

L'utilisation du FEDER pour financer les instruments d'ingénierie financière

Résumé

Le rapport résume les conclusions des 27 rapports nationaux élaborés par le réseau d'experts indépendants en évaluation portant sur l'utilisation des instruments d'ingénierie financière (IIF) au sein de l'UE ainsi que les résultats de la revue de la littérature existante qui met en contexte les rapports. Le rapport examine les points suivants :

- l'importance de l'aide du FEDER consacrée aux IIF en 2007-2013 et l'évolution au cours de la période ;
- les arguments évoqués par les États membres pour justifier l'utilisation des IIF ainsi que les raisons avancées pour ne pas les utiliser ;
- la différence en termes d'objectifs et de mode de fonctionnement entre les IIF financés par le FEDER et ceux financés par le secteur privé ;
- les problèmes liés à l'utilisation du FEDER pour soutenir les IIF et aux dispositifs de mise en œuvre ;
- les évaluations des IIF réalisées et leurs conclusions.

Fort des résultats obtenus, le rapport s'achève par des recommandations.

L'ampleur de l'intervention du FEDER au profit des IIF

Le soutien du FEDER aux IIF (comprenant toutes les formes d'aides autres que non remboursables) est relativement récent dans la plupart des pays et est par conséquent limité. Il s'élève au sein de l'UE à un peu plus de 11,6 millions d'euros pour la période actuelle, soit 4,4% des ressources totales du FEDER¹. L'aide est plus importante dans l'UE15 que dans l'UE12 et est aussi plus élevée dans les régions de compétitivité que dans les régions de convergence. Au total, deux tiers de l'aide sont consacrés aux prêts et garanties, et un tiers aux fonds de capital-risque. La part de ces derniers (ainsi que le montant total des IIF) est plus importante dans les parties les plus développées de l'UE, ce qui n'est guère surprenant étant donné l'expérience requise pour mettre en place ce type de fonds.

La proportion du FEDER consacrée aux IIF s'est légèrement accrue au cours de la période, avec de plus en plus de prêts et de garanties, au détriment des fonds de capital-risque.

Les arguments avancés quant à l'utilisation du FEDER pour soutenir les IIF

La totalité (ou presque) des IIF cofinancés vise à aider les PME, ce qui est justifié au regard de leur accès limité au financement et des garanties importantes souvent exigées par les banques. Cela est particulièrement vrai en Bulgarie, en Hongrie, en Roumanie, à Chypre et en Grèce où les faits indiquent que l'aide des banques est très limitée, tout comme la part du FEDER affectée aux IIF.

Il y a moins d'arguments qui plaident en faveur d'un soutien aux fonds de capital-risque et seules quelques zones de l'Union européenne ont une concentration suffisante de PME innovatrices et à

¹ Il faut souligner que ces chiffres s'appuient sur des données ventilées par catégorie de dépense et collectées par la DG Politique régionale à partir d'informations transmises par les États membres (dont la précision est parfois douteuse). Ils font actuellement l'objet d'un réexamen et devraient être mis à jour vers la fin de l'année.

forte croissance pour que ce type d'aide soit justifiable. Pour bon nombre des fonds créés il reste à montrer que leur taille est suffisante pour être viable étant donné l'importance des frais fixes et l'incertitude liée à certains types investissements nécessitant une répartition du risque.

Selon les États membres, les raisons principales de recourir aux IIF font écho à celles avancées par la Commission : ils comblent une lacune sur le marché entre la demande de financement des PME et l'offre et ce, sous forme de financements renouvelables permettant ainsi d'aider plus d'entreprises. L'accès à l'expertise privée qu'offrent les IIF ainsi que l'avis selon lequel ils sont plus efficaces que les subventions (sans compter leur aspect renouvelable) font partie des autres raisons avancées. Il n'y a cependant que peu de preuves pour étayer cette dernière position.

En outre, les IIF permettent de surmonter la règle « n+2 » étant donné que le financement est utilisé dès que celui-ci est attribué à un fonds, mais il n'en reste pas moins que tous les financements doivent parvenir aux bénéficiaires finaux avant la fin de l'année 2015, ce qui pourrait s'avérer problématique dans certains cas.

Motifs pour ne pas utiliser les IIF

Dans de nombreux pays, les IIF sont considérés comme moins appropriés que les subventions pour soutenir la RDT et l'innovation (en particulier lorsque la recherche coopérative et les réseaux de recherche sont impliqués). Pour ce qui est des autres domaines, la complexité des IIF d'une part, et le temps et les ressources nécessaires pour les mettre en place d'autre part ont réduit leur utilisation. Parallèlement à cela, les entreprises y ont moins recours et les autorités préfèrent les subventions quand les objectifs poursuivis vont au-delà de la rentabilité financière. Par ailleurs, bon nombre de personnes estiment que les coûts liés à la mise en place et au fonctionnement des IIF sont plus élevés que pour les subventions, mais il existe peu de données à ce sujet.

