

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES EUROPÉENS FEDER EN FRANCE:  
COMPARAISON EUROPÉENNE DES MODALITÉS DE GESTION

Octobre 2019

Fiche "facteurs de succès" thématiques :  
Objectif thématique 3



Ce document participe de l'étude :

**« Mise en œuvre des programmes européens FEDER en France pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027  
Comparaison européenne des modalités de gestion »**

Cette étude est réalisée par un groupement mené par



**Auteurs :**

**Erik Gløersen (Spatial Foresight)**

**Clément Corbineau (Spatial Foresight)**

**Experts nationaux :**

**Gisela Ferreira (IESE)**

**Frank Holstein (Spatial Foresight)**

**Jacek Kotrasinski (EPSEC)**

**Christian Lüer (Spatial Foresight)**

**Giacomo Salvatori (Spatial Foresight)**

**Ce document est cofinancé par l'Union européenne.  
L'Europe s'engage en France avec le fonds européen de  
développement régional et le fonds social européen.**





Fiche « Facteurs de succès » : Objectif thématique 3 (OT3)

L'objectif thématique 3 de la politique de cohésion européenne promeut le renforcement de la compétitivité des PME. Sept programmes comportant au moins un axe prioritaire dédié à l'objectif thématique 3 ont été sélectionnés sur la base de leurs bons taux de programmation sur l'axe prioritaire en question, au sein de programmes et d'États membres qui ont connu une dynamique de programmation globalement satisfaisante entre 2014 et 2018. La méthodologie de sélection est décrite en détail dans le document *Étape 1 : Rapport de sélection des programmes performants*. Ces cinq programmes sélectionnés sont décrits dans le Tableau 1.

Tableau 1 Sélection des axes prioritaires pour l'objectif thématique 3

Etat membre	Programme opérationnel			Axe							Levier identifié	
	Type	Désignation	Budget FEDER (coût total)	Axe	OT	Maquette financière de l'axe (PO)		Programmation et dépenses (fin 2018)			Type	
						Coût total (M€)	Coût UE (M€)	Coût total programmé	Taux de prog. (2018)	Taux de DDE* (2018)	Quantit**	Quali***
Allemagne	Régional	Berlin	1 270	2	3	140	70	126	89,7%	44,1%		
Allemagne	Régional	Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	1 210	2	3	274	219	462	168,8%	66,0%		●
Italie	National	Entreprises et compétitivité	3 058	III	3	1 218	820	946	77,7%	20,6%	● ●	
Pologne	National	Croissance intelligente	10 190	III	3	2 775	2 346	2 839	102,3%	31,8%	● ●	
Portugal	National	Compétitivité et internationalisation	5 056	II	2, 3	2 714	1 739	3 523	129,8%	47,5%		●
Suède	Régional	Stockholm	73	1	1, 3, 4	70	35	68	96,6%	29,8%		
Suède	Régional	Norrland supérieur	422	3	3	163	81	142	87,1%	64,6%		

\*DDE : dépenses déclarées éligibles

\*\*levier quantitatif : lever susceptible de dynamiser la programmation en volume d'opérations à court ou moyen termes

\*\*\*Levier qualitatif : levier susceptible d'améliorer la qualité des projets et de dynamiser la programmation à moyen ou long terme

L'analyse des sept programmes a permis d'identifier six facteurs de succès. Certains de ces leviers expliquent la dynamique de programmation satisfaisante de ces axes. D'autres créent les conditions d'une meilleure programmation à moyen ou long terme. Ils peuvent notamment contribuer à l'émergence de projets plus nombreux ou de meilleure qualité, ou à réduire l'exposition des programmes aux risques. Certains leviers sont ainsi susceptibles d'être utiles pour la période de programmation en cours, alors que d'autres peuvent inspirer la préparation des programmes à venir.

Les leviers présentés sont considérés comme des facteurs de bonne programmation par les acteurs du programme concerné. Ils ont également été jugés susceptibles de stimuler la réflexion sur les actuels et futurs programmes français. L'objectif à ce stade n'est cependant pas de décrire des « bonnes pratiques » transposables en France.

Le déploiement d'une offre de soutien aux entreprises requiert une préparation et une articulation des mesures au sein des PO et entre PO. L'objectif est notamment de mettre en place une offre globale de soutien aux PME qui soit lisible et facilement accessible aux entreprises visées. Les démarches d'animation doivent également permettre de faire émerger des projets correspondant le mieux possible aux besoins des PME, soit en les impliquant directement, soit en mobilisant des organisations proches du terrain.

Ces leviers (« cas d'étude ») peuvent être structurés en trois axes, successivement présentés ci-dessous :

- Coordination pour l'émergence de mesures innovantes
- Ciblage stratégique sur des mesures « à forte demande »
- Optimisation des règles d'accès aux soutiens à l'investissement pour les PME

### **Coordination pour l'émergence de mesures innovantes**

Des initiatives ont été mises en œuvre pour permettre la coordination d'actions et l'éclosion de mesures innovantes de soutien aux PME. L'objectif est notamment de faire en sorte que les acteurs régionaux disposent des compétences et ressources nécessaires. La mise en concurrence d'initiatives régionales de soutien aux PME peut également stimuler la créativité et encourager la formulation de stratégies cohérentes.

