

Les instruments d'ingénierie financière dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne

I. Introduction

Le soutien de la politique de cohésion de l'UE pour les entreprises et les autorités locales a presque exclusivement pris la forme de dons ou de subventions non remboursables. Cependant, dans la période de programmation des fonds structurels en cours (2007-2013), les instruments d'ingénierie financière (IIF) ont émergé comme un mécanisme de soutien important aux investissements. Ainsi en (2007-2013) l'utilisation des différents modes d'instruments financiers est devenue plus répandue. Les instruments financiers connaissent une variété, une portée accrues et les montants engagés ont augmenté. Dans la période 2014-2020, une application encore plus large est prévue, les instruments financiers peuvent être utilisés dans tous les domaines de politiques de cohésion de l'Union européenne.¹

¹ Commission européenne, les instruments financiers de la politique de cohésion 2014-2020. Consulté le 10/11/2015 URL : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_fr.pdf

Le rôle des IIF a considérablement augmenté au cours des périodes successives de planification de la politique de cohésion. L'investissement estimé par les IIF est de 0,6 milliard d'euros en 1994-1999, 1,3 milliards d'euros dans la période 2000-2006 et selon le rapport de la Commission on constate que le programme opérationnel (PO) a fait un engagement pour les IIF d'une somme de plus de 17 milliards d'euros.²

La période de planification 2007-2013 met en avant l'utilisation des instruments d'ingénierie financière comme outils pour mettre en œuvre la politique de cohésion. Cela a été justifié sur la base que ces instruments sont durables et qu'ils génèrent des projets de meilleure qualité et qu'ils ont une utilisation plus efficace des fonds publics (parce que l'argent du secteur privé est exploité pour compléter les dépenses publiques). En 2014-20, l'accent sur les instruments financiers est renforcé : ils peuvent être utilisés pour un objectif thématique. Dans le même temps, il y a des changements importants du cadre réglementaire affectant la façon dont les IIF peuvent être mis en œuvre dans la pratique. Ainsi, la justification globale pour l'utilisation des IIF dans le cadre de la politique de cohésion est le fait de faciliter l'accès au financement grâce à l'utilisation d'instruments remboursables et la contribution à la croissance économique régionale durable et à l'emploi. De ces faits on peut se demander quels sont les principes de mise en œuvre des IIF dans le cadre de la politique de cohésion de l'union européenne et comment ces derniers contribuent aux financements des PME dans l'Europe ?

2 European Commission (2014) Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments, Programming period 2007-13, situation as at 31 December 2013, September 2014. Consulté le 10/11/2015 URL http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/instruments/doc/summary_data_fei_2013.pdf

II. Le mécanisme des instruments d'ingénierie financière dans le cadre de la politique de cohésion européenne

II.1. Les formes et les structures des IIF utilisés

Les IIF sont les suivants: fonds propres (capital-risque), des prêts, des garanties de prêt.³ Les bénéficiaires finaux peuvent être des PME ou d'autres bénéficiaires des financements publics, tels que les fonds de développement urbain et de l'efficacité énergétique, projets d'énergie renouvelable et même des citoyens. 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 Banque européenne d'investissement et les fonds européens 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.⁴

Au niveau de l'UE, en 2014 le résumé du rapport de la Commission note qu'à la fin de 2013⁵:

- 25 États membres avaient établi des IIF cofinancés (tous les états membres de l'UE sauf l'Irlande, le Luxembourg et la Croatie).
- 941 IIF cofinancés (69 fonds détenant et 872 fonds spécifiques) ont été mis en œuvre à la fin de 2013.

3 Etude commanditée par la DATAR et financée par le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire, 8 février 2013, Utilité et efficacité des outils d'ingénierie financière. Consulté le 10/11/2015 URL : http://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2014/04/1684_IIF_SYNTHESE-11032013_VF.pdf

4 direction générale des politiques internes, département thématique B, politique structurelles et de cohésion, étude sur les instruments d'ingénierie financière. Consulté le 10/11/2015 URL : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495870/IPOL-REGI_ET%282013%29495870_FR.pdf

5 Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment, Fiona Wishlade and Rona Michie, European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Consulté le 11/11/2015 URL https://fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20_wishlade_and%20michie_0.pdf

- 91 % des IIF visaient le développement des entreprises (entreprises et PME en général), 6 % des projets de développement urbain et 3 % l'efficacité et les énergies renouvelables ; 93 % du financement concernait le soutien aux entreprises - voir la figure 1 :
- Les IIF prennent principalement la forme de prêts et de garanties avec une faible proportion sous forme de financement par capitaux propres. En termes de nombre de transactions, environ 48 % prennent la forme de garanties, mais en termes de montants versés aux bénéficiaires finaux, plus de 51 % prennent la forme de prêts (et seulement 21 % sous forme de garanties).
- 17 milliards € en contributions d'opérations d'investissement ont été fournis par les IIF, dont plus de 14 milliards avaient été versés pour détenir des fonds spécifiques à la fin 2013, bien que moins de 6,7 milliards € avaient effectivement atteint les bénéficiaires finaux, ce qui signifie que seulement un peu plus d'un tiers des sommes engagées avait effectivement atteint leur cible prévue à la fin de 2013.

