



Nantes, le 18 septembre 2020

Programme opérationnel régional FEDER-FSE 2014-2020

Evaluation *ex ante* garantie PME

POUR INFORMATION

Présentation

Les conséquences de la propagation du COVID-19 qui ont touché les États membres sont sans équivalent. La crise de santé publique actuelle entrave la croissance sur les territoires, ce qui accentue les graves pénuries de liquidités consécutives à l'augmentation significative et soudaine des investissements publics nécessaires dans leurs systèmes de santé et dans d'autres secteurs de leurs économies. Il en résulte une situation exceptionnelle à laquelle il convient de remédier par des mesures spécifiques.

Les règlements CRII¹ et CRII+² adoptés en mars et avril 2020, visent à inciter les territoires à faciliter l'accès aux liquidités et aux fonds publics et à favoriser le soutien par le FEDER ou le FSE des investissements nécessaires à la lutte contre la propagation du Covid 19.

En cohérence avec la communication de la Commission Européenne du 13 mars 2020 et de manière coordonnée avec le soutien massif et inédit apporté par l'Etat, la Région des Pays de la Loire s'est fortement mobilisée en votant, dès le 17 mars, un plan d'urgence économique de 143 M€, complété par un plan de relance de 332 M€, voté les 9 et 10 juillet dernier et articulé autour de 6 priorités : l'emploi, l'économie, la jeunesse, la solidarité, la santé et la croissance verte.

Déploiement d'un nouvel instrument financier pour les Pays de la Loire

En 2018, la Région des Pays de la Loire avait mandaté la Banque européenne d'investissement (BEI), pour conduire une évaluation *ex ante* afin d'évaluer « *l'opportunité de recourir à des instruments financiers en Pays de la Loire* ». Sur la base de l'avis de la BEI et compte tenu de la forte dynamique d'expansion ligérienne, la Région avait décidé de ne pas financer ce type d'instruments par du FEDER, afin de ne pas multiplier les outils ligériens dans ce domaine.

A la suite de la crise sanitaire de 2020, les services de la Région ont procédé à une actualisation

¹ RÈGLEMENT (UE) 2020/460 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 30 mars 2020

² RÈGLEMENT (UE) 2020/558 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 avril 2020

CRS du 22 septembre 2020 – FEDER-FSE Région 2014-2020 – Evaluation *ex ante* garantie PME

de cette évaluation ex ante, visant à évaluer « *l'opportunité de la mise en place d'instruments financiers dans le cadre du COVID 19, pour une mobilisation de crédits FEDER dans le cadre de la mise en place d'un fonds de garantie spécifique dédiée à la relance post-covid de l'économie ligérienne* ».

Cette évaluation met en avant une chute brutale de l'activité ligérienne qui a généré trois principaux enjeux de financements :

- Un **important besoin de liquidité** dans les secteurs les plus impactés par la crise (hébergements, bar/restaurants, construction, industrie) ;
- Des **besoins de financement spécifiques** exprimés par les entreprises pour consolider leur positionnement sur le marché, notamment dans le domaine de l'innovation ;
- Des **difficultés de solvabilité** qui auront des impacts négatifs sur l'investissement et l'emploi.

Le rapport d'évaluation souligne le recours massif à l'emprunt bancaire des entreprises ligériennes pour faire face à cette crise économique. Les dispositifs de garantie permettent de faciliter les décisions des organismes bancaires.

Ce nouvel instrument de garantie vise ainsi à compléter les outils existants (Pays de la Loire garantie, prêts Rebond et prêts directs de la Région) et renforcer les financements disponibles sur la période 2020-2022. Afin de rendre lisible l'offre de garantie sur le territoire, ce nouvel instrument ciblera prioritairement les opérations suivantes :

- Le renforcement de la trésorerie ;
- Les opérations de transmission.

L'intervention du FEDER consisterait en une dotation de 3,5 M€, confiée à Bpifrance afin de permettre un déploiement rapide de ce nouvel instrument financier. Avec un coefficient multiplicateur de 5, l'effet levier du FEDER permettrait d'apporter une garantie à un montant global de prêts compris entre 21 et 25 M€ selon la quotité de garantie choisie et de garantir des prêts jusqu'à 1 M€ maximum.

