



La dimension territoriale des instruments financiers de la politique de cohésion

Résumé des principales conclusions

I. Introduction

Les moyens traditionnels de soutien à la croissance et à l'emploi au niveau européen, à savoir les aides et subventions, sont en pleine mutation. La crise financière sans précédent qui a frappé le monde a profondément influencé la façon dont l'argent public est aujourd'hui dépensé dans l'UE. Au cours des dernières années, la Commission européenne a encouragé un recours accru aux instruments financiers pour soutenir la politique de cohésion et permettre une gestion plus durable des ressources publiques. L'utilisation des instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion, dont le lancement remonte à la période 1994-1999, a ainsi sensiblement augmenté au cours de la période 2007-2013 et constitue une priorité pour la période 2014-2020.

Compte tenu de cette évolution, la CRPM a pris l'initiative de mener une enquête en ligne¹ en avril 2016 sur l'utilisation des instruments financiers (IF) du FSIE dans ses régions membres. Cette enquête fait suite à une note d'information² sur les instruments financiers émise par le Secrétariat général de la CRPM en février 2016.

Cette étude est axée autour de deux questions principales :

1. Les IF comportent-ils une dimension territoriale ?

Existe-t-il une corrélation entre les caractéristiques des régions (niveau de développement, maturité des marchés, population, etc.) et l'efficacité des IF ?

2. Les IF sont-ils les instruments les plus appropriés pour atteindre les objectifs de la politique de cohésion ?

Les IF sont-ils adaptés pour réaliser tous les objectifs de la politique de cohésion ? Les IF peuvent-ils remplacer les subventions ?

¹ L'enquête est disponible ici : <https://goo.gl/forms/8YxnN9CbqIBRaPj1>.

² http://www.crpm.org/pub/docs/456_note-instruments_financiers_02-2016.pdf.

Bien que la Commission européenne ait mené plusieurs études visant à analyser les effets des IF du FSIE au cours des périodes 2000-2006 et 2007-2013, cette enquête se différencie du fait qu'elle se penche sur les effets des IF du point de vue de certaines régions qui en ont développés.

La présente note est une synthèse des principales conclusions de l'étude de la CRPM sur l'utilisation des instruments financiers. L'étude s'appuie sur une enquête en ligne. Composée de 34 questions, cette enquête avait un triple objectif : obtenir un retour d'information sur la période de programmation précédente (2007-2013), comprendre les perspectives concernant la période 2014-2020 et examiner le rôle des IF du FSIE au sein de la future politique de cohésion.

36 régions ont contribué à l'enquête, permettant ainsi d'atteindre une couverture géographique relativement large et équilibrée : 15 États membres sont représentés (BG, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IT, NL, PL, PT, RO, SE, UK). Parmi les répondants, 6 sont des régions insulaires, 3 des régions continentales et 27 des régions côtières. La carte ci-dessous indique les régions qui ont participé à l'enquête ainsi que leur niveau de développement.