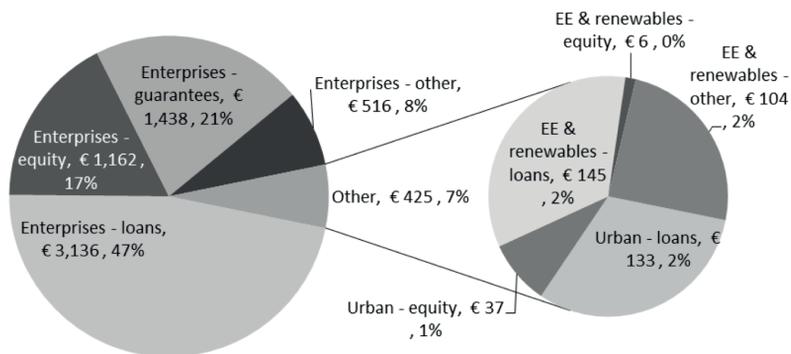


Figure 1: Les sommes versées aux bénéficiaires finaux par type de IIF et par cible (M € et% du total)

II.2. Les différents objectifs des IIF

L'Union européenne a une vision plutôt favorable des IIF. Le document de travail des services de la Commission européenne souligne ainsi : „La possibilité d'utiliser les mêmes fonds plusieurs fois à travers différents cycles renouvelable contribue à l'impact et la durabilité des instruments ». En tant que tel, l'impact des fonds de roulement peut être plusieurs fois supérieur à l'aide de la subvention, en leur donnant une valeur ajoutée particulière et la pertinence en temps de contraintes budgétaires. L'impact de l'effet multiplicateur est encore renforcé par l'accumulation des intérêts générés et les dividendes versés aux fonds. Le caractère renouvelable de ces instruments crée des incitations pour améliorer la performance des bénéficiaires finaux, comme une meilleure qualité des projets et une plus grande discipline financière. La participation au financement du secteur privé garantit l'entrée d'expertise et de savoir-faire, comme l'expertise spécifique dans le soutien des PME en démarrage. Cette expertise contribue à améliorer la qualité globale des projets. La littérature académique sur le capital-risque et le rôle du secteur public suggère que l'introduction de conditions de marché et des mécanismes de marché pourrait améliorer l'efficacité du financement des PME publiques du point de vue de l'allocation des ressources, renforçant ainsi le cas pour l'utilisation d'instruments d'ingénierie financière comme outils stratégiques.⁶

Pendant les quatre premières années de la période de programmation actuelle l'utilisation des IIF a connu une croissance rapide.

6 Direction générale des politiques internes, département thématique B, politique structurelles et de cohésion, étude sur les instruments d'ingénierie financière. Consulté le 11/11/2015 URL : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/495870/IPOL-REGI_ET%282013%29495870_FR.pdf

Figure 1 : Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment , Fiona Wishlade and Rona Michie, European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Consulté le 11/11/2015 URL https://ficcompass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20_wishlade_and%20michie_0.pdf

III. Le rôle des IIF dans le financement des PME européennes

III.1. Raison économique de l'utilisation des IIF

L'avantage sous-jacent à l'utilisation des IIF pour le développement des activités publiques est de permettre une utilisation plus efficace des fonds publics, d'améliorer la qualité de l'investissement sur le plan commercial et la participation des acteurs privés et d'identifier de nouvelles sources de financement. On constate une augmentation significative au cours de la période 2007-2008, cependant si on compare les IIF par rapport aux subventions, les IIF peuvent avoir un impact financier plus important, en raison de leur capacité à attirer des ressources supplémentaires dans les secteurs public et privé, doublant ainsi l'impact des ressources et les contributions nationales et régionales.⁷ Les IIF peuvent aussi être utilisés comme couvertures de risque par les institutions publiques qui se servent des IIF pour soutenir des entreprises ou des projets considérés comme à risque par les acteurs privés.

La mise en place des IIF passe par deux étapes : la première est le processus décisionnel, ensuite les IIF doivent être considérés comme des véhicules pour la livraison des investissements remboursables qui contribuent à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre des axes prioritaires spécifiques du programme opérationnel. Comme tels, ils doivent faire partie de la stratégie de mise en œuvre pour le programme opérationnel concerné, comme convenu entre l'État membre et la Commission. Ceci étant dit, la décision concernant les instruments spécifiques à utiliser relève entièrement de la compétence de l'État membre ou de l'autorité de gestion concernée. Les instruments financiers innovants aident les régions et les villes à surmonter leurs besoins d'investissement.

⁷ Direction générale des politiques internes, département thématique B, politique structurelles et de cohésion, étude sur les instruments d'ingénierie financière. Consulté le 12/11/2015 URL : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495870/IPOLREGI_ET%282013%29495870_FR.pdf

III.2. Mécanisme des IIF (JEREMIE et JESSICA)

La Commission européenne et la Banque de développement du Conseil de l'Europe lancent deux initiatives destinées à accroître l'utilisation des IIF dans le cadre de la politique de cohésion. La crise économique actuelle renforce la nécessité d'utiliser des outils comme JEREMIE et JESSICA qui peuvent aider les régions et les villes à répondre à leurs besoins d'investissement.