⇒ **L'évaluation *ex ante* garantie PME FEDER est jointe en annexe à la présente note pour information des membres du CRS conformément à l'article 37 du règlement 2013/1303 du 13 décembre 2013.**

Mobilisation de crédits FEDER dans le cadre de la mise en place d'un fonds de garantie spécifique dédiée à la relance post-covid de l'économie ligérienne

Élément pour la réalisation d'évaluation ex ante requis en vertu de l'article 37, paragraphe 2	
a) une analyse des défaillances du marché, des situations d'investissement non optimales et des besoins d'investissement liés aux domaines d'actions et aux objectifs thématiques ou aux priorités d'investissement, dont il y a lieu de tenir compte en vue de contribuer à la réalisation des objectifs spécifiques établis en vertu d'une priorité et d'apporter un soutien au moyen d'instruments financiers. Cette analyse se fonde sur de bonnes pratiques disponibles en matière de méthodologie ;	Avant d'être frappée par la crise du COVID-19, l'économie ligérienne enregistrait une dynamique exceptionnelle avec une phase d'expansion très forte qu'elle n'avait pas connue depuis longtemps. Les deux mois de confinement ont provoqué un arrêt brutal de cette croissance avec une chute d'activité estimée entre 32% en mars et 27 % en avril pour l'ensemble des secteurs¹. Depuis mai, l'activité reprend progressivement dans l'industrie, les services ou le bâtiment avec des niveaux qui restent toutefois encore très inférieurs à ceux d'avant crise (-21%²) et certains secteurs (l'hébergement et la restauration) présentent encore des niveaux d'activité particulièrement bas. Comme anticipé par la Commission européenne dans sa communication du 13 mars 2020, cette chute brutale d'activité a généré un besoin important de liquidités qui s'explique par le caractère systémique du choc subi : arrêt de la production, chute de la demande, rupture des chaînes d'approvisionnement, volatilité accrue des marchés, perspectives économiques incertaines, coût du risque accru, etc. Malgré une forte capacité de résilience du tissu économique ligérien, les chefs d'entreprises restent très inquiets avec des carnets de commandes qui, certes, se confortent³ mais qui ne permettront pas de combler la chute enregistrée en mars et avril. Par ailleurs, si en France la perte d'activité est plutôt liée aux services marchands, en Pays de la Loire c'est l'industrie et la construction qui y contribuent fortement en raison notamment d'une surreprésentation de grands donneurs d'ordres dans la construction navale, l'aéronautique et l'automobile, trois secteurs fortement et durablement touchés par la crise sanitaire. Les problématiques de liquidités devraient donc se poursuivre dans un contexte de reprise économique très

¹ Enquête de la Banque de France publiée le 18 mai 2020

² INSEE conjoncture Pays de la Loire publiée le 28 mai 2020

³ Enquête de la Banque de France publiée le 18 mai 2020

		progressive et d'évolution incertaine de la situation sanitaire, avec deux typologies de besoins identifiés : - des besoins de trésorerie immédiats pour « passer le cap » notamment dans les secteurs plus impactés par la crise (hébergements, bar/restaurants, construction, industrie), - plus largement, des besoins de financement spécifiques exprimés par les entreprises pour consolider leur positionnement sur le marché soit à travers la poursuite voire l'intensification des programmes de R&D soit par des opérations de croissance externe dans un contexte de reconfiguration probable sur certains secteurs compte tenu des défaillances prévisibles. A cela s'ajouteront également pour de nombreuses entreprises, des problèmes de solvabilité qui auront des impacts négatifs sur l'investissement et l'emploi. Ce sont sur ces principaux enjeux de financement identifiés que la Région souhaite s'engager pour maintenir un écosystème financier le plus dynamique possible en s'appuyant pour cela sur des outils dits d'ingénierie financière dans une logique d'effet de levier et de complémentarité, avec l'Etat, Bpifrance et la place financière. Des réflexions sont en cours sur plusieurs nouveaux instruments qui pourraient être mis en place rapidement grâce à la mobilisation de fonds FESI issus du programme opérationnel 2014-2020 et, d'ici quelques mois, dans le cadre des nouveaux Programmes opérationnels 2021-2027.
b)	une évaluation de la valeur ajoutée des instruments financiers considérés comme devant bénéficier du soutien des fonds ESI, de la cohérence avec d'autres formes d'intervention publique visant le même marché, les conséquences éventuelles en matière d'aides d'Etat, de la proportionnalité de l'intervention envisagée et des mesures visant à réduire au maximum les distorsions du marché ;	En cohérence avec la communication de la Commission Européenne du 13 mars 2020 et de manière coordonnée avec le soutien massif et inédit apporté par l'Etat, la Région des Pays de la Loire s'est fortement mobilisée en votant, dès le 17 mars, un plan d'urgence économique de 143 M€ complété par un plan de relance de 332 M€, voté les 9 et 10 juillet dernier et articulé autour de 6 priorités : l'emploi, l'économie, la jeunesse, la solidarité, la santé et la croissance verte. Sur le volet économique, plusieurs mesures graduelles et complémentaires ont ainsi été prises, avec une large place donnée aux outils d'ingénierie financière : 1/ la mise en place par la Région, de prêts de 3,5K€ à 10K€ à taux 0 pour les TPE de moins 10 salariés non éligibles à l'aide d'urgence (Fonds national de solidarité mis en place en coordination avec l'Etat) et qui présentent un besoin de trésorerie, non couvert par financement bancaire ; ces prêts sont octroyés dans le cadre du Fonds Résilience, doté de 32 M€, en partenariat avec la Banques des territoires, les 5 départements et l'ensemble des intercommunalités des Pays de la Loire,