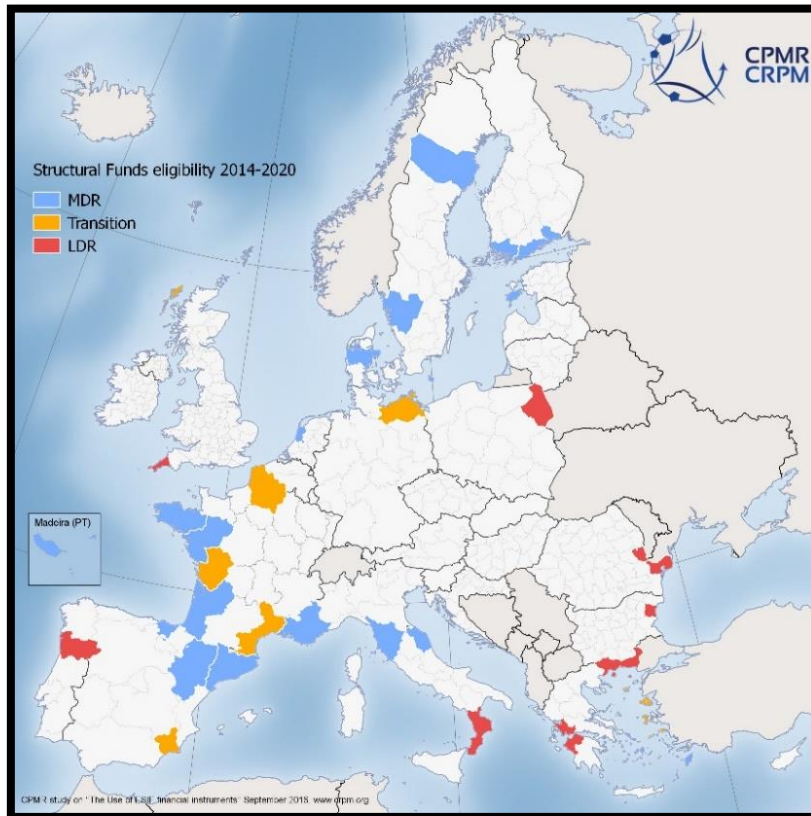


Figure 1 (carte) : Niveau de développement des répondants

II. Observations et principales conclusions

MESSAGE 1 : Il existe une corrélation entre la perception que les régions ont des IF - à la lecture des résultats de la période 2007-2013 - et leur niveau de développement

Les répondants ont été interrogés sur leur satisfaction quant aux résultats de la mise en œuvre des IF qu'ils ont utilisés au cours de la période de programmation 2007-2013.

Sans surprise, seules les régions qui ont mis en place des instruments financiers au cours de la période 2007-2013 (24 sur les 36 participants) ont répondu à cette question.

- *Une nette majorité des répondants a une opinion positive des IF mis en œuvre au cours de la période 2007-2013.* En effet, 62,5 % des régions ont une opinion positive des IF. Seulement 12,5 % (3 régions) en ont une opinion négative. Les 25 % restants ont soit un avis neutre (12,5 %) soit n'ont pas répondu (12,5 %).
- *Sans surprise, la perception est liée aux résultats et aux réalisations de la mise en place des IF :* la plupart des régions qui ont une opinion positive ont témoigné des bonnes performances de leurs instruments. Suivant la même logique : les régions qui ont une opinion négative ont témoigné d'une mauvaise expérience.
- *La perception varie selon le niveau de développement.* Les « régions compétitivité et emploi » ont tendance à avoir une meilleure opinion des IF que les « régions de convergence ». 71,4 % des « régions compétitivité et emploi » ont une opinion positive des IF, alors que seuls 33 % des « régions de convergence » partagent le même avis. De même, seuls 7,2 % des « régions compétitivité et emploi » ont une perception négative des IF alors que ce chiffre s'élève à 33,33 % parmi les « régions de convergence ».
- Les variations en termes d'utilisation des IF entre les périodes 2007-2013 et 2014-2020 révèlent que les IF ont tendance à être davantage plébiscités parmi les régions « plus développées » et « en transition » que dans les régions « moins développées ». Si l'on prend comme référence les catégories de critères d'admissibilité de la période en cours pour les fonds structurels (« plus développés », « en transition » et « moins développés »), il apparaît que :
 - ✓ Le nombre de régions « plus développées » qui ont recours aux IF est resté stable :
Variations : 2 régions (Aragón et País Vasco) qui n'utilisaient pas d'instruments financiers jusqu'à présent vont les employer pendant la période en cours ; 1 région (Pays de la Loire) qui a déjà eu recours aux IF ne les utilisera plus dorénavant.
 - ✓ Le nombre de régions en « transition » qui ont recours aux IF a augmenté :
Variations : 2 régions (Murcia et Nord Egée) qui n'utilisaient pas d'instruments financiers auparavant vont les mettre en œuvre durant la période 2014-2020.
 - ✓ Le nombre de régions « moins développées » qui ont recours aux IF a diminué :
Variations : 1 région (Cornouailles) qui n'utilisait pas d'instruments financiers auparavant y aura recours pendant la période 2014-2020 ; 3 régions (Macédoine-Orientale-et-Thrace, Galati et Tulcea) qui ont déjà eu recours aux IF ne renouvelleront pas l'expérience.

