



CONSEIL RÉGIONAL DE HAUTE-NORMANDIE

Évaluation ex-ante des instruments
financiers financés par le programme
opérationnel FEDER-FSE 2014-2020

Note de synthèse

21 septembre 2015

Cécile COLLOT, Consultante Manager



La Commission européenne affiche des ambitions fortes pour l'utilisation d'instruments financiers sur la période 2014-2020. L'objectif serait de mobiliser au moins 10% des crédits du prochain cadre financier pluriannuel à travers des instruments financiers. Par « Instruments financiers » ou « Instruments d'ingénierie financière », on désigne des mécanismes d'aide remboursable par opposition aux simples subventions (aide non récupérable). Les instruments financiers peuvent revêtir des formes de financements variées : capital-risque, garantie, prêt, avance remboursable, bonification d'intérêt, obligation convertible, etc... Il s'agit donc d'une autre manière d'aider financièrement les acteurs, en remplaçant ou complétant le mécanisme de la subvention qui demeure aujourd'hui le mode d'allocation principal des financements communautaires.

Le Conseil Régional de Haute-Normandie a confié aux cabinets KATALYSE et TECHNOLIS une mission d'évaluation ex ante relative aux instruments d'ingénierie financière susceptibles de mobiliser des ressources FEDER du Programme Opérationnel 2014-2020. Pour la Commission Européenne, cette évaluation ex-ante est une condition à la mobilisation d'outils d'ingénierie financière par le programme opérationnel FEDER. Elle a pour objectif d'identifier les carences actuelles et à venir des dispositifs existants pour les compléter ou les faire évoluer.

Le Conseil Régional a positionné dans le cadre de son PO FEDER des instruments financiers sur deux types de dispositifs :

- les aides aux entreprises du territoire
- la rénovation énergétique du bâtiment.

Les éléments présentés ci-après constitue la synthèse des travaux conduits en 2014 et 2015 :

► **Une première phase qui a permis de mettre en lumière les défaillances de marché**

- bilan rétrospectif de l'offre d'instruments d'ingénierie financière pour les entreprises hauts-normandes ;
- analyse de la demande de financement (entreprises et rénovation énergétique) et identification des défaillances du marché régional

► **Une seconde phase de recommandations :**

- recommandations quant à une stratégie d'ingénierie financière
- pour chaque instrument cofinancé par le FEDER, détail des modalités de mise en œuvre, de leur valeur ajoutée et de la justification de l'intervention, conformément au règlement général.

Remarque : ce point a été réalisé pour les instruments financiers à destination des entreprises ; pour la rénovation énergétique, nos travaux s'appuient notamment sur un travail conduit en parallèle sur l'opportunité d'un outil de tiers financement. Les cibles de cet outil n'ayant pas été validées, nos recommandations concernent les modalités de financement d'un dispositif d'ingénierie financière de rénovation énergétique par du FEDER.



1. Stratégie d'ingénierie financière pour les entreprises

1.1. Les défaillances identifiées

L'analyse conduite en phase 1 a permis de mettre en avant, pour chaque phase du cycle de vie de l'entreprise ses besoins et la réponse apportée sur le territoire sur le territoire.

