



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
COM(2011) 870 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN**

Un plan d'action pour faciliter l'accès des PME au f inancement

{SEC(2011) 1527 final}

1. LES PME, MOTEURS DE LA CROISSANCE

La réussite économique européenne est largement tributaire de la capacité des petites et moyennes entreprises (PME) à réaliser pleinement leur potentiel de croissance. Les PME, en effet, créent plus de la moitié de la valeur ajoutée totale dans le secteur de l'économie marchande non financière et sont à l'origine de 80 % des emplois créés en Europe au cours des cinq dernières années¹.

Or les PME ont souvent beaucoup de mal à obtenir les financements dont elles ont besoin pour croître et innover.

L'une des priorités absolues annoncées dans la stratégie Europe 2020, qui est la stratégie de l'Union européenne pour la croissance dans les dix années à venir, mais aussi dans l'Acte pour le marché unique² et le Small Business Act³ adoptés par la Commission, est précisément de faciliter l'accès des PME aux financements. L'examen annuel de la croissance⁴ a souligné qu'un système financier sain était crucial pour favoriser la croissance et a défini des priorités d'action à court terme.

Dans ce contexte, le programme de réforme du secteur financier mis en œuvre en réponse à la crise financière peut apporter des avantages aux PME sur le plan réglementaire. La Commission propose en outre de libérer de nouveaux financements ciblés au niveau de l'UE, pour pallier les défaillances du marché qui entravent la croissance des PME.

La Commission présente, dans le présent plan d'action, les diverses politiques qu'elle poursuit pour faciliter l'accès des 23 millions de PME européennes aux financements et apporter ainsi une contribution significative à la croissance⁵.

2. APPORTER UNE REPONSE AUX PROBLEMES

Les difficultés d'accès aux financements sont l'un des principaux obstacles entravant la croissance des PME, comme exposé de manière plus détaillée en annexe⁶. Les causes, pour certaines conjoncturelles⁷, pour d'autres structurelles, sont multiples. Les asymétries d'information entre demandeurs et fournisseurs de financements jouent ici un rôle majeur.

Les PME dépendant très largement de prêts bancaires pour leur financement externe, il y a lieu de mettre à leur disposition des alternatives adaptées.

Premièrement, la Commission utilisera l'instrument de la **réglementation** pour accroître la visibilité des PME auprès des investisseurs et pour rendre les marchés

¹ Statistiques structurelles sur les entreprises (Eurostat):
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database.

² COM(2011) 206.

³ COM(2011) 78.

⁴ COM(2011) 815 final.

⁵ Les initiatives à venir, dans le prolongement du présent plan d'action, seront soigneusement préparées et comprendront des analyses d'impact s'il y a lieu.

⁶ BCE, *Survey on the Access to Finances of SMEs*, février 2010.

⁷ EIM, *Cyclicality of SME Finance*, mars 2009.

plus attrayants et plus accessibles aux PME. Les modifications réglementaires proposées préserveront un juste équilibre entre régulation prudentielle et financement des PME, ainsi qu'entre spécificité des mesures destinées à cette catégorie d'entreprises et protection des investisseurs.

Deuxièmement, la Commission entend continuer à utiliser le **budget** de l'UE pour faciliter l'accès des PME aux financements et pallier ainsi les défaillances du marché (à savoir l'asymétrie d'information et la fragmentation du marché du capital-risque) qui entravent leur croissance. L'intervention de l'UE doit présenter une valeur ajoutée claire: les financements accordés doivent venir compléter les fonds disponibles au niveau national et entraîner la mobilisation de fonds supplémentaires («effet multiplicateur des financements»)⁸.

Troisièmement, la Commission s'appuiera sur son rôle de **coordination** et travaillera tout particulièrement avec les États membres pour échanger les bonnes pratiques et développer des synergies entre les mesures prises au niveau national et au niveau de l'UE.

La plupart de ces mesures auront un effet à moyen ou long terme, mais il importe de souligner que l'Europe agit d'ores et déjà **pour résoudre les difficultés qui se posent dans l'immédiat**.

Le principal objectif est de stabiliser la situation économique et financière. Fin octobre, les chefs d'État ou de gouvernement ont convenu de tout un ensemble de mesures pour dénouer les tensions actuelles sur les marchés financiers, tout en préservant les flux du crédit en direction de l'économie réelle et en évitant un désengagement excessif.