- ⇒ Le PON Croissance intelligente de Pologne a mis en œuvre un projet global d'analyse et de pilotage d'instruments innovants appelé INNOLAB. Celui-ci finance *gov\_LAB*, une structure de conseil qui fournit des services de formation et de conseil aidant les autorités régionales à mettre en place de nouvelles formes de soutien dans le cadre du programme opérationnel. Les autorités locales et régionales ont déposé 19 demandes d'aide à *gov\_LAB*. Six d'entre elles ont été retenues en tant que « pilotes ». Le budget total d'INNOLAB est de 46,5 millions d'euros, dont 43,7 millions d'euros de soutien FEDER. Les nouvelles formes de soutien mises en place avec l'aide d'INNOLAB sont susceptibles de faire l'objet d'un soutien FEDER dans le cadre d'opérations dédiées. Le PON peut ainsi contribuer à la dynamique de programmation des programmes FEDER régionaux. La création d'un organisme national de conseil peut permettre aux collectivités de bénéficier d'expertise inexistante au niveau régional ou local. [[cas d'étude n°1](#)]

### **Ciblage stratégique sur des mesures « à forte demande »**

La bonne exécution des axes prioritaires des programmes étudiés s'explique dans plusieurs cas par un ciblage stratégique sur des mesures « à forte demande ». Ceci est crucial dans le cas des programmes opérationnels disposant d'enveloppes FEDER conséquentes. L'allocation intégrée de subventions et de prêts bonifiés permet une programmation particulièrement rapide en Italie. C'est d'une part un moyen efficace pour encourager les entreprises à faire appel à l'aide du FEDER. D'autre part, l'ensemble des subventions est mis en œuvre dans le cadre d'une opération unique partagée avec l'instrument financier. Les autorités italiennes ont également réorganisé le système national de garanties bancaires de manière à permettre au FEDER de l'abonder à hauteur de 140 M€. Cela permet d'augmenter significativement le taux de programmation. Enfin, la Pologne a mis en place des « fonds de fonds » dédiés disposant de l'expertise et des procédures adaptés pour financer les « tickets » d'instrument financier de grande envergure (plus d'1 M€).

- ⇒ Le PON Entreprises et compétitivité d'Italie a mis en œuvre un système de prêts pour les « machines innovantes » (« *bando macchinari innovativi* ») déjà testé dans la période de programmation 2007-2013. Cet instrument financier, dont le budget total sous l'OT3 est de 169 M€, inclut une part variable de prêts et de subventions aux entreprises. Cela permet de mettre en œuvre un volume important de subventions dans le cadre d'une seule opération. Les conditions favorables proposées ont permis à l'autorité de gestion d'obtenir des demandes de financement correspondant au budget total disponible en quelques jours seulement. Le traitement de ces demandes a été facilité en permettant à l'autorité de gestion d'accéder aux bases de données relatives aux cotisations sociales et aux aides d'État. Cette mesure a ainsi remporté un succès rapide et a permis de dynamiser la consommation de fonds FEDER dans un contexte de reprogrammation tardif. [[cas d'étude n°2](#)]

- ⇒ Le PON Entreprises et Compétitivité d'Italie illustre aussi la capacité du FEDER à s'articuler à des outils nationaux en place pour fournir des garanties dans le cadre de prêts aux PME. Le programme contribue au fonds national de garantie pour les PME. Celui-ci est un instrument national financé sur fonds nationaux, qui émet des garanties aux entreprises et coordonne l'activité de caisses de crédits mutuels entre entreprises. Une contribution programmée du FEDER à ces garanties est de 140 M€. La contribution à un outil éprouvé et efficace a permis une mise en œuvre rapide et transparente et une absorption élevée au sein de l'axe prioritaire dédié. Au 30 juin 2019, 62 304 demandes de garanties avaient été reçues. Celles qui ont été acceptées correspondent à un volume total de garanties de 16,4 M€. [\[cas d'étude n°3\]](#)
- ⇒ Le programme opérationnel Croissance intelligente 2014-2020 en Pologne atteint ses objectifs en ciblant une défaillance du marché du crédit majeur en Pologne : le capital-risque. L'évaluation *ex ante* relative à la mise en œuvre d'instruments financiers à destination des PME a confirmé le faible développement du marché des actions pour les start-ups et les petites entreprises innovantes et en conséquence, un défaut d'accès au capital-risque et à des prêts. Le programme introduit cinq instruments financiers abondé par le FEDER et contrôlé par l'État sous la forme de « fonds de fonds » et un instrument de garantie. Leur budget total est de 1 374 M€, dont 895 M€ de contribution FEDER. Chaque « fonds de fonds » cible des opérations de différents volumes (par exemple moins d'1M€ ou 1 à 15 M€). Au 31 décembre 2018, 28 intermédiaires financiers avaient été chargés d'accorder des prêts à hauteur d'approximativement 50% du budget total. Ces instruments financiers incluent un soutien au préinvestissement et à l'apport de capitaux aux jeunes entreprises innovantes, aux investissements collectifs par des investisseurs « providentiels » (*business angels*), au développement de PME proposant des solutions innovantes, à la mise en œuvre de résultats de la R&D ou de nouvelles technologies dans l'industrie et les services. [\[cas d'étude n°4\]](#)

Dans le cas des programmes qui disposent de ressources plus limitées, le succès du programme dépend de sa capacité à développer des activités de niche et à promouvoir des actions structurantes pour le tissu économique régional. Ainsi par exemple, le programme opérationnel du Norrland supérieur en Suède cofinance les activités de promotion des produits touristiques régionaux et de recherche de débouchés de l'association « Swedish Lapland Visitors Board ». Le soutien aux PME par le biais d'une association permet d'atteindre une masse critique dans les opérations.

### **Optimisation des règles d'accès aux soutiens à l'investissement pour les PME**

On observe deux modalités principales d'innovation dans le soutien aux PME. D'une part, les différentes formes de soutien (subventions, instruments financiers, prêts bonifiés) peuvent être combinées ou associées pour encourager les entreprises à utiliser au mieux l'aide allouée. D'autre part, la modulation des niveaux de soutien en fonction de paramètres reflétant les objectifs stratégiques du programme permet d'optimiser l'usage des fonds disponibles. Un taux d'aide supérieur aux entreprises que l'on souhaite favoriser peut dynamiser la programmation si l'on veille à ce que les groupes ciblés sont suffisamment larges.