Typologie d'entreprise	Quelques éléments de cadrage	Défaillances identifiées
Création entreprises innovantes	<ul style="list-style-type: none"> Peu de création d'entreprises innovantes aujourd'hui en Haute Normandie (notamment peu le statut « JEI ») Un enjeu fort de dynamisation de la création d'entreprises innovantes sur le territoire traduit dans les stratégies régionales 	<ul style="list-style-type: none"> Deux outils particulièrement utilisés : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capital risque : mais une tendance à aller plutôt vers du développement (moins risqué) que vers de l'amorçage ✓ Prêt d'honneur (intérêt de pouvoir disposer de ce prêt avant la création) : mais des montants actuels insuffisamment élevés pour le réseau France Initiative et un nombre insuffisant d'accompagnant pour le réseau entreprendre Réelle défaillance, incompatible avec la stratégie régionale de dynamiser la création d'entreprises innovantes
Création entreprises de l'ESS	<ul style="list-style-type: none"> Plusieurs éléments qui convergent vers une dynamique positive dans les années à venir 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de défaillance identifiée malgré un accroissement du nombre de projets, avec notamment le renforcement du dispositif d'aides via la loi portant reconnaissance et développement de l'ESS de juillet 2014 Appétence pour les subventions voire le crowdfunding
Autres créations d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> Dynamique de la création d'entreprise en berne à l'échelle régionale (et nationale) depuis quelques années 	<ul style="list-style-type: none"> Dispositif régional relativement complet → pas de défaillances identifiées Plutôt une difficulté de lisibilité de l'offre
TPE en développement	<ul style="list-style-type: none"> 59 % des TPE sont sans salarié et ont donc des besoins financiers peu importants 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de défaillance identifiée <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recours prioritaire au circuit bancaire (projets les moins risqués, faible taux d'intérêt, réactivité....) ✓ Pas d'appétence pour le capital investissement Une insuffisance de fonds propres (problématique nationale) mais la cause est plus la faible prise de conscience de la part des dirigeants que le manque d'outils financiers. A ce titre la garantie Région / Siagi est insuffisamment utilisée aujourd'hui, il apparait important de la conforter et mieux la faire connaître
PME de croissance	<ul style="list-style-type: none"> 57 % des PME de croissance avec moins de 20 salariés Concentration dans 3 secteurs d'activités : <ul style="list-style-type: none"> ✓ commerce, réparation d'automobiles : 25 % des PME ✓ construction : 20 % ✓ industrie manufacturière : 15% 	<ul style="list-style-type: none"> Des outils qui ne répondent qu'en partie à la demande : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recours aux financements bancaires contraints par des fonds propres limités ✓ Des outils de capital investissement qui privilégient les tickets importants ✓ FRI pour les projets innovants ✓ Prêt PME Emploi qui fragilise le ratio dette / fond propre des entreprises Une carence qui risque de se développer, particulièrement pour les petits tickets d'investissement
TPE en transmission / reprise	<ul style="list-style-type: none"> Des besoins à venir très importants : 18 % des dirigeants de TPE pourraient partir à la retraite dans les 5 prochaines années, soit 5 500 entreprises concernées 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de défaillance identifiée, malgré l'accroissement des besoins : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recours majoritaire à l'endettement auprès des banques (plus de 67 %) ✓ Garanties régionales qui fonctionnent bien (jusqu'à 70 % dans le cas d'une co-garantie avec la Région) ✓ FCPR Croissance et proximité qui peut financer des transmissions, mais faible intérêt des dirigeants de TPE à recourir à ce dispositif (réticence d'une entrée au capital, capital initial souvent faible...)

PME en transmission / reprise	<ul style="list-style-type: none"> • Un accroissement des besoins du fait d'un double phénomène: vieillissement des dirigeants (départs des papy boomers) et rattrapage après plusieurs années de crise où les reprises ont diminué (faible valorisation) • Un enjeu essentiel pour maintenir les centres de décision en Région 	<ul style="list-style-type: none"> • Deux outils essentiellement utilisés mais insuffisamment dimensionnés pour répondre à la forte hausse des besoins : <ul style="list-style-type: none"> ✓ prêts bancaires avec la limite cependant de l'endettement personnel élevé (pour certaines reprises la valorisation est importante et il sera difficile d'assurer la reprise par un emprunt) ✓ capital-investissement : outil qui existe mais qui ne peut accompagner que trop peu de projets au regard des besoins (2 à 3 transmissions par an financés entre 2010 et 2014 en minoritaire ou majoritaire)
Entreprises en redéploiement	<ul style="list-style-type: none"> • Un enjeu important pour aider les entreprises en redéploiement à trouver des fonds leur permettant de rebondir et viabiliser les entreprises qui ont été fragilisées en les aidant à mettre en œuvre un projet de redéveloppement 	<ul style="list-style-type: none"> • Réticence des banques à prêter aux entreprises en redéploiement (entreprises en croissance mais ratios financiers peu rassurants) • Des outils de garantie qui fonctionnent peu sur ce type de projet (le risque reste trop fort au regard des critères des banques) • Des capitaux investisseurs qui vont moins spontanément sur cette cible (projets plus longs, risqués et nécessitant un accompagnement) ==> un métier qui se rapproche du capital risque • Une réelle défaillance sur cette cible