En ce qui concerne spécifiquement les PME, sur la période de programmation actuelle (2007–2013), l'Europe a fourni un mélange équilibré d'instruments financiers souples, essentiels pour répondre aux besoins de financements divers des PME. Avec un budget de 1,1 milliard d'euros, les instruments financiers du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) devraient permettre aux établissements financiers d'accorder quelque 30 milliards d'euros de nouveaux financements⁹ à plus de 315 000 PME. Sur la période 2008–2011, la Banque européenne d'investissement (BEI) a, pour sa part, accordé quelque 40 milliards d'euros de prêts aux PME, qui ont bénéficié à plus de 210 000 d'entre elles.

Dans le domaine de la politique de cohésion, la Commission a d'ores et déjà adopté des mesures visant à apporter des investissements destinés aux PME dans 15 États membres, par des instruments d'ingénierie financière conçus par des fonds structurels. Ces mesures ont été encore renforcées, en permettant des investissements dans les PME dans tous les États membres à tous les stades de leur activité économique normale. Elles représentent donc une source de financement

⁸ Les mesures prévues sont conformes à l'actuel et au futur cadre financier. Toutes les mesures envisagées dans le présent plan d'action sont également cohérentes avec les propositions relatives au programme pour la compétitivité des entreprises et les PME et au programme «Horizon 2020». Les coûts supportés par les agences et le Réseau entreprise Europe seront couverts par des dotations déjà prévues par la programmation officielle de la Commission.

⁹ Autrement dit, pour chaque euro investi via le programme-cadre, le bénéficiaire doit recevoir au final une trentaine d'euros.

supplémentaire importante pour l'accès au crédit. L'assistance fournie aux entreprises sous forme d'investissements en fonds propres, de garanties et de prêts est estimée à au moins 3 milliards d'EUR pour l'exercice en cours.

Enfin, pour assurer un meilleur accès au financement par l'emprunt, un instrument de partage des risques spécifique est actuellement mis en place au titre du mécanisme de financement avec partage des risques du 7^e programme cadre pour la recherche (7^e PC) et sera opérationnel à compter de 2012. Cet instrument fournira aux intermédiaires financiers des garanties partielles via un mécanisme de partage des risques, réduisant ainsi leurs risques financiers et les encourageant à fournir des prêts d'un montant compris entre 25 000 EUR et 7,5 millions d'EUR aux PME qui mènent des activités d'innovation, de recherche ou de développement.

3. MESURES REGLEMENTAIRES

3.1. Améliorer le cadre réglementaire pour le capital-risque

3.1.1. Une nouvelle législation sur le capital-risque

Les fonds de capital-risque sont des opérateurs qui financent pour l'essentiel les fonds propres d'entreprises, généralement de très petite taille, aux premiers stades de leur développement. Dans l'UE, le capital-risque représente un fort potentiel d'aide au développement des PME, qui est toutefois largement inutilisé. En dépit de la taille considérable du secteur de la gestion d'actifs dans l'UE, la législation de l'UE ne contient actuellement pas de dispositions spécifiquement conçues pour orienter les investissements en instruments de capital en direction des PME. Les gestionnaires de fonds de capital-risque peuvent rarement profiter du passeport instauré par la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, parce que la plupart des fonds de capital-risque de l'UE ont des portefeuilles inférieurs au seuil de 500 millions d'euros que prévoit cette directive.

C'est pourquoi la Commission propose un nouveau régime européen de capital-risque¹⁰, qui permettra aux gestionnaires de fonds de capital-risque de l'UE de commercialiser leurs fonds et de lever des capitaux sur une base paneuropéenne, dans l'ensemble du marché unique. Ce nouveau régime atténuera la fragmentation des marchés du capital-risque selon les frontières nationales, qui fait obstacle aux opérations transfrontières et restreint ainsi l'offre de capital-risque.

Ce nouveau régime sera simple et efficient, fonctionnant sur le principe d'un agrément unique dans l'État membre d'origine, d'obligations d'information simplifiées et de règles organisationnelles et de conduite adaptées.