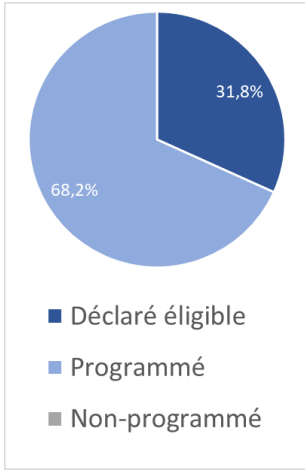
- ⇒ Le PON Compétitivité et Internationalisation du Portugal a mis en place un système de soutien hybride par le biais de prêts et de subventions combinés. Certaines subventions aux entreprises sont ainsi accordées sur une base non définitive en complément de prêts. Dans la pratique, cela revient à transformer les derniers paiements en « réserve de performance ». Cela s'avère plus simple à mettre en œuvre administrativement que de convertir des prêts en subvention lorsque les résultats sont satisfaisants. Cette démarche modifie l'orientation de l'aide aux entreprises, depuis une approche centrée sur les moyens vers une approche centrée sur les résultats. Une trentaine d'opérations s'appuyant sur ce système ont été approuvées. [\[cas d'étude n°5\]](#)

### ***Fiche « Facteurs de succès » : Objectif thématique 3 (OT3)***

- ⇒ Le POR Mecklenburg-Poméranie-Occidentale a mis en place un système de bonus-malus avec différents critères pour augmenter ou réduire le taux de financement des bénéficiaires des mesures de soutien à l'investissement au titre de l'OT3. Ce système de bonus-malus valorise la responsabilité économique sociale et environnementale des entreprises. Il formalise une approche différenciée des entreprises en fonction de leur engagement en faveur de territoires les plus en difficulté au sein de la région et en faveur d'un respect des conventions collectives en vigueur. Les aides aux entreprises peuvent ainsi mieux contribuer aux objectifs stratégiques du programme opérationnel. Les autorités de gestion s'assurent que les niveaux d'aides restent inférieurs aux seuils autorisés par les règlements sur les aides d'État. [[cas d'étude n°6](#)]



## Cas d'étude développés

Cas d'étude n°1 : INNOLAB : Soutien à la création de services innovants dans la phase d'amorçage au travers d'un laboratoire public financé par le programme opérationnel											
PO	État membre : Pologne	Programme : PON Croissance intelligente									
Axe concerné	<p>L'axe III du PO, dédié à l'OT3, à l'accès au capital pour les entreprises, à l'innovation et à l'internationalisation.</p> <p>Cet axe met en œuvre deux principaux types d'actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des instruments financiers de type capital-risque à destination des PME innovantes ;</li> <li>- Un soutien à la valorisation des résultats de la R&amp;D au travers de projets centrés sur des brevets, licences ou techniques en développement au travers de subventions pour la recherche de nouveaux marchés, et d'instruments financiers (prêts pour la mise en œuvre d'innovation technologique, et un fonds de garantie pour les entreprises innovantes).</li> </ul>		<p>Montant prévu pour l'axe dans le programme opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total : 2 775 M€</li> <li>- UE : 2 346 M€</li> </ul> <p>Dynamique de prog. (2018) :</p>  <table border="1"> <caption>Dynamique de prog. (2018)</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Déclaré éligible</td> <td>31,8%</td> </tr> <tr> <td>Programmé</td> <td>68,2%</td> </tr> <tr> <td>Non-programmé</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Déclaré éligible	31,8%	Programmé	68,2%	Non-programmé	0%
Catégorie	Pourcentage										
Déclaré éligible	31,8%										
Programmé	68,2%										
Non-programmé	0%										
Levier	Type d'impact observé :	Perspectives en France :	<p>Coût total des opérations mises en œuvre : 46,5 M€ pour l'ensemble de l'opération INNOLAB</p> <p>Nombre d'opérations pilotes soutenues par gov_LAB : 6</p>								
	<p>Emergence de mesures de soutien aux entreprises mieux ciblées. Appropriation par les institutions publiques de leur rôle en matière de développement des écosystèmes RDI.</p>	<p><input type="checkbox"/> 2014-2020</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 2021-2027</p>									
<p>Le PON Croissance intelligente de Pologne a mis en œuvre un projet global d'analyse et de pilotage d'instruments innovants appelé INNOLAB. Cette opération permet de financer <i>gov_LAB</i>, une structure de conseil qui fournit des services de formation et de conseil aidant les autorités régionales à mettre en place de nouvelles formes de soutien dans le cadre du programme opérationnel. Cette structure de conseil est utilisée pour le processus « d'auto-amélioration » du programme opérationnel.</p> <p>Le budget total de l'opération INNOLAB est de 46,5 millions d'euros, avec une contribution FEDER de 43,7 millions d'euros. Le bénéficiaire est le ministère national de l'Entrepreneuriat et des Technologies ainsi que l'Agence polonaise pour le développement de l'entrepreneuriat. La structure de conseil <i>Gov_LAB</i> comprend une équipe principale et des experts thématiques externes. L'équipe fonctionne à la manière d'un bureau d'étude. Elle développe, évalue et teste</p>											

des instruments innovants de soutien public aux PME qui peuvent être mis à la disposition notamment des autorités locales/régionales dans les domaines de la RDI et du soutien à l'esprit d'entreprise. Dans le cadre d'INNOLAB, les autorités locales bénéficient de services de formation et de conseil leur permettant de développer des instruments pour promouvoir l'entrepreneuriat, l'innovation et le développement des entreprises. Une fois ces instruments mis en place, ils peuvent éventuellement faire l'objet d'une nouvelle opération du PO. INNOLAB peut par ce biais contribuer à la dynamique de programmation.

L'objectif général d'INNOLAB est de soutenir le développement de l'écosystème d'innovation en Pologne en aidant à concevoir des programmes de soutien aux entreprises, en animant la coopération des participants du système national d'innovation, en étudiant le développement des écosystèmes d'innovation en Europe et dans le monde, et en développant des recommandations et des programmes éducatifs pour les institutions publiques.

19 projets ont été soumis à INNOLAB. Six d'entre eux ont été sélectionnés. L'un d'entre eux est « ModelMazovia », un instrument qui soutient les PME de la région de Mazovie dans le développement de leur business model.