Différences entre le fonctionnement des IIF financés par le FEDER et les systèmes privés

Nombre des IIF créés avec le soutien du FEDER fonctionnent de la même manière que ceux qui sont financés par le secteur privé à la différence près qu'ils sont essentiellement destinés aux PME dans des secteurs spécifiques et dans les régions concernées. Cependant, beaucoup ont des objectifs plus larges, conformes aux objectifs de la politique de cohésion et appliquent des conditions d'éligibilité supplémentaires (au-delà des critères financiers). Dans la plupart des cas, une fois que les IIF sont établis, les autorités de gestion n'exercent toutefois qu'un contrôle limité sur les opérations. Par ailleurs, il est rare que les indicateurs utilisés pour évaluer leur performance portent de manière explicite sur ces objectifs élargis. Ils ont en effet tendance à se limiter aux aspects élémentaires tels que le nombre d'entreprises aidées ou le montant des fonds privés mobilisés.

Problèmes liés à l'utilisation des IIF

Les principaux problèmes signalés par rapport à l'utilisation du FEDER pour cofinancer les IIF ont trait à la complexité de la réglementation en la matière et aux doutes quant à leur interprétation en raison d'un manque de clarté. Ces problèmes ont persisté malgré les efforts de la Commission pour lever les ambiguïtés et ont découragé leur utilisation tout comme le temps et les ressources nécessaires pour la mise en place des dispositifs. La crise n'a fait qu'aggraver les choses en dissuadant les entreprises de réaliser des investissements d'extension et en diminuant le consentement des investisseurs privés à placer leur argent dans ces fonds.

Évaluations des IIF

Très peu d'évaluations des systèmes d'ingénierie financière soutenus par le FEDER ont été réalisées dans l'UE (notamment parce qu'ils sont en place depuis peu). Quant aux évaluations des systèmes financés par le secteur public, elles sont à peine plus nombreuses. Les évaluations existantes montrent des effets positifs sur la performance des entreprises aidées, mais on ne dispose que de données limitées sur la réalisation des objectifs élargis (la compétitivité des entreprises et le développement régional).

Défis à venir et recommandations

Le rapport fait ressortir un certain nombre de défis à relever afin de rendre le soutien du FEDER aux IIF plus efficace à l'avenir. Le principal défi consiste à garantir la compatibilité entre, d'une part, la nécessité d'engendrer un taux de rentabilité financière suffisant pour attirer les capitaux privés et ainsi permettre le recyclage des fonds, et d'autre part, la poursuite d'objectifs élargis de la politique mise en œuvre. Il s'agit d'éviter que les objectifs plus larges du FEDER visant à contribuer à une plus grande cohésion économique et sociale soient subordonnés aux objectifs purement financiers.

À cet effet, un certain nombre d'initiatives peuvent être prises :

- Mener les recherches nécessaires pour mieux cerner la nature et l'ampleur des lacunes sur le marché financier qui limitent l'accès des PME aux prêts et au capital-risque (et que le soutien public aux IIF est censé combler). Cela comprend la mise à jour des analyses réalisées pour la mise en place des fonds au cours de la période actuelle afin de prendre en compte l'effet de la crise sur la demande et l'offre de financement ;
- Examiner les moyens de réconcilier les objectifs de développement régional (qui sont la raison d'être du FEDER) et la nécessité d'assurer que les systèmes (en particulier les fonds de capital-risque) sont suffisamment importants pour être viables, notamment au travers d'une coopération entre les régions ;
- Réaliser plus d'évaluations sur l'impact des différents types d'IIF financés par le FEDER sur la performance des entreprises bénéficiaires et sur les objectifs régionaux élargis de façon à comprendre davantage comment les mettre en place et les faire fonctionner au mieux et à identifier les domaines où les IIF sont les formes d'intervention les plus appropriées ;
- Définir des indicateurs pertinents et recueillir les données nécessaires afin de pouvoir évaluer la performance des IIF de manière judicieuse compte tenu de leurs objectifs multiples, sans imposer une charge administrative excessive aux PME. On peut notamment citer le taux de survie des jeunes entreprises ayant bénéficié d'un soutien, la croissance des PME ayant reçu un financement et l'ampleur de la restructuration reflétée par la modification en termes de répartition de l'emploi ou de la valeur ajoutée entre les activités ;
- Clarifier les réglementations régissant l'utilisation de l'aide du FEDER consacrée aux IIF afin d'éliminer toute incertitude sur la manière dont ils doivent être mis en place et sur leur mode de fonctionnement. Il s'agit notamment de résoudre les points suivants :
 - l'éligibilité des fonds de roulement pour le financement
 - la participation financière nécessaire du secteur privé
 - la possibilité d'utiliser les IIF en combinaison avec des subventions pour soutenir l'investissement

- le statut du financement public par rapport aux capitaux privés si le financement ne se matérialise pas
- les conditions d'utilisation des financements recyclés ;
- Examiner comment réduire le budget et le temps nécessaires pour mettre en place les IIF, y compris par le biais d'une coopération potentielle entre les autorités de gestion de différentes régions et du partage des compétences et des expériences (notamment pour ce qui est de l'organisation des systèmes, des activités de sensibilisation, et de l'évaluation des demandes de financement offert par les IIF).

Étant donné que l'aide du FEDER consacrée aux IIF est relativement récente, que les IIF suscitent un intérêt croissant et que les restrictions importantes au niveau des financements risquent de persister, il est nécessaire et opportun d'étudier en détail leur mode de fonctionnement et leurs effets afin de mieux comprendre où et comment les déployer de la manière la plus appropriée.