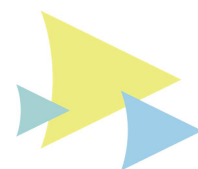
Au regard des carences de marché, des tendances prospectives et de la stratégie régionale telle qu'elle a été confortée dans la stratégie régionale d'innovation et les Programmes Opérationnels (PO), 5 segments présentent des défaillances :

- Les segments 1 et 2 : dynamiser l'innovation dans les phases d'amorçage / création / post-crétion où les financements font défaut, en renforçant les fonds propres des entreprises
 - ✓ Segment 1 : accompagner l'amorçage sur des « petits » tickets (< 90 k€)
 - ✓ Segment 2 : conforter l'offre d'amorçage sur les tickets moyens à élevés, hors JEI (déjà couvert par GO Capital)
- Segment 3 : Favoriser le développement des entreprises, en particulier des PME, notamment industrielles en accompagnant leurs projets de croissance et en assurant le renforcement de leurs fonds propres / quasi fonds propres (effet levier sur le financement bancaire)
- Segment 4 : Anticiper la hausse des besoins en matière de reprise d'entreprise et assurer le maintien des centres de décision
- Segment 5 : Accompagner les entreprises en redéploiement pour lesquelles l'accès au crédit est difficile

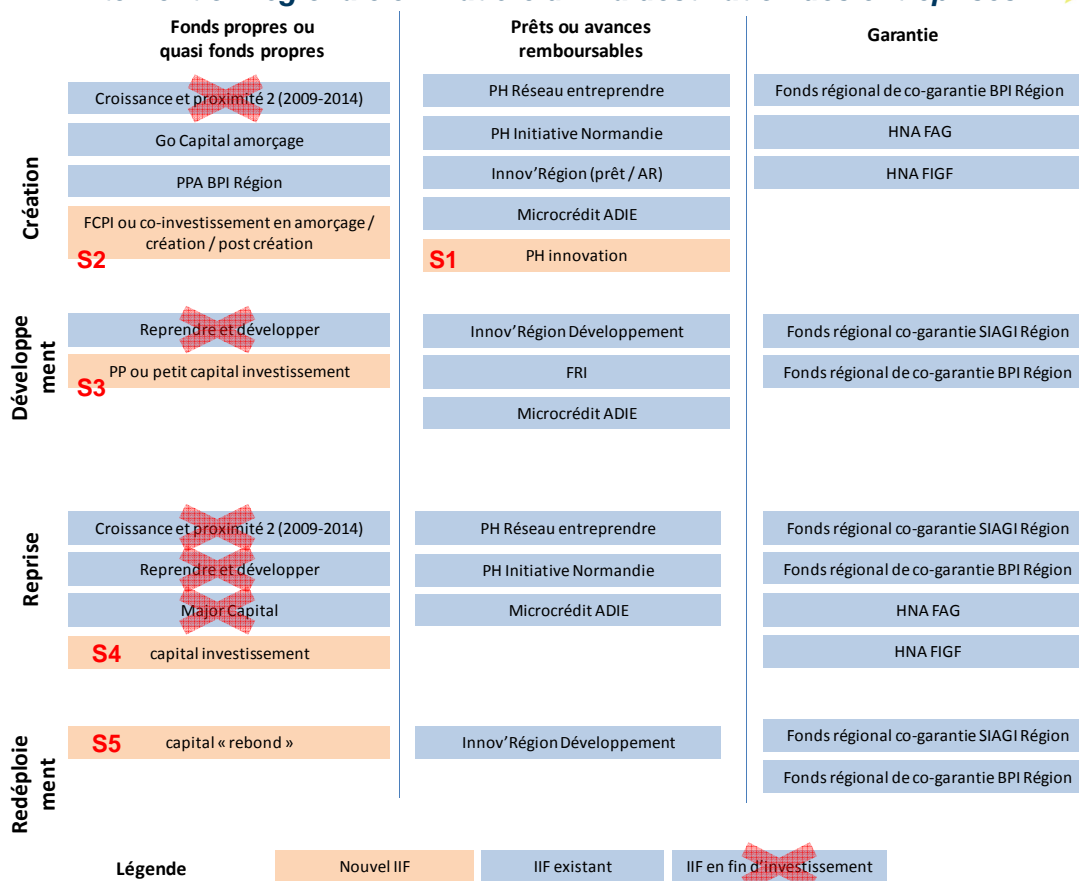
1.2 La stratégie régionale d'intervention en instrument d'ingénierie financière