Cas d'étude n°2 : Systèmes de prêts ciblés et de subventions combinés répondant aux besoins des TPE et PME et organisés de manière à traiter efficacement les demandes											
PO	État membre : Italie	Programme : PON Entreprise et compétitivité									
Axe concerné	<p>L'axe III du PO, dédié à l'OT3, vise à augmenter la compétitivité des PME. Cet axe bénéficie d'un volume important de crédit FEDER (820 M€) et met en œuvre une grande variété de mesures, notamment les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des aides aux investissements dans des machines, des installations et actifs incorporels. Un soutien à la restructuration des entreprises ;</li> <li>- des subventions ciblées en faveur des entreprises sur des territoires en crise (transition industrielle) ;</li> <li>- des subventions pour le repositionnement concurrentiel des entreprises et pour la modernisation de leurs systèmes logistiques ;</li> <li>- un soutien à la création d'entreprises (subvention, fourniture de service ou micro-financement) et à l'introduction de solution TIC dans les processus de production des PME ;</li> <li>- Un soutien à l'accès au crédit par le renforcement du système de garantie publiques et par le développement du marché du capital-investissement, en particulier dans le secteur du capital-risque ;</li> </ul>		<p>Montant prévu pour l'axe dans le programme opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total : 1 218 M€</li> <li>- UE : 820,2 M€</li> </ul> <p>Dynamique de prog. (2018) :</p> <table border="1"> <caption>Dynamique de prog. (2018)</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Déclaré éligible</td> <td>20,6%</td> </tr> <tr> <td>Programmé</td> <td>57,1%</td> </tr> <tr> <td>Non-programmé</td> <td>22,3%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Déclaré éligible	20,6%	Programmé	57,1%	Non-programmé	22,3%
Catégorie	Pourcentage										
Déclaré éligible	20,6%										
Programmé	57,1%										
Non-programmé	22,3%										
Levier	Type d'impact observé :	Perspectives en France :	<p>Coût total des opérations mises en œuvre : 169 M€</p> <p>Nombre d'opérations : 1</p>								
	<p>Programmation dynamique d'une mesure d'ampleur. Réponse à un besoin concret des entreprises industrielles (machines innovantes).</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> 2014-2020</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 2021-2027</p>									
<p>Un système de prêts pour le financement des investissements dans les « machines innovantes » (bando macchinari innovativi) a été mis en œuvre en parallèle dans deux axes prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sous l'axe prioritaire III, le système vise à « soutenir le repositionnement concurrentiel, l'adaptation aux conditions du marché, l'attractivité pour les investisseurs potentiels et les systèmes entrepreneuriaux limités territoriaux » (action 3.1.1)</li> <li>- Sous l'axe prioritaire IV dédié à l'OT4, le système vise « à réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre des entreprises et des zones de production, y compris l'installation d'installations de production d'énergies renouvelables pour l'autoconsommation, en donnant la priorité à technologies à haute efficacité » (action 4.2.1).</li> </ul>											

Les cinq régions italiennes les moins développées sont ciblées par ce système de prêts et subventions combinées.

Chaque entreprise sélectionnée reçoit des prêts bonifiés et subventions correspondant au total au maximum à 75% du coût de l'investissement<sup>1</sup>. Les micro-entreprises et petites entreprises obtiennent une subvention à hauteur de 35 % du coût de l'investissement et un prêt bonifié qui correspond à 40 % de ce coût. Pour les entreprises de taille moyennes, les taux sont respectivement de 25 % pour la subvention et de 50 % pour le prêt bonifié. Le prêt bonifié est remboursable en 7 ans sans intérêts.

Cette offre a remporté un succès rapide et a permis une mobilisation du FEDER dans un contexte de reprogrammation tardif. Sous l'OT3, le budget alloué est de 169 M€, dont 118 M€ de cofinancement FEDER. Sous l'OT4, le budget est de 31 M€, dont 23 M€ de cofinancement FEDER. L'ensemble de ces subventions et prêts sont enregistrés sous une opération unique dans chacun des deux axes prioritaires. L'approbation de ces deux opérations a ainsi significativement amélioré le taux de programmation.

L'autorité de gestion indique avoir reçu des demandes de financement des entreprises correspondant au budget total en quelques jours seulement pour les deux OT.

La décision de mettre en œuvre cet outil a été prise en tenant compte des suggestions de la Commission européenne visant à permettre un plus large éventail de mesures afin de répondre de manière plus souple aux besoins réels des bénéficiaires. L'outil est également conforme à la stratégie nationale de développement industriel *Industrie 4.0*, ce qui facilite l'identification des priorités et la recherche de bénéficiaires appropriés.

Cette initiative s'inspire d'une intervention presque identique menée au cours de la période de programmation précédente et donc d'une méthodologie était déjà établie. La gestion des paiements est gérée par Invitalia, une société interne du ministère du développement économique et organisme intermédiaire du programme. La sélection est effectuée directement par le ministère.

Le traitement des demandes a été facilité par l'utilisation de nouveaux types de données issues des bases de données sur les cotisations de sécurité sociale et sur les aides d'État. Ces bases de données facilitent le processus de contrôle de l'éligibilité sur la base de la situation des bénéficiaires potentiels. En particulier, le respect des obligations en matière de cotisations sociales est un indicateur fiable de bonne santé financière de l'entreprise. En l'absence de conformité totale, le bénéficiaire potentiel est automatiquement exclu. La base de données des aides d'État permet de vérifier si un bénéficiaire donné a déjà reçu une aide par le passé.

Cette mesure est particulièrement adaptée aux besoins des PME dans le contexte italien. Les PME ont une faible capacité d'investissement. L'outil cible ainsi spécifiquement des entreprises petites et moyennes souffrant d'un manque de compétitivité. À la lumière de l'expérience accumulée au cours de la période précédente, l'autorité de gestion avait connaissance d'une demande forte pour ce type d'outil. C'est pourquoi cet outil est conçu de manière à limiter au maximum la charge financière pesant sur les bénéficiaires, grâce à des conditions particulièrement favorables. Enfin, des procédures de sélection rigoureuses permettent au

<sup>1</sup> Dans les limites des intensités d'aide maximales autorisées, conformément à l'article 14 du Règlement général d'exemption par catégorie.