Une fois en place, il devrait entraîner un accroissement de la taille du marché du capital-risque et avoir pour résultats: i) des fonds de capital-risque plus importants et plus efficaces, ayant davantage la possibilité de se spécialiser par type d'investissements; ii) une concurrence accrue entre fonds et une meilleure

¹⁰ La proposition de reconnaissance mutuelle des fonds de capital-risque présentée par la Commission en 2007, bien que soutenue par les États membres en 2008, n'a pas atténué la fragmentation de la réglementation selon les frontières nationales.

diversification de leurs portefeuilles; et iii) davantage de possibilités, pour les PME, d'obtenir des financements sur une base transfrontière.

Parallèlement au présent plan d'action, la Commission propose l'instauration d'un nouveau régime de capital-risque dans l'UE, créant un véritable marché intérieur pour les fonds de capital-risque. La Commission invite le Parlement et le Conseil à adopter cette proposition législative d'ici à juin 2012.

3.1.2. *Un cadre réglementaire pour les investissements en capital-risque*

Les investisseurs institutionnels, et notamment les entreprises d'assurance, mais aussi les banques dans une certaine mesure, sont des investisseurs potentiels dans les fonds de capital-risque. Dans certains États membres, ces entités sont d'ores et déjà des investisseurs importants dans ces fonds.

Des craintes ont été exprimées quant au fait que les nouveaux cadres pruden­tiels respectivement applicables aux entreprises d'assurance (solvabilité II)¹¹ et aux banques (directive et règlement sur les exigences de fonds propres)¹² pourraient décourager les investissements dans les fonds de capital-risque, traités (à l'instar des investissements en matières premières ou dans des fonds alternatifs) comme des investissements non cotés ou des actifs à haut risque lors du calcul des exigences prudentielles¹³.

Ce traitement répond à des préoccupations prudentielles. Toutefois, un cadre réglementaire bien calibré en matière de capital-risque, qui reconnaîtrait, en particulier, les avantages de la diversification, pourrait permettre un certain montant d'investissements en capital-risque d'une manière qui ne suscite pas de réserves d'un point de vue prudentiel.

En 2012, dans le cadre d'une réflexion plus large sur les investissements à long terme, et sur la base de travaux techniques que devront conduire conjointement l'Autorité bancaire européenne (ABE) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), la Commission réalisera une étude sur la relation entre la régulation prudentielle des banques et des entreprises d'assurance et les investissements en capital-risque de ces entités.

¹¹ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II).

¹² Le 20 juillet 2011, la Commission a adopté une proposition de paquet législatif visant à renforcer la régulation du secteur bancaire. Cette proposition, qui vise à remplacer les directives sur les exigences de fonds propres aujourd'hui en vigueur (CRD, 2006/48/CE et 2006/49/CE) par une directive et un règlement (ci-après «CRR»), constitue un nouveau pas important vers la mise en place d'un système financier plus sain et plus solide. La directive régit l'accès aux activités de réception de dépôts, tandis que le règlement fixe les exigences prudentielles que les établissements seront tenus de respecter. Voir les documents COM(2011) 453 final et COM(2011) 452 final, proposés par la Commission le 20 juillet 2011 et aujourd'hui en négociation au Conseil et au Parlement européen.

¹³ Voir, par exemple, l'article 123 de la proposition de règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, COM(2011) 452 final du 20.7.2011.

3.1.3. Réforme de la fiscalité au bénéfice des PME

La Commission a travaillé en liaison avec des experts nationaux et des experts du secteur sur les solutions possibles pour lever les obstacles de nature réglementaire et fiscale aux investissements transfrontières en capital-risque. Un groupe d'experts en fiscalité¹⁴ a identifié les principaux problèmes fiscaux qui, pour les investissements de capital-risque transfrontières, sont susceptibles d'entraîner, du fait de l'absence d'harmonisation des 27 régimes fiscaux de l'UE, une double imposition, des incertitudes quant au traitement fiscal ou des obstacles administratifs¹⁵. En principe, les conventions bilatérales sur la double imposition conclues par les États membres devraient prévenir de telles situations, mais elles ne tiennent pas toujours compte de la complexité des structures commerciales utilisées aux fins de l'investissement en capital-risque.

Le régime mis en place au niveau européen pour le capital-risque supprimera des obstacles à la levée de fonds sur une base transfrontière, mais ne résoudra pas en soi les problèmes fiscaux auxquels se heurtent ces investissements. Toutefois, une définition commune des fonds de capital-risque constituerait un bon point de départ pour rechercher, avec les États membres, des solutions aux problèmes fiscaux susceptibles de prévenir les investissements transfrontières de ces fonds.