Au regard des carences, de la stratégie et des outils déjà existants, la stratégie régionale d'investissement va se renforcer en matière d'instruments d'ingénierie financière avec :

- Un **maintien des outils existants** (seul Innov'Région développement pourra être remis en question après la mise en place du nouvel outil d'aide aux projets de développement des entreprises)
- La **création de nouveaux outils/ l'abondement d'outils existants** pour répondre aux carences identifiées : 5 nouveaux outils sont ainsi proposés et positionnés sur le schéma ci-dessous.



Intervention régionale en matière d'IIF à destination des entreprises



Cette stratégie permet de répondre aux besoins des entreprises quel que soit leur secteur d'activité et le niveau de maturité. Les nouveaux éléments de cette stratégie visent plus particulièrement, en cohérence avec la stratégie régionale :

- D'une part à accompagner les projets de création d'entreprises innovantes et les projets de développement / transmission / redéploiement des PME haut-normandes qui feront les emplois de demain ;
- D'autre part à intervenir plutôt en **fonds propre / quasi fonds propre** dont l'insuffisance constitue un point faible des PME (non spécifique à la Haute Normandie) et qui permet de réaliser un effet levier plus conséquent sur d'autres sources de financement, notamment bancaires.

Une stratégie qui nécessitera d'être harmonisée / précisée avec la stratégie bas-normande pour disposer d'outils équivalents sur la future Région Normandie.

1.3. Proposition d'une stratégie d'abondement FEDER sur les instruments d'ingénierie financière

Pour rappel, le Programme Opérationnel FEDER-FSE 2014 – 2020 prévoit de consacrer au moins 15 M€ à des instruments d'ingénierie financière à destination des entreprises, fléchés sur les OS suivants :

- Favoriser les projets d'innovation (OS 1.3) : accroître l'innovation au service de la compétitivité des entreprises haut-normandes
- Accompagner le développement des PME (OS 1.7) : renforcer la croissance des PME aux différents stades de leur existence



Au regard des carences et outils proposés pour la région Haute Normandie et des spécificités liées à un financement FEDER :

- Deux des outils peuvent bénéficier aisément l'abondement FEDER : l'outil d'investissement en amorçage (répondant à la carence S2) et l'outil de développement (carence S3)
- L'outil prêt d'honneur innovation : un financement FEDER encore incertain ; si rien aujourd'hui n'interdit d'abonder des prêts d'honneur par des financements FEDER quelques échos évoquent une interdiction à moyen terme. Un échange avec le correspondant régional à la Commission Européenne doit être prolongé pour disposer d'un positionnement clair de la part de la Commission.
- L'outil transmission peut poser question : le financement du capital de la transmission ne peut être pris en charge par de l'abondement FEDER ; aussi nous avons monté l'outil de manière à ce qu'il ne finance que la part de développement associée à la transmission. Cela nécessitera cependant pour le gestionnaire de réaliser un reporting clair et précis distinguant bien ce qui relève de la transmission de ce qui relève du développement. La crainte de difficulté ont bien souvent amené les gestionnaires de fonds de transmission à ne pas souhaiter voir les fonds abonder par du FEDER.
- L'outil de capital redéploiement / rebond ne pourra pas faire l'objet d'un abondement FEDER.