	<p>programme d'appliquer ces conditions à des entreprises qui, tout en n'ayant pas accès au capital-risque des acteurs du marché, ont néanmoins la capacité de rembourser les prêts.</p> <p>Dans l'ensemble, la mesure peut être considérée comme un outil de correction des défaillances du marché en ce qui concerne l'accès des PME aux capitaux pour les machines innovantes. Les difficultés d'accès au crédit pour les investissements en capital sont une question particulièrement sensible pour les PME du sud de l'Italie.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Cas d'étude n°3 : Mobilisation du FEDER pour abonder le fonds de garantie national pour les prêts aux PME											
PO	État membre : Italie		Programme : PON Entreprises et compétitivité								
Axe concerné	<p>L'axe III du PO, dédié à l'OT3, vise à augmenter la compétitivité des PME. Cet axe bénéficie d'un volume important de crédit FEDER (820 M€) et met en œuvre une grande variété de mesures, notamment les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des aides aux investissements dans des machines, des installations et actifs incorporels. Un soutien à la restructuration des entreprises ;</li> <li>- des subventions ciblées en faveur des entreprises sur des territoires en crise (transition industrielle) ;</li> <li>- des subventions pour le repositionnement concurrentiel des entreprises et pour la modernisation de leurs systèmes logistiques ;</li> <li>- un soutien à la création d'entreprises (subvention, fourniture de service ou micro-financement) et à l'introduction de solution TIC dans les processus de production des PME ;</li> <li>- Un soutien à l'accès au crédit par le renforcement du système de garantie publiques et par le développement du marché du capital-investissement, en particulier dans le secteur du capital-risque ;</li> </ul>		<p>Montant prévu pour l'axe dans le programme opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total : 1 218 M€</li> <li>- UE : 820,2 M€</li> </ul> <p>Dynamique de prog. (2018) :</p> <table border="1"> <caption>Dynamique de prog. (2018)</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Déclaré éligible</td> <td>20,6%</td> </tr> <tr> <td>Programmé</td> <td>57,1%</td> </tr> <tr> <td>Non-programmé</td> <td>22,3%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Déclaré éligible	20,6%	Programmé	57,1%	Non-programmé	22,3%
Catégorie	Pourcentage										
Déclaré éligible	20,6%										
Programmé	57,1%										
Non-programmé	22,3%										
Levier	<p>Type d'impact observé :</p> <p>Programmation dynamique au travers d'un instrument financier de garantie. Forte demande liée au besoin des PME de sécuriser leur demande de prêts.</p>	<p>Perspectives en France :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> 2014-2020</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> 2021-2027</li> </ul>	<p>Coût total des opérations mises en œuvre : 206 M€</p> <p>Volume des garanties accordées aux 30 juin 2019 : 16,4 M€</p>								
<p>Dans le cadre du programme opérationnel « Entreprise et compétitivité », le soutien aux PME passe notamment par une contribution au fonds national de garantie. Le fonds de garantie est un instrument national financé sur fonds nationaux, qui émet des garanties aux entreprises et coordonne l'activité de « Confidi »<sup>2</sup>. Le Confidi est consortium italien qui fournit des garanties pour faciliter l'accès des entreprises au financement à moyen et long terme des activités productives et économiques<sup>3</sup>.</p> <p>Le fonds de garantie est un mécanisme bien établi depuis plus de 20 ans, soutenu par le</p>											

<sup>2</sup> [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/documentazione/strat\\_crescita\\_digit\\_3marzo\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf)

<sup>3</sup> Les « Confidi » sont définis par le « Testo Unico Bancario (TUB) D.Lgs. 385 de 1993 ».

ministère du développement économique et visant à fournir des garanties directes aux bénéficiaires de prêts bancaires ayant un accès difficile aux garanties financières.

Au sein du fonds national de garantie, une section spéciale (« Riserva PON IC ») a été créée pour permettre la contribution du FEDER. En fait, le fonds national de garantie a créé différents « canaux » pour mettre en place différents axes stratégiques et critères de sélection au sein de sa structure. Tous les canaux (qui comprennent des fonds nationaux et européens) sont gérés par le même organisme public. Dans la période en cours, le FEDER co-finance les garanties à hauteur de 140 M€. La mesure correspondante a un budget de 206 M€.

Les garanties financées par le FEDER prévoient que les entreprises doivent concerner des investissements ciblant les régions moins développées (97% du montant total) ou en transition du pays (3% du montant total). Elle peut concerner une large gamme d'investissements :

- les phases initiales des activités des bénéficiaires ;
- l'expansion de l'activité des bénéficiaires ;
- le financement de projets tels que la création de nouvelles structures ou des campagnes de marketing ;
- la pénétration de nouveaux marchés ;
- les activités visant à créer de nouveaux produits ou services ou à obtenir de nouveaux brevets.

Seules les entreprises en bonne santé financière peuvent bénéficier de ces garanties. La méthodologie d'évaluation des demandes est similaire à celle mise en œuvre par les banques pour des prêts analogues. Le montant de la garantie varie en fonction de la nature de l'opération et de la durée du prêt.

Deux facteurs principaux justifient cette contribution du FEDER :

- D'une part, il y a eu une forte pression politique pour soutenir les PME dans l'accès au financement, la mesure ayant été prévue au lendemain de la crise financière de 2008 ;
- D'autre part, l'autorité de gestion avait la volonté d'assurer la continuité avec la période de programmation précédente et avec les mécanismes de soutien financier établis.