MESSAGE 2 : Les hypothèses de la Commission européenne concernant les avantages des IF ont été confirmées dans plusieurs régions

Les répondants ont été invités à apporter des précisions sur les principales réalisations des IF au cours de la période de programmation 2007-2013 en termes de résultats tangibles (emplois créés, PME créées ou soutenues, etc.) et intangibles (capacité à soutenir des projets plus risqués, etc.).

Les opinions recueillies dans cette étude sur la période 2007-2013 montrent que certaines hypothèses de la Commission européenne concernant les avantages des IF ont été confirmées par plusieurs régions.

- Les IF ont contribué à **stimuler la croissance et créer des emplois** dans plusieurs régions. Sur les 24 régions qui ont mis en place des IF au cours de la période 2007-2013, 15 ont fait part de résultats encourageants (p. ex., création d'emplois). Les résultats varient d'une région à l'autre, selon le type de fonds qui a été mis en place et le secteur.

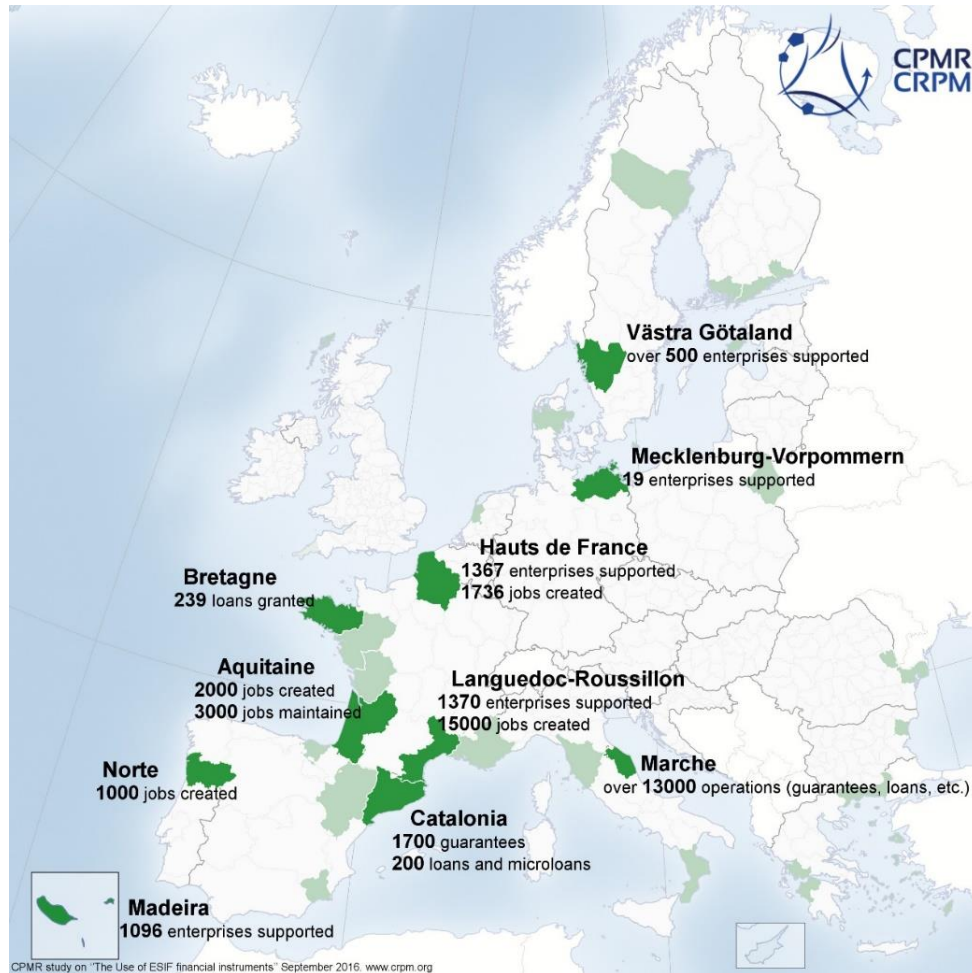


Figure 2 (carte) : Principales réalisations des IF au cours de la période 2007-2013

- Cinq régions ont particulièrement insisté sur la **capacité des IF à générer un effet de levier**, quel que soit leur niveau de développement. Cela est considéré comme une valeur ajoutée par rapport aux subventions du fait qu'il s'agit d'un moyen de mobiliser d'autres ressources et de favoriser le cofinancement.
- Cinq régions ont exprimé leur satisfaction quant à la capacité des IF à **attirer l'investissement privé**.
- Plusieurs régions ont souligné le **bon taux d'absorption** de la part de leurs programmes opérationnels consacrée aux IF. Ce taux peut être considéré comme un indicateur de performance pour les IF, dans la mesure où il reflète la réussite des IF parmi les bénéficiaires finaux. En revanche, d'autres régions ont souligné le fait que les IF n'ont pas eu l'impact escompté.