La proposition élaborée ci-dessous reprend des hypothèses de montant de fonds, dont de fonds publics qui sont explicités dans les fiches par instrument.

Segment	Outil	Mobilisation de FEDER	Montant fonds	Montant public	Part de FEDER	Montant de FEDER	
S1. Amorçage entreprises innovantes tickets < 90 k€	Prêt d'honneur innovation	Question non tranchée	5 M€	100% = 5M€	50 %	2,5 M€	2,5M€
S2. Amorçage entreprises innovantes ticket > 90 k€	Capital risque	OUI	20 M€	90% maximum = 18M€ Pour 60% = 12M€	50 %	6 à 9 M€	5 à 9 M€
	Co-investissement	OUI	10 M€	100% = 10M€	50 %	5 M€	
S3. Développement des entreprises	Outil de petit capital investissement	OUI	31,5 M€	50% = 15,5M€	30 % des fonds publics	4,6 M€	3,6 à 4,6 M€
	Prêt participatif	OUI	12 M€	100% = 12M€	30 % des fonds publics	3,6 M€	
S4. Transmission	Capital investissement	Financement du projet de développement	8 M€	8M€	30 % des fonds publics	2,4 M€	2,4M€
S5. Redéploiement	Capital redéploiement	NON	15 M€	7,5M€	0	0	0
Total			50 à 79,5M€	42,5 à 54M€		13,5 à 18,5 M€	

2. Stratégie d'investissement pour les instruments d'ingénierie financière relatifs à la performance énergétique

2.1. Synthèse des défaillances identifiées

Le tableau ci-dessous synthétise les principales caractéristiques du parc de logements haut-normands.

Parc de logement Haut Normand :		
760 000 résidences principales Consommation d'énergie = 14 500 GWh		
Maisons (60%) 450 000 logements	Immeubles (20%) 150 000 logements	Logements sociaux (20%) 160 000 logements
Nombre de logements selon le statut des occupants		
Propriétaires : 70% / 320 000 - Propriétaires très modestes : 16% ¹ 70 000 logements - Propriétaires modestes : 21% 95 000 logements - Propriétaires classes moyennes supérieures à aisées : 33% 150 000 logements Locataires : 70 000 logements	Propriétaires : 25% / 35 000 - Propriétaires très modestes : 4% 6 000 logements - Propriétaires modestes : 7% 10 000 logements - Propriétaires classes moyennes supérieures à aisées : 11% 20 000 logements Locataires : 110 000 logements	Locataires sociaux immeubles : 125 000 logements Locataires sociaux maisons : 25 000 logements
Précarité énergétique : 13% 60 000 logements	Précarité énergétique : 9% 13 000 logements	Précarité énergétique : 11% 17 000 logements
Logements énérgivores		
Logements énérgivores : 60% 250 000 logements	Logements énérgivores : 35% 50 000 logements	Logements énérgivores : 12% 20 000 logements
Localisation géographique		
4 Grandes agglomérations : 30% 135 000 logements	4 Grandes agglomérations : 75% 110 000 logements	4 Grandes agglomérations : 65% 105 000 logements

Source : Burgeap / SCET, septembre 2014

Les maisons individuelles représentent le gisement le plus important des économies d'énergies, avec 250 000 logements concernés. La Région estime à 16 200 €² le coût moyen d'investissement pour atteindre les objectifs du Grenelle dans les maisons. Plus de 4 Md€ seraient donc nécessaires pour rénover les 250 000 maisons individuelles les plus énérgivores.