En particulier, l'utilisation du fonds central de garantie présente un certain nombre d'avantages :

- L'institution établie est bien connue des bénéficiaires et peut les diriger vers un soutien FEDER dans le cadre d'une demande de prêt classique ;
- Les mécanismes du fonds sont bien connus et appréciés par les banques qui accordent des prêts aux bénéficiaires. En utilisant le même outil existant, les banques n'ont pas besoin d'adapter leur administration à un système différent, mais peuvent suivre les mêmes procédures pour les garanties régionales, nationales et européennes. Un point de contact unique et un système de gestion unique pour toutes les garanties bénéficiant d'un soutien public à tous les niveaux de gouvernement diminuent considérablement la charge administrative des bénéficiaires et des institutions financières, améliorant ainsi l'efficacité des prestations en éliminant les différences entre les niveaux administratifs ;

- Le fonds s'appuie sur un mécanisme de notation bancaire qui repose sur l'analyse du bilan, et sur un plan d'affaires prospectif dans le cas des start-ups, ce qui permet une évaluation rapide et fiable des bénéficiaires ;
- Le fonds fonctionne selon une logique bancaire, permettant l'émission de la garantie dans un délai moyen de sept jours, et le règlement des pertes est également rapide ;
- La contribution au fonds central de garantie a été réduite au cours de cette période de programmation par rapport à la précédente, en raison d'un effet de levier accru généré par une augmentation du financement externe<sup>4</sup> ;
- L'intégration dans un instrument plus large permet également une meilleure mutualisation des risques ;
- Les règles relatives aux aides d'État, qui affectent fortement ce type d'instrument financier, sont traitées de manière centralisée et cohérente.

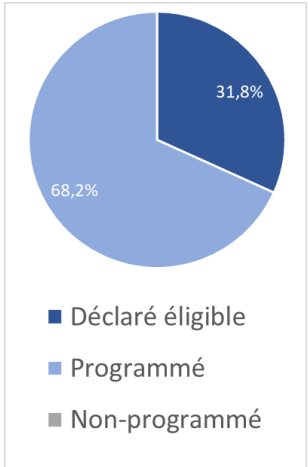
Dans l'ensemble, l'utilisation d'un outil éprouvé et efficace permet une mise en œuvre rapide et transparente et une absorption élevée. Un fonds de garantie central permet une fourniture à la fois détaillée et efficace de l'accès au soutien financier et peut être envisagé afin de simplifier la fourniture dans les systèmes décentralisés.

Au 30 juin 2019, 62 304 demandes de garanties avaient été reçues. Celles qui ont été acceptées correspondent à un volume total de garanties de 16,4 M€.

---

<sup>4</sup> Cela peut être considéré comme un changement dans l'orientation stratégique du Fonds de garantie, visant à obtenir les mêmes résultats avec une utilisation optimale des ressources financières.



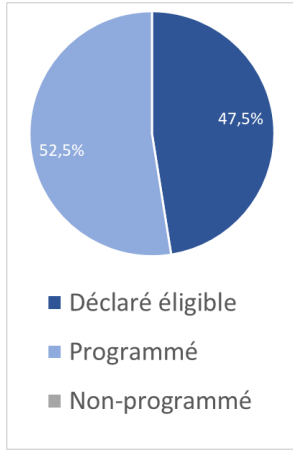
Cas d'étude n°4 : Ciblage stratégique de la défaillance du marché du capital-risque dans le financement des investissements aux PME											
PO	État membre : Pologne	Programme : PON Croissance intelligente									
Axe concerné	<p>L'axe III du PO, dédié à l'OT3, à l'accès au capital pour les entreprises, à l'innovation et à l'internationalisation.</p> <p>Cet axe met en œuvre deux principaux types d'actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des instruments financiers de type capital-risque à destination des PME innovantes ;</li> <li>- Un soutien à la valorisation des résultats de la R&amp;D au travers de projets centrés sur des brevets, licences ou techniques en développement au travers de subventions pour la recherche de nouveaux marchés, et d'instruments financiers (prêts pour la mise en œuvre d'innovation technologique, et un fonds de garantie pour les entreprises innovantes).</li> </ul>		<p>Montant prévu pour l'axe dans le programme opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total : 2 775 M€</li> <li>- UE : 2 346 M€</li> </ul> <p>Dynamique de prog. (2018) :</p>  <table border="1"> <caption>Dynamique de prog. (2018)</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Déclaré éligible</td> <td>31,8%</td> </tr> <tr> <td>Programmé</td> <td>68,2%</td> </tr> <tr> <td>Non-programmé</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Déclaré éligible	31,8%	Programmé	68,2%	Non-programmé	0%
Catégorie	Pourcentage										
Déclaré éligible	31,8%										
Programmé	68,2%										
Non-programmé	0%										
Levier	Type d'impact observé :	Perspectives en France :	<p>Coût total des opérations mises en œuvre : 1 374 M€</p> <p>Nombre d'opérations : 6</p>								
	<p>Forte demande pour les instruments financiers mis en place. Programmation dynamique de l'axe.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> 2014-2020</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 2021-2027</p>									
<p>Le programme opérationnel Croissance intelligente 2014-2020 en Pologne atteint ses objectifs en ciblant une défaillance du marché du crédit majeur en Pologne : le capital-risque. Cela a été fait en mettant en œuvre 6 instruments d'investissements, donc 5 « fonds de fonds »<sup>5</sup> et un fonds de garantie. Leur budget total est de 1 374 M€, dont 895 M€ de contribution FEDER. Au 31 décembre 2018, 28 intermédiaires financiers avaient été chargés d'accorder des prêts à hauteur d'approximativement de 50% du budget total.</p> <p>L'évaluation <i>ex ante</i> relative à la mise en œuvre d'instruments financiers à destination des PME a montré le faible développement du marché des actions pour les start-ups et les petites entreprises innovantes et un défaut subséquent d'accès au capital-risque et à des prêts. Le programme introduit un instrument financier abondé par le FEDER et contrôlé par l'État. Il inclut un soutien au préinvestissement et à l'apport de capitaux aux jeunes entreprises innovantes, aux investissements collectifs par des investisseurs providentiels (<i>business angels</i>), au développement de PME fondées sur des solutions innovantes, à la mise en œuvre de résultats</p>											

<sup>5</sup> <https://pfrventures.pl/en/>

de la R&D ou de nouvelles technologies dans la production et les services.