En 2012, la Commission achèvera son analyse des obstacles fiscaux aux investissements de capital-risque transfrontières en vue de présenter en 2013 des solutions visant à éliminer ces obstacles tout en empêchant l'évasion et la fraude fiscales.

3.2. Règles sur les aides d'État pertinentes pour l'accès des PME aux financements

La politique en matière d'aides d'État peut favoriser l'accès des PME aux financements de différentes manières – en autorisant les aides aux banques pour des raisons de stabilité financière et en donnant aux États membres des orientations sur la manière de concevoir des régimes d'aide qui promeuvent les objectifs de la stratégie Europe 2020 (recherche, développement et innovation, cohésion sociale et régionale, etc.) et qui tiennent compte des besoins spécifiques des PME.

Les lignes directrices sur le capital-investissement¹⁶ permettent de soutenir le financement des PME à un stade précoce de leur développement, d'exercer un effet incitatif sur les investisseurs privés et de pallier les défaillances du marché. Consciente d'un déficit de fonds propres assez important, la Commission a relevé de 1,5 million d'euros à 2,5 millions d'euros le seuil d'investissement maximal dans les fonds propres d'une entreprise en phase de démarrage (start-up). Les règles sur les aides d'État permettent d'intervenir même au-delà de ce seuil, dans des circonstances spécifiques.

¹⁴

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/initiatives_small_business/venture_capital/tax_obstacles_venture_capital_en.pdf

¹⁵

Les divergences de définition de ce qui constitue un établissement fixe obligent souvent les fonds de capital-risque à créer des filiales et à supporter en conséquence des charges administratives et fiscales supplémentaires.

¹⁶

Lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (JO C 194 du 18.8.2006, p. 2).

D'ici à 2013, la Commission réexaminera le règlement général d'exemption par catégorie et un certain nombre d'encadrements des aides d'État, y compris sur le capital-investissement, en vue de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 et de répondre aux besoins des PME.

3.3. Améliorer l'accès des PME aux marchés des capitaux

En vue d'améliorer l'accès des PME¹⁷ aux marchés des capitaux, la Commission propose un certain nombre de changements réglementaires destinés à accroître la visibilité des marchés des PME et à réduire, chaque fois que possible, les coûts et les contraintes réglementaires supportés par les PME, tout en préservant un niveau adéquat de protection des investisseurs.

3.3.1. Des marchés des PME plus visibles

La Commission entend faciliter le développement de marchés de croissance des PME homogènes et intéressants pour les investisseurs. Elle a ainsi suggéré, dans la proposition de directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID)¹⁸, d'attribuer le label «marché de croissance des PME» aux systèmes multilatéraux de négociation (Multilateral Trading Facilities, MTF) qui présenteraient un ensemble de caractéristiques communes. L'objectif est de trouver un juste équilibre entre l'application d'exigences proportionnées aux PME et un niveau élevé de protection des investisseurs¹⁹.

Ce label devrait permettre à ces marchés de gagner en visibilité et, partant, d'attirer les investisseurs et de devenir plus liquides. L'adhésion au label serait volontaire et reposerait sur le respect d'exigences à adopter par la Commission sur la base d'une proposition de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). Le label serait délivré par les autorités nationales compétentes. Les marchés qui l'auront obtenu pourront alors développer des outils plus standardisés (indices, fonds spécialisés investissant dans ces marchés), établir entre eux des réseaux et mettre en œuvre les meilleures pratiques.

En octobre 2011, la création d'un label «marché de croissance des PME» a été proposée dans le cadre de la législation de l'UE sur les marchés des capitaux (MiFID). La Commission invite le Parlement et le Conseil à adopter cette proposition législative aussi rapidement que possible.

3.3.2. Des PME cotées plus visibles

La proposition de modification de la directive sur la transparence²⁰ vise à améliorer l'accès à l'information réglementée en Europe. À l'heure actuelle, accéder à

¹⁷ Dans le contexte des marchés financiers, les PME englobent aussi les entreprises à faible capitalisation boursière (moins de 100 millions d'euros).

¹⁸ Proposition de directive concernant les marchés d'instruments financiers, abrogeant la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, COM(2011) 656 final, adoptée le 20.10.2011.

¹⁹ La protection des investisseurs serait encore renforcée par l'extension proposée du champ d'application de la directive sur les abus de marché aux MTF.