2/ le soutien à la mise en place par Bpifrance d'un prêt participatif (le prêt Rebond) ciblé sur les TPE/PME de plus de 1 an, qui, bien que fragilisées par les mesures de confinement, ont des perspectives de reprise d'activité. Bénéficiant de conditions avantageuses grâce à l'intervention de la Région (taux d'intérêt à 0 et différé de remboursement), ce prêt s'adresse prioritairement aux entreprises présentant une cotation moyenne ou dégradée. Un adossement à un prêt bancaire est systématiquement recherché afin de favoriser l'effet levier sur ces ressources privées ; à la suite du succès rencontré par cet outil, la Région a décidé, lors de sa session de juillet dernier, de le redoter, portant à 15 M€ sa dotation globale et permettant ainsi à Bpifrance de mobiliser une enveloppe globale de 60 M€ en faveur de l'économie régionale. Au 19 juillet 2020, 235 prêts ont d'ores et déjà été octroyés pour un montant de 37,7 M€. 3/ l'ajustement des modalités d'intervention du fonds Pays de la Loire garantie avec un rehaussement à 80 % (au lieu de 70%) de la quotité de garantie mobilisable en co-intervention avec Bpifrance. Compte tenu du volume important des garanties apportées par l'Etat à hauteur de 90 % dans le cadre de son plan d'urgence, le fonds régional a été très peu mobilisé ces derniers mois. Les ajustements apportés restent toutefois pertinents pour permettre de prendre le relais des garanties de l'Etat dont l'extinction est prévue au 31 décembre 2020, et continuer ainsi à proposer une solution adaptée aux entreprises au-delà de cette date. Malgré un taux d'endettement élevé, de nombreuses entreprises n'auront d'autres choix que de recourir de nouveau à l'emprunt bancaire et pourraient rencontrer des difficultés en raison de conditions de crédit qui se resserrent. Si les dispositifs de garantie ne sont pas une réponse absolue à ce qui se présente pour beaucoup d'entreprises comme une crise de leur solvabilité, ils peuvent néanmoins permettre de faciliter certaines décisions des banques notamment si leurs conditions de mobilisation sont favorables. La Région souhaite ainsi créer, grâce à la mobilisation de crédits FEDER et en parallèle du fonds existant (Pays de la Loire garantie), un nouvel outil de garantie dont la gratuité pour le bénéficiaire final permettra de ne pas alourdir les charges de remboursement. Ce nouvel instrument de garantie viendra utilement, en complément des autres outils existants (prêts Rebond et prêts direct de la Région), renforcer les financements disponibles sur la période 2020-2022 au cours de laquelle les entreprises consacreront l'essentiel de leur cash à la reprise. Compte tenu des besoins identifiés et mentionnés plus haut et afin de rendre lisible l'offre de garantie sur le territoire, il
--