Selon l'étude menée par Burgeap / SCET, **50 000 immeubles collectifs privés** sont particulièrement énérgivores. La rénovation de ce type de logement nécessite un accompagnement spécifique, compte tenu du processus décisionnel d'engagement des travaux, très long et donc sans résultats immédiats.

Enfin, **20 000 logements sociaux** ont été identifiés comme particulièrement énérgivores, les bailleurs sociaux souhaitent s'engager sur la rénovation de **50 000 logements** classés E, F et G.

¹ Du nombre total de maisons individuelles

² http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_etude_efficacite_energetique_batiment_cle14fb44.pdf



Si des premiers outils financiers ont été mis en place à l'échelle nationale et régionale, force est de constater que pour atteindre les objectifs en matière de rénovation énergétique tels que formuler dans le Grenelle de l'Environnement, il convient de passer à une "**massification**" des **financements**, les outils existants ne couvrant pas les besoins sur l'ensemble des cibles de logement.

Le travail conduit par les bureaux d'étude Burgeap et la SCET va permettre à la Région de hiérarchiser ses priorités en la matière afin de cibler les financements sur des publics prioritaires avec des outils adaptés.

Par ailleurs, le financement de la rénovation énergétique notamment des logements privés est indissociable d'un **accompagnement à la fois administratif et financier** (pour remplir les procédures et répondre aux conditions d'éligibilité) mais aussi technique (utilisation de techniques innovantes, intégration de la rénovation énergétique dans un projet plus global...). Aussi pour assurer un réel effet levier des financements proposés, il sera nécessaire de proposer un outil d'accompagnement adapté.

2.2. Les modèles de financement de la rénovation énergétique pour la Haute Normandie sur Fonds FEDER

La rénovation énergétique des logements s'inscrit dans l'axe 2 du Programme Opérationnel dédié à la transition énergétique. Sur cet axe de 40M€, 20M€ devraient être mobilisés pour la performance énergétique du bâti, dont 10 à 20 % dédiés aux logements privés et 80 à 90 % aux logements publics. Néanmoins, la partie limitée de ce montant sera dédiée à l'ingénierie financière (de l'ordre de 4 à 5 M€).

Compte tenu du décalage entre, d'une part, les besoins financiers en jeu dans le cadre de la rénovation énergétique estimé à près de 10 milliards€ et, d'autre part, la taille de l'enveloppe FEDER disponible, un outil FEDER, même avec un effet de levier important, ne pourra en aucun cas devenir un instrument de massification du financement de la rénovation énergétique dans son ensemble. Ainsi, l'abondement d'un instrument financier s'inscrit avant tout dans un choix stratégique de la Région sur une cible mais aussi pour réaliser un démonstrateur. En l'occurrence, la cible est déjà identifiée dans le PO, puisqu'il s'agit des copropriétés privées (pour rappel : 50000 logements, 600 M€ de rénovation).

Trois options sont envisageables et pourraient mobiliser les fonds FEDER :

- Option 1 : contre-garantie des prêts aux copropriétés ; cependant les taux d'intérêt sur le montant des travaux sont d'ores et déjà faibles, la garantie porte donc sur un risque faible, qui rend l'effet de levier de la garantie très hypothétique.
- Option 2 : la garantie du préfinancement de la subvention publique, notamment si le versement est tardif. Cependant si ce levier peut lever un frein pour certains acteurs, il ne constitue pas réellement un nouvel outil, mais répond au dysfonctionnement d'outils existants.
- Option 3 : la garantie d'un tiers financeur dédié aux copropriétés ; deux options de mise en œuvre peuvent être envisagées selon que le fonds régional de garantie vienne garantir l'emprunt bancaire consenti à la société de tiers de financement pour lui permettre de financer ses lignes de crédits aux syndicats de copropriété, ou qu'il vienne garantir les prêts que la société de tiers de financement consent auprès des syndicats de copropriété et copropriétaires.