- *Plusieurs répondants ont mentionné le **caractère renouvelable des IF** comme l'un des avantages des instruments qu'ils ont mis en place.* La Commission considère que les IF peuvent contribuer à établir une gestion plus durable des ressources publiques par une réutilisation des capitaux mobilisés et la mise en place d'un système autonome.

MESSAGE 3 : La politique de cohésion ne devrait pas reposer uniquement sur les IF

Les répondants ont été invités à donner leur avis sur le rôle des instruments financiers dans la politique de cohésion post-2020, en particulier en ce qui concerne les subventions. S'il ne fait aucun doute que les IF vont prendre une importance grandissante au sein de la politique de cohésion dans les années à venir, la plupart des répondants ont affirmé que les subventions seront toujours nécessaires et qu'elles ne devraient pas être complètement remplacées.

- ***Plusieurs répondants ont exprimé leur inquiétude quant à la possibilité que les IF remplacent intégralement les subventions.*** 11 régions ont expressément insisté sur l'importance des subventions au sein de la politique de cohésion pour soutenir des secteurs spécifiques et des actions éloignées du marché. **Les IF s'adressent essentiellement à des secteurs matures et rentables** du fait qu'il s'agit d'instruments renouvelables. Par conséquent, ils ne peuvent soutenir tous les types de secteurs et d'actions dans le cadre de la politique de cohésion.
- ***L'utilisation des IF ne devrait pas être généralisée.*** L'importance croissante des IF au sein de la politique de cohésion suscite des préoccupations parmi un certain nombre de régions, qui craignent que l'utilisation des IF soit imposée à l'avenir pour certaines catégories de régions, notamment les plus développées. De nombreux répondants estiment qu'ils devraient être en mesure de décider de la mise en œuvre des IF et dans quel secteur, sur la base d'une analyse ex-ante approfondie. De nombreux répondants ont également indiqué qu'ils préféreraient mettre en place des IF spécifiquement adaptés à leurs besoins plutôt que des instruments sur mesure.
- ***Les tendances tendent à confirmer que les IF conviennent particulièrement aux secteurs proches du marché.*** Au cours de la période 2007-2013, 20 régions sur 24 ont mis en place des IF dans le secteur du « soutien aux PME ». Au cours de la période 2014-2020, les IF se sont principalement concentrés sur des objectifs thématiques (TO) : TO3 (compétitivité des PME), TO1 (recherche, développement et innovation) et TO4 (économie à faible émission de carbone).

Pour la période 2014-2020, les résultats montrent que les IF ne sont pas destinés à réaliser tous les objectifs de la politique de cohésion, en particulier ceux soutenus par le FSE.

MESSAGE 4 : Le succès des IF est tributaire des caractéristiques de chaque région

- ***Il n'est pas souhaitable que les IF suivent un ensemble de règles « uniformes ».*** **L'efficacité des IF a tendance à varier d'une région à l'autre.** Les IF sont généralement plus attrayants pour les régions dont les marchés sont matures. Certaines régions à faible densité de population appartenant à la catégorie « plus développées » ont souligné que les IF du FSIE ne sont pas nécessairement répandus dans leur territoire et qu'elles dépendent essentiellement des subventions.

- **Sept régions ont fait observer que les IF du FSIE sont en concurrence avec les produits financiers nationaux.** Les instruments nationaux ou régionaux sont souvent moins coûteux et plus faciles à mettre en place.

MESSAGE 5 : Il y a encore des améliorations à apporter en ce qui concerne la mise en œuvre des IF

Les régions qui ont décidé d'utiliser les IF au cours de la période 2007-2013 ont été confrontées à divers problèmes de mise en œuvre. Bien qu'il y ait eu une tentative de surmonter les difficultés pour la période de programmation 2014-2020, les répondants ont indiqué que plusieurs problèmes demeurent.