²⁰ Proposition de directive modifiant la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et la directive 2007/14/CE de la Commission, COM(2011) 683 final, adoptée le 25.10.2011.

l'information financière sur les sociétés cotées est inutilement compliqué: les intéressés doivent effectuer des recherches dans vingt-sept bases de données nationales différentes.

La possibilité d'accéder aisément à des informations comparables de grande qualité à partir d'un point d'accès central au niveau de l'UE favoriserait une utilisation plus large de l'information sur les PME cotées par les investisseurs. Ce point d'accès central pourrait abaisser les barrières et les coûts d'entrée sur le marché pour de nouveaux fournisseurs d'informations commerciales dont les services combleraient le déficit d'informations fournies sur les entreprises de plus petite taille. De la même manière, les petits émetteurs pourraient être eux-mêmes incités à investir dans la production d'informations de meilleure qualité et à utiliser des formats de document adaptés aux investisseurs transfrontières.

La Commission, aidée de l'AEMF, améliorera le système de stockage existant et mettra en place un point d'accès unique à l'information réglementaire au niveau de l'UE. La Commission facilitera l'accès à une information de qualité sur les PME cotées. La Commission invite le Parlement et le Conseil à adopter cette proposition législative d'ici la fin 2012.

3.3.3. Réduire les obligations d'information incombant aux PME cotées

Afin de simplifier les **règles comptables** applicables aux PME et de réduire encore les contraintes administratives qui pèsent sur elles, la Commission a adopté une proposition de directive relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports associés de certaines formes d'entreprises²¹, qui pourrait permettre aux PME d'économiser jusqu'à 1,7 milliard d'euros par an. Une plus grande comparabilité des états financiers et un recentrage sur les informations essentielles devraient se traduire par de meilleures décisions d'investissement et une meilleure affectation du capital.

La Commission propose également d'alléger **les obligations et les coûts** supportés par les petits émetteurs. Notamment, l'obligation de rapports trimestriels serait supprimée, et les modèles établis par l'AEMF, qui devraient accroître la comparabilité des informations pour les investisseurs, seraient plus largement utilisés. Le régime «allégé» prévu par la nouvelle directive sur la transparence s'appliquera à tous les émetteurs, mais c'est sur les petits émetteurs qu'il aura comparativement le plus grand impact en termes de réduction des coûts. La protection des investisseurs serait garantie par la publication obligatoire des résultats semestriels et annuels, ainsi que par les obligations d'information imposées par la directive sur les abus de marché et la directive sur les prospectus. Les sociétés resteraient naturellement libres de continuer à fournir des informations supplémentaires aux investisseurs.

La modification récente de la directive sur les prospectus²² a instauré un **régime d'information proportionné** pour les PME et les sociétés à faible capitalisation boursière. Ce régime devrait limiter le volume d'informations que les PME et les

²¹ COM(2011) 684 final.

²² Directive 2010/73/UE, JO L 327 du 11.12.2010.

petits émetteurs sont tenus de fournir et alléger leurs charges administratives, sans pour autant porter préjudice à la protection des investisseurs.

En octobre 2011, une proposition législative modifiant les directives comptables a été présentée en vue de simplifier et d'améliorer les règles comptables applicables aux PME.

Dans le même temps, la Commission a présenté une proposition actualisant la directive sur la transparence afin de réduire la charge réglementaire auxquels sont soumis les petits émetteurs.

La Commission invite le Parlement et le Conseil à adopter ces propositions législatives d'ici la fin 2012.

D'ici à juillet 2012 seront proposés, en vertu de la directive sur les prospectus, des actes délégués précisant le contenu du régime d'information proportionné applicable aux PME et aux petits émetteurs.

3.4. Analyser l'impact des exigences de fonds propres des banques sur les PME

Le dispositif aujourd'hui en vigueur sur les fonds propres des banques élaboré par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire – et transposé en droit de l'UE via deux adaptations de la CRD (CRD III²³ et proposition de CRD IV et de CRR) – vise à renforcer les règles prudentielles applicables dans le secteur bancaire. Outre qu'il impose aux banques de détenir plus de fonds propres, et de meilleure qualité, il fixe aussi des exigences de fonds propres plus élevées pour les activités de marché et renforce les règles relatives à la gestion du risque de liquidité. Ces règles garantiront une plus grande stabilité financière et, du côté des banques, des modèles économiques plus solides et de meilleurs bilans.