		est proposé que ce nouvel instrument cible prioritairement les opérations suivantes : - le renforcement de la trésorerie ; en veillant à cibler les opérations qui permettent aux entreprises d'accéder <i>réellement</i> à des financements complémentaires notamment lorsque ces opérations s'inscrivent dans des négociations autour de la reconsolidation de la dette, - les opérations de transmission ; l'enjeu pour la Région est d'accompagner la reprise des activités pour le maintien des savoir-faire et des emplois sur le territoire. La valeur ajoutée d'une intervention FEDER sur ce segment serait donc très importante et les disponibilités sur le PO 2014-2020 peuvent permettre d'envisager une mise en place rapide de cet instrument dont la gestion serait confiée à Bpifrance (sans procédure de mise en concurrence nécessaire puisque cet opérateur a obtenu le statut d'établissement financier contrôlé par l'Etat qui exerce des missions d'intérêt général et qui peut être sélectionné en toute transparence pour recevoir des fonds FEDER). L'intervention du FEDER consisterait en une dotation à Bpifrance de 3,5 M€. Avec un coefficient multiplicateur de 5, l'effet levier du FEDER est intéressant puisqu'il permettrait d'apporter une garantie à un montant global de prêts compris entre 21 et 25 M€ selon la quotité de garantie choisie. Cela permettrait de garantir des prêts jusqu'à 1 M€ maximum si la quotité de garantie est de 70% et jusqu'à 875 K€ si la quotité est de 80%. Examen au regard des aides d'Etat Ces garanties seront octroyées sur la base du régime de minimis.
c)	une estimation des ressources publiques et privées supplémentaires que devrait éventuellement permettre de lever l'instrument financier jusqu'au niveau du bénéficiaire final (effet de levier escompté), y compris, s'il y a lieu, une évaluation déterminant l'utilité et le niveau du traitement différencié visé à l'article 43 bis qui est nécessaire pour attirer des moyens de contrepartie provenant d'investisseurs agissant dans le cadre du principe de l'économie de marché et/ou une description des mécanismes qui seront appliqués pour déterminer l'utilité et le niveau de ce traitement différencié, comme un processus d'évaluation comparative ou offrant des garanties d'indépendances suffisantes ;	Compte tenu de la situation actuelle, en constante évolution du fait de la poursuite de la crise sanitaire et de ses conséquences, et des perspectives économiques générales incertaines, il est difficile de faire des estimations précises à ce stade. Des éléments complémentaires seront apportés ultérieurement au regard de l'évolution de la situation. Toutefois, avec une capacité supplémentaire de 15 M€ de prêts garantis, ce nouvel instrument doit permettre en complément du fonds de garantie existant d'apporter une réponse suffisante sur le territoire sur la période 2020 à 2022 (éventuellement jusqu'à mi 2023) en lien avec l'ensemble des banques régionales et nationales présentes sur le territoire régional.

