2014-2020) et pour adapter le cadre juridique aux IF ; renforcer le processus d'évaluation ex-ante ; et accorder une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre. Ces mesures devraient permettre d'améliorer considérablement les conditions et délais de mise en place des IF.

6. Prochaines étapes

Il ne fait aucun doute que les instruments financiers sont désormais ancrés au sein des politiques publiques de l'UE, et en particulier pour la politique de Cohésion.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours du Cadre Financier Pluriannuel de l'UE qui doit être réalisée en fin d'année 2016, et des préparations pour le budget européen pour post-2020, un certain nombre de questions se posent pour la CRPM.

L'hypothèse suivante est particulièrement pertinente :

« Les instruments financiers ont peu de chance de remplacer dans une large mesure les subventions et les paiements contractuels au titre du budget de l'UE au cours de la période à venir. Lorsque le risque est élevé et les avantages économiques et sociaux sont faibles, les subventions de l'UE sont généralement privilégiées. En revanche, lorsque le risque

⁹ [Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period; Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020; Summary report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds; Permanent revolution in Cohesion policy: restarting the reform debate.](#)

¹⁰ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Op. cit.

est moindre et les avantages économiques et sociaux supérieurs, un mélange de subventions et de prêts est préférable » (Rapport de mars 2012 commandé par la Commission des budgets (BUDG) du Parlement européen)¹¹

D'autres questions subsistent :

- ✓ Les instruments financiers ont-ils vocation à remplacer les subventions européennes ?
- ✓ Une utilisation accrue des instruments financiers au cœur de l'action européenne au service de la croissance et de l'emploi ne pourrait-elle pas exclure certains types de territoires de l'Union européenne ? Est-ce déjà le cas pour la période 2014 - 2020 ?
- ✓ Les instruments financiers permettent-ils de subvenir à toutes les missions de la politique de Cohésion ?
- ✓ Dans quelle mesure les instruments financiers sont-ils capables de soutenir des investissements dans le secteur maritime ? De nombreux secteurs maritimes sont néanmoins des secteurs à risque (notamment les industries maritimes, les énergies marines renouvelables, les biotechnologies bleues) qui n'offrent pas nécessairement de retours sur l'investissement.

La littérature disponible sur les résultats de l'utilisation des IF sur la période 2007-2013 se limitant pour l'instant à fournir des données générales, **la seconde étape de ce travail consistera à analyser l'utilisation des IF dans les Régions membres de la CRPM de façon plus détaillée via l'analyse des Programmes Opérationnels des Régions et via des retours d'expérience afin de mesurer leur efficacité ainsi que leur impact sur le secteur maritime.** Le but sera d'analyser la valeur ajoutée européenne des IF communautaires et de déterminer dans quels cas ces derniers sont pertinents pour soutenir la politique de cohésion de l'UE.

¹¹ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Op. cit.