JEREMIE et JESSICA sont des outils clés pour soutenir les petites et moyennes entreprises – et pour aider à mettre en œuvre des projets urbains qui peuvent être un bon catalyseur pour les économies locales. JESSICA (Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) est une initiative conjointe de la Commission, la Banque européenne d'investissement et la Banque de développement du Conseil de l'Europe. Elle fournit un soutien accru aux États membres et les régions à investir dans des projets de développement durable et la régénération urbaine. JEREMIE (Ressources européennes conjointes pour les micro et moyennes entreprises) est une initiative conjointe de la Commission et le Fonds européen d'investissement avec la Banque européenne d'investissement. Elle vise à améliorer l'accès au financement pour les petites, moyennes et micro-entreprises, en particulier à travers la fourniture de capital-risque, prêts, garanties, le micro-crédit et d'autres formes de financement innovant.

JEREMIE et JESSICA vont représenter d'ici la fin de 2017, un financement durable de l'UE et des pays au profit des PME et dans le domaine du développement urbain partout dans l' Union européenne.

IV. Conclusion

La programmation 2014-2020 de la politique de cohésion soulignait que les IIF devaient, en complément des subventions, représenter un outil au soutien des PME, en particulier dans le domaine de l'innovation ; cependant les IIF ont mobilisé des sommes relativement modestes pour les différents types d'intervention (qui détiennent des fonds, les capitaux

propres, la dette, prêt).⁸ La nouvelle période de planification introduit un certain nombre de changements. En ce qui concerne les IIF une évolution importante est une extension de leur utilisation au delà des trois zones ciblées en 2007-2013 (entreprises, le développement urbain et l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables), pour inclure tous les objectifs thématiques de la Commission pour 2014-20.

Pour certains, les IIF sont un mécanisme de livraison clé pour la politique de cohésion, pour d'autres ils sont un complément mineur. Les comparaisons directes entre pays sont compliquées par les contextes politiques très variés. De nombreux États membres ont des traditions de longue date en matière de financement à travers les banques de développement et parfois le résultat est que la politique de cohésion apporte peu de valeur ajoutée, surtout si les apports de la politique de cohésion sont faibles, en raison de la complexité de la politique de cofinancement. Par ailleurs, la politique de cohésion constitue un complément substantiel à la politique nationale existante, elle prévoit en effet le soutien d'un type de financement qui n'existait pas avant. Quelques leçons apprises pendant la période 2007-2013 ont clairement été introduites dans les réformes de la période 2014-2020, comme la durabilité ; il s'agit de connaître le niveau des rendements, et leur pérennité. Et aussi la question de la qualité du projet : quelles sont les preuves que les projets financés avec le soutien remboursable sont supérieurs aux projets subventionnés ? Quel rôle l'expertise du secteur privé a-t-elle joué dans la sélection des projets?⁹

8 Commission européenne, les instruments financiers de la politique de cohésion 2014-2020 . consulté le 10/10/2015 URL : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_fr.pdf

9 Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment , Fiona Wishlade and Rona Michie, European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Consulté le 11/11/2015 URL https://fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20_wishlade_and%20michie_0.pdf

Bibliographie

- Accès des PME au financement, analyse du marché en Languedoc-Roussillon, rapport final consulté le 10/10/2015 URL : https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAAahUKEwiDsufT94_JAhWJaRQKHT_nAeI&url=http%3A%2F%2Fwww.info-entrepriseslr.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F98751%2F1168837%2Fversion%2F1%2Ffile%2FRapport-final-acces-des-PME-au-financement-et-analyse-de-marche.pdf&usg=AFQjCNHOQlldU3YWXBg-3CjKQf6_CbBhBHA&sig2=scORSLtKQs5XntK9W3MZmA
- Commission européenne, les instruments financiers de la politique de cohésion 2014-2020. Consulté le 10/11/2015 URL : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_fr.pdf.
- Direction générale des politiques internes, département thématique B, politique structurelles et de cohésion, étude sur les instruments d'ingénierie financière. Consulté le 10/11/2015 URL : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/495870/IPOL-REGI_ET%282013%29495870_FR.pdf
- European Commission (2014) Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments, Programming period 2007-13, situation as at 31 December 2013, September 2014. Consulté le 10/11/2015 URL http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/instruments/doc/summary_data_fei_2013.pdf
- Etude commanditée par la DATAR et financée par le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire ,8 février 2013, Utilité et efficacité des outils d'ingénierie financière. Consulté le 10/11/2015 URL : http://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2014/04/1684_IIF_SYNTHESE-11032013_VF.pdf
- Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment , Fiona Wislade and Rona Michie, European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Consulté le 11/11/2015 URL <https://fi-compass.eu/sites/default/files/>

publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20_wishlade_and%20michie_0.pdf

Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment , Fiona Wishlade and Rona Michie, European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Consulté le 11/11/2015 URL https://ficompass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20_wishlade_and%20michie_0.pdf