d)	une évaluation des enseignements tirés d'instruments similaires et des évaluations ex ante réalisées par l'État membre dans le passé, ainsi qu'une évaluation de la manière dont ces enseignements s'appliqueront à l'avenir	Une nouvelle fois le caractère exceptionnel de la crise actuelle rend difficile la comparaison avec des instruments financiers mis en place antérieurement. En revanche, l'effet levier des dispositifs de garantie n'est plus à démontrer et leur intérêt avait d'ailleurs été confirmé par la BEI lors de l'évaluation réalisée en 2018 en Pays de la Loire. Compte tenu de l'accès plutôt facile aux prêts bancaires à cette période, la Région n'avait pas souhaité renforcer ses outils de garantie. La crise sanitaire a largement modifié la situation économique et financière nécessitant de renforcer l'action publique face à ce nouveau contexte inédit.
e)	la stratégie d'investissement proposée, y compris une analyse des options relatives aux modalités de mise en oeuvre au sens de l'article 38, les produits financiers à proposer, les bénéficiaires finaux ciblés et les modalités envisagées de avec sous forme de subventions, s'il y a lieu	Conformément aux principes fondateurs décrit dans son Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), l'action de la Région s'inscrit dans une logique systématique de subsidiarité (ne pas se substituer aux financeurs privés de l'économie de marché) et d'effet de levier sur ces financeurs afin de démultiplier l'action publique et d'en renforcer l'impact. L'évaluation ex ante réalisée par la BEI en 2018 a confirmé d'ailleurs la pertinence de la stratégie fixée par la Région et ses priorités autour du renforcement des fonds propres des entreprises en phase d'amorçage et de création, de primo développement, ou bien encore en phase de transmission mais aussi la nécessité de faciliter l'accès au financement notamment des dépenses immatérielles et en particulier pour les plus petites entreprises. Pour mettre en œuvre sa stratégie, la Région des Pays de la Loire entretient depuis de nombreuses années une relation singulière avec les acteurs financiers ce qui lui permet d'avoir un rôle à la fois d'impulsion et d'entraînement auprès de ces derniers. Elle s'appuie très largement sur les instruments financiers de type garanties, prêts et fonds propres qu'elle construit la plupart du temps de manière concertée avec ces acteurs. En dehors de 600 K€ de crédits FEDER du programme 2007-2013 mobilisés en 2011 pour la constitution du capital de sa filiale en fonds propres Pays de la Loire Participations (anciennement fonds IDEE), la Région n'a pas eu recours aux crédits européens pour création des ses outils financiers. Lors de la crise précédente, à partir de l'automne 2008, la Région avait en effet privilégié la mobilisation citoyenne à travers le lancement de deux emprunts obligataires dans le but de renforcer l'effet d'entraînement et de solidarité à l'échelle régionale. Cette capacité à rassembler et à adapter son action et ses outils a régulièrement positionné la Région des Pays de la Loire en avant-garde sur ces sujets du financement des entreprises. Les enjeux de redressement économique et les défis autour de la souveraineté économique, de la transition énergétique,

		de la digitalisation, de la compétitivité de notre industrie... mis en avant par cette crise de la COVID 19 nécessitent plus que jamais de mobiliser l'ensemble des forces autour de ces objectifs communs. C'est à cela que la Région souhaite contribuer notamment à travers sa stratégie en matière d'ingénierie financière : - pour une meilleure efficience de l'action publique (effet de levier sur les acteurs financiers privés et « recyclage » de l'argent public pour optimiser son impact) ; - pour offrir aux entreprises un écosystème du financement complet et dynamique (combler les défaillances de marché et faciliter la prise de risque) ; - par une offre souple et adaptable, afin de répondre aux évolutions rapides et fréquentes des besoins, selon les secteurs et le contexte économique. En plus des problématiques de trésorerie, plusieurs enjeux autour du financement ont d'ores et déjà identifiés (cf plus haut : fonds propres, innovation) et il s'agit en parallèle de booster certains secteurs à fort potentiel pour le territoire (industrie du futur, croissance bleue et verte). La mobilisation de FEDER en appui à cette stratégie apparaît essentielle pour pouvoir atteindre répondre à ces besoins. Au regard de l'évolution de la situation économique et des réflexions engagées à l'automne 2020 pour le renforcement de l'utilisation d'instruments financiers dans le cadre des programmes européens, la stratégie d'investissement sera précisée et complétée ultérieurement
f)	Un exposé des résultats escomptés et de la manière dont l'instrument financier concerné devrait contribuer à la réalisation des objectifs spécifiques établis en vertu de la priorité concernée, y compris les indicateurs permettant de déterminer cette contribution ;	L'objectif est de permettre aux petites et moyennes entreprises l'accès aux liquidités nécessaires pour faire face aux pertes dues à la crise et pour relancer l'activité dans des conditions optimales. Une attention particulière sera accordée aux secteurs les plus durement touchés par la crise. Le nombre d'entreprises soutenues et le montant des prêts garantis seront les principaux indicateurs de suivi du fonds de garantie spécifique mis en place grâce à la mobilisation de crédits FEDER dans le cadre des règlements CRII et CRII+. Le nombre de bénéficiaires est ainsi estimé entre 40 à 50 pour un montant moyen de prêts de 500 K€.
g)	des dispositions permettant le réexamen et l'actualisation en fonction des besoins, de l'évaluation ex ante lors de l'exécution de tout instrument financier qui s'applique sur la base de ladite évaluation, lorsque, durant la phase de mise en oeuvre, l'autorité de gestion estime que l'évaluation ex ante ne reflète plus correctement les conditions du marché alors existantes.	L'autorité de gestion mettra à jour l'évaluation ex ante si les conditions de marché évoluent dans les mois à venir.