L'instrument cible les jeunes entreprises innovantes et offre du capital d'amorçage, du capital-risque et des prêts. Un soutien est également fourni aux entreprises qui souhaitent entrer sur le marché des actions (par exemple, la Bourse de Varsovie, le marché NewConnect WSE, le marché Catalyst WSE). C'est particulièrement important lorsqu'il s'agit du capital-risque, qui est encore sous-développé en Pologne. Cependant, chaque intermédiaire propose des produits financiers différents. Ils peuvent financer les phases d'incubation et de démarrage ou la croissance et l'expansion des entreprises. Chaque « fonds de fonds » cible des opérations de différents volumes (par exemple moins d'1M€ ou 1 à 15 M€).

Le principal bénéficiaire de l'aide du FEDER est la Banque nationale de développement (BGK) et sa société d'investissement. BGK a confié la gestion des portefeuilles d'investissement (y compris la sélection et l'investissement dans des intermédiaires financiers) à l'entité spécialisée dans le capital-risque : PFR Ventures. Cette dernière est une filiale du Fonds de développement polonais (PFR), propriété de l'État, qui emploie des professionnels ayant une longue expérience pratique des marchés financiers. BGK et PFR Ventures constituent toutes deux un fonds de fonds pour les instruments financiers créés dans le cadre de la mesure. Les investissements directs dans les PME sont réalisés par des intermédiaires financiers (y compris des fonds de capital-risque), qui fournissent également un financement privé correspondant au financement du FEDER.

Cas d'étude n°5 : Système de soutien hybride intégrant un volet non remboursable et un volet remboursable pour les projets d' « innovation productive »											
PO	État membre : Portugal		Programme : PON Compétitivité et internationalisation								
Axe concerné	<p>L'axe 2 du PO est dédié aux OT2 et OT3 et vise</p> <p>Cet axe met en œuvre trois types principaux d'actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- subventions à destination d'actions collectives ;</li> <li>- aides aux entreprises - Innovation et entrepreneuriat ;</li> <li>- aides aux entreprises - Qualification et internationalisation des PME.</li> </ul>		<p>Montant prévu pour l'axe dans le programme opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total : 2 714 M€</li> <li>- UE : 1 739 M€</li> </ul> <p>Dynamique de prog. (2018) :</p>  <table border="1"> <caption>Dynamique de prog. (2018)</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Déclaré éligible</td> <td>47,5%</td> </tr> <tr> <td>Programmé</td> <td>52,5%</td> </tr> <tr> <td>Non-programmé</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Déclaré éligible	47,5%	Programmé	52,5%	Non-programmé	0%
Catégorie	Pourcentage										
Déclaré éligible	47,5%										
Programmé	52,5%										
Non-programmé	0%										
Levier	Type d'impact observé :	Perspectives en France :	30 entreprises ont été financées. Volume total de ces financements non communiqué.								
	Gestion prudente des aides FEDER disponible. Valorisation d'une approche de l'intervention publique centrée sur les résultats.	<input type="checkbox"/> 2014-2020 <input checked="" type="checkbox"/> 2021-2027									
<p>Le programme opérationnel Compétitivité et Internationalisation a mis en place un système de soutien hybride par le biais de prêts et de subventions combinées. Certaines subventions aux entreprises sont ainsi accordées sur une base non définitive en complément de prêts. Ceci modifie l'orientation de l'aide aux entreprises, depuis une approche centrée sur les moyens vers une approche centrée sur les résultats. Une trentaine d'opérations s'appuyant sur ce système ont été approuvées.</p> <p>Jusqu'en 2018, les projets de la mesure 'innovation productive' ont financé des aides remboursables (sans intérêts) aux entreprises. Ces aides étaient gérées directement par l'autorité de gestion. Une partie de l'aide remboursable était convertie en subvention si les résultats initialement annoncés par le bénéficiaire étaient atteints. Un grand nombre d'entreprises ont demandé à bénéficier de ces aides, créant un risque de sur-programmation. En outre, la gestion administrative de la transformation de aides remboursables en subventions s'est avérée contraignante.</p> <p>L'aide aux entreprises a pour ces raisons été réorganisée à partir de 2018. Un système hybride de soutien par le biais de prêts et de subventions combinés a été mis en place. Dans le cadre de ce système, les subventions aux entreprises sont accordées sur une base non définitive. Ces subventions ne deviennent définitives que si l'évaluation des résultats du projet permet de</p>											

vérifier qu'il existe un degré élevé de conformité entre les résultats initialement annoncés et les résultats effectifs. Dans la pratique, cela implique principalement que le ou les derniers paiements soient traités comme des « réserves de performance ». Ces paiements ne sont effectués que si les résultats prévus sont atteints. Si cela n'est pas le cas, il est également possible de demander le remboursement de sommes déjà versées.

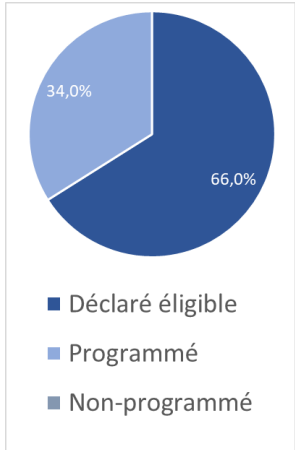
Les entreprises sont éligibles à cette forme de soutien quelle que soit leur forme juridique. La mesure se focalise sur les secteurs et enjeux suivants :

- Production de nouveaux biens et services ou amélioration significative de la production actuelle par le transfert et l'application des connaissances ;
- Adoption de procédés ou de méthodes de fabrication, de logistique et de distribution nouveaux ou sensiblement améliorés, ainsi que de méthodes d'organisation

PME exceptées, seule la production manufacturière est soutenue. L'aide peut au maximum correspondre à 75% du coût de l'investissement. Le niveau de l'aide est calculé à partir d'un « niveau de base » qui peut être ajusté à la hausse. Ce niveau de base est de 15% pour les grandes entreprises et les investissements de plus de 15 M€, de 35% pour les PME et de 45% pour les TPE.

Le soutien aux entreprises comprend également une composante remboursable. Ces prêts sont accordés par les banques gestionnaires des instruments financiers mis en place dans le cadre de l'accord de partenariat pour le Portugal (« Portugal 2020 »).