- *Plusieurs régions ont signalé des **retards dans la mise en œuvre des IF** au cours de la période 2007-2013.* Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces retards : la publication tardive de la réglementation et des orientations par la Commission européenne ; la complexité de l'exercice ; le manque de préparation du personnel, signalé par plusieurs régions.
- *Plusieurs répondants soulignent que la **mise en œuvre des IF est longue et complexe.*** Cela est dû à diverses raisons : plusieurs législations applicables aux IF sont contradictoires (législation européenne, lignes directrices sur les aides d'État, législation nationale) ; la quantité d'indications fournies par la Commission européenne ; les procédures de suivi et de rapports sont trop complexes.
- ***La mise en œuvre des IF manque de flexibilité et d'adaptabilité.*** Certains répondants ont souligné que la limitation réglementaire de l'éligibilité des bénéficiaires finaux a parfois été un obstacle qui entrave l'efficacité des IF. Les répondants ont également regretté que les IF ne soient pas suffisamment flexibles pour s'adapter aux changements socio-économiques.
- *De nombreuses régions ont signalé un **problème de capacités administratives** en ce qui concerne la mise en œuvre des IF.* Dans plusieurs cas, le personnel qui a été nommé pour mettre en œuvre les IF n'avait aucune expérience en rapport avec les instruments financiers et les institutions financières. Néanmoins, des améliorations considérables ont été observées dans certaines régions grâce à l'expérience acquise au cours de la période 2007-2013. Il convient également de noter que **le niveau d'expertise et de capacité varie d'une région à l'autre** selon l'expérience du personnel.

RECOMMANDATIONS

- **La politique de cohésion devrait combiner subventions et instruments financiers à l'avenir**
Certains objectifs de la politique de cohésion semblent être particulièrement adaptés aux instruments financiers, tandis que les subventions se sont avérées plus efficaces pour d'autres objectifs.
- **Le recours accru aux IF ne doit pas être une fin en soi**
Compte tenu du fait que les IF ne sont pas toujours efficaces, même dans des régions « plus développées », et que certaines régions préfèrent utiliser leurs propres produits nationaux, la Commission européenne ne devrait pas fixer des objectifs en termes de part des IF au sein de la politique de cohésion. La Commission devrait procéder à une évaluation détaillée de l'efficacité des instruments financiers sur une base thématique afin d'étayer les propositions d'action pour la politique de cohésion post-2020.
- **La législation devrait être plus flexible et adaptable**
Plusieurs régions demandent plus de flexibilité dans la mise en œuvre des IF afin de mieux adapter l'offre aux variations socio-économiques. La législation devrait également prendre en compte les différents risques et différentes caractéristiques des instruments financiers du marché afin de concevoir des procédures de contrôle et d'audit simplifiées.
- **Le choix de mettre en place les IF pourrait se produire sur une base volontaire en fonction des besoins nationaux et non pas du niveau de développement**
De nombreuses régions suggèrent que le choix de la mise en place des IF devrait s'appuyer sur une solide analyse ex-ante pour identifier les secteurs qui conviennent le mieux aux IF. De nombreuses régions suggèrent également de créer des IF adaptés aux besoins régionaux spécifiques plutôt que d'utiliser des instruments sur mesure et prêts à l'emploi.



Personnes à contacter : Nicolas Brookes, Directeur de la CRPM en charge de la politique régionale ;
Emmanuel Maniscalco, Policy Analyst
Emails : nicolas.brookes@crpm.org ; emmanuel.maniscalco@crpm.org

La Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) rassemble quelque 160 Régions issues de 25 États de l'Union européenne et au-delà.

Représentant près de 200 millions de citoyens, la CRPM agit en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen.

Elle opère à la fois comme un *think tank* et un lobby pour les Régions. Son principal objectif se concentre sur la cohésion sociale, économique et territoriale, les politiques maritimes et l'accessibilité.

www.cpmr.org

CONTACT :

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes
Tél. : + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 612 17 00

Email : Secretariat@crpm.org ; Site Web : www.cpmr.org

Réf. : CRPMNTP160018