Ce changement de méthode a permis d'optimiser l'effet de levier des fonds FEDER. La combinaison de subventions et de prêts permet aux banques de fournir une partie du capital prêté. La charge administrative pour l'autorité de gestion a également été réduite. Le FEDER continue à financer les intérêts des prêts. La garantie est assurée par un instrument national.

Cas d'étude n°6 : Système de bonus-malus incluant des critères variés afin d'augmenter ou réduire le taux de cofinancement maximal auquel les PME sont éligibles											
PO	État membre : Allemagne		Programme : POR Mecklenburg-Poméranie-Occidentale								
Axe concerné	<p>L'axe 2 du POR, dédié à l'OT3, vise le soutien à la compétitivité des PME. L'axe est actuellement en forte surprogrammation (168,8%), en raison d'un cofinancement régional particulièrement abondant.</p> <p>Deux mesures contribuent particulièrement à ce niveau élevé de programmation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les subventions aux PME pour des investissements de construction, d'agrandissement, de diversification des lieux de production ou en lien avec un changement dans le processus de production.</li> <li>- Les prêts aux PME dans le cadre de leurs investissements productifs (fonds de prêts renouvelable).</li> </ul>		<p>Montant prévu pour l'axe dans le programme opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total : 273,9 M€</li> <li>- UE : 219,1 M€</li> </ul> <p>Dynamique de prog. (2018) :</p>  <table border="1"> <caption>Dynamique de prog. (2018)</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Déclaré éligible</td> <td>66,0%</td> </tr> <tr> <td>Programmé</td> <td>34,0%</td> </tr> <tr> <td>Non-programmé</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Déclaré éligible	66,0%	Programmé	34,0%	Non-programmé	0%
Catégorie	Pourcentage										
Déclaré éligible	66,0%										
Programmé	34,0%										
Non-programmé	0%										
Levier	Type d'impact observé :	Perspectives en France :									
	<p>Transparence dans la prise en compte des avantages/désavantages respectifs des PME liés au secteur d'activité, à la localisation, ou au projet régional, dans l'attribution des subventions.</p>	<input checked="" type="checkbox"/> 2014-2020 <input checked="" type="checkbox"/> 2021-2027									
<p>Le POR Mecklenburg-Poméranie-Occidentale a mis en place un système de bonus-malus avec différents critères pour augmenter ou réduire le taux de financement des bénéficiaires des mesures de soutien à l'investissement au titre de l'OT3 (mesure. 2.1.1 « Soutien aux investissements dans les PME par l'octroi de subventions et de prêts renouvelables »). Les critères suivants sont appliqués :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Emplacement : Les entreprises du comté de Greifswald reçoivent plus de fonds que les autres comtés du Land ; 35% au lieu de 25% en moyenne pour les petites entreprises ; 25% au lieu de 15% pour les moyennes entreprises ; 15% au lieu de 10% pour les grandes entreprises.</li> <li>○ <b>Bonus jusqu'à 5 points de pourcentage</b> : Le taux de financement peut être augmenté jusqu'à 5 % pour les PME de toutes les régions et les grandes entreprises du comté de Greifswald si l'entreprise :             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) fait partie du secteur manufacturier ;</li> </ul> </li> </ul>											

- b) est en compétition pour l'emplacement ;
  - c) installe les fonctions centrales de l'organisation sur le territoire régional ;
  - d) établit ou agrandit une installation dans une zone structurellement très faible ;
  - e) met en œuvre un projet particulièrement innovant et à fort potentiel de R&D ;
  - f) s'efforce d'améliorer la conciliation de la vie familiale et professionnelle ;
  - g) s'engage dans la gestion de l'environnement (p. ex. l'efficacité des ressources et de l'énergie) ;
  - h) est liée par une convention collective salariale.
- **Malus de 5 points de pourcentage** : Le taux de financement peut être réduit de 5 % si l'entreprise est une petite ou moyenne entreprise qui
    - a) ne verse pas de salaire conformément aux conventions collectives en vigueur, ou
    - b) ne verse pas un salaire similaire à celui prévu dans les conventions collectives existantes dans le cas où la convention collective ne s'applique pas au demandeur.

S'il s'agit d'une grande entreprise et qu'elle ne paie pas les salaires conformément aux conventions collectives, l'entreprise est exclue du financement. En outre, il n'est pas possible de compenser un malus en remplissant les conditions d'un bonus.

Le taux de financement réel est décidé au cas par cas par l'autorité subventionnaire respective. La question de savoir si une entreprise remplit ou non certains critères est discutée entre l'autorité et le demandeur. Le demandeur doit fournir des preuves et des documents. L'autorité informe le demandeur et peut discuter de son évaluation avec lui. Si le candidat n'est pas d'accord avec l'évaluation, il peut fournir des documents supplémentaires. Lorsque la décision finale est prise, le taux de financement réel est également inscrit dans l'approbation de la subvention. Si le demandeur n'est pas d'accord avec la décision finale, il peut s'adresser à un tribunal administratif et intenter une action en justice contre la décision. Toutefois, cela ne s'est pas produit jusqu'à présent et n'a pas été pertinent dans la pratique.

Les taux de financements ont dans tous les cas été maintenus en-dessous des seuils autorisés au titre des règlements sur les aides d'État.

L'autorité de gestion estime que le système de bonus-malus a permis de mieux contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques du programme opérationnel dans la mise en œuvre des aides aux entreprises.

**CONNAÎTRE** les programmes européens est une collection du programme national d'assistance technique interfonds Europ'Act. Elle vise à apporter aux acteurs des politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche en France, des éléments de réflexion visant à renforcer et améliorer le suivi et le pilotage des programmes européens. Cette collection comprend plusieurs types de publications : études, analyses et cadrages conceptuels.

#### Contacts

Commissariat général à l'égalité des territoires  
Mission des Affaires européennes  
mae@cget.gouv.fr

#### En savoir plus

[www.europe-en-france.gouv.fr](http://www.europe-en-france.gouv.fr)  
[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)