En vertu de la CRD IV, les prêts aux PME continueront à bénéficier du traitement prudentiel actuel, prévu par les dispositions de l'accord de Bâle II (lors de l'utilisation de l'approche standard, application d'une pondération de risque préférentielle de 75 % aux expositions sur les PME). Pour faire bénéficier les expositions sur les PME d'un régime encore plus favorable, il faudrait revoir le dispositif international de Bâle. Cela suppose, en particulier, de démontrer que l'approche actuelle est trop stricte. Aussi, dans la proposition de la Commission, la pondération de risque applicable aux expositions sur les PME fait-elle l'objet d'une clause de révision.

Dans les vingt-quatre mois suivant l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la Commission, après avoir consulté l'Autorité bancaire européenne (ABE), produira un rapport sur les prêts aux PME et aux personnes physiques. Elle soumettra ce rapport, assorti de toute proposition appropriée de révision de la pondération de risque applicable aux expositions sur les PME, au Parlement européen et au Conseil. Dans ce contexte, l'ABE est invitée à conduire une analyse et à soumettre un rapport, d'ici au 1^{er} septembre 2012, sur la pondération de risque actuellement applicable. Dans le cadre de son analyse, elle évaluera la possibilité de réduire cette pondération, en se fondant notamment sur un scénario prévoyant une réduction d'un tiers par rapport à la situation actuelle.

²³ Directive 2010/76/UE, déjà en vigueur.

Sur la base du rapport de l'ABE et de ses recommandations, la Commission étudiera les mesures à prendre pour répondre à la question de la pondération du risque des PME dans le cadre de la CRD IV et du CRR.

3.5. Accélérer la mise en œuvre de la directive sur le retard de paiement

Nombre de paiements, dans les transactions commerciales entre entreprises ou entre entreprises et pouvoirs publics, interviennent beaucoup plus tard que convenu entre les parties. Ces retards coûtent cher aux entreprises européennes, puisqu'ils se montent à quelque 1 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires différé²⁴. La trésorerie des PME devrait toutefois s'améliorer sous l'effet des dispositions de la directive révisée sur le retard de paiement, qui réduisent les délais de paiement²⁵. En conséquence, les PME pourraient avoir moins besoin de financements externes à court terme.

La Commission encourage vivement les États membres à accélérer la mise en œuvre de la directive sur le retard de paiement et à devancer la date limite de transposition de mars 2013.

3.6. Un régime innovant pour les fonds d'entrepreneuriat social européens

Les entreprises sociales sont un secteur en plein essor dans l'UE. Ces entreprises n'ont pas pour objectif principal de réaliser des bénéfices au profit de leurs actionnaires ou d'autres parties prenantes, mais d'avoir un impact social.

Comme ce sont des entreprises innovantes et souvent nouvellement créées, il s'agit pour une large part de PME, faisant face aux problèmes d'accès au financement communs à toutes les petites entreprises.

La Commission présente un nouveau régime pour les fonds d'entrepreneuriat social européens, qui permettra à des fonds de l'UE de se spécialiser dans ce secteur et d'être commercialisés dans l'ensemble de l'UE sous une dénomination spécifique et distincte. La Commission invite le Parlement et le Conseil à adopter ce nouveau règlement d'ici la fin 2012.

4. MESURES FINANCIERES DE L'UE EN FAVEUR DES PME

La Commission a proposé un certain nombre de nouveaux instruments financiers pour faciliter, y compris à plus long terme (2014–2020), l'accès des PME aux financements. Il est important de simplifier et d'harmoniser les différents systèmes de financement de l'UE. La Commission a défini les principes de plateformes d'instruments de fonds propres et de créance qui normaliseront le fonctionnement des instruments, rationaliseront les relations avec les partenaires financiers et favoriseront une plus grande efficacité administrative²⁶. En outre, la politique de cohésion 2014–2020 prévoit que les instruments financiers verront leur portée étendue, et que leurs cadres de mise en œuvre seront assouplis et rendus plus efficaces.

²⁴ SEC(2009) 315.

²⁵ Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Cette directive doit être transposée en droit national pour le 16 mars 2013 au plus tard.

²⁶ COM(2011) 662.

4.1. 4.1. Mesures destinées à encourager les prêts aux PME

La Commission a proposé un instrument financier d'emprunt de l'UE destiné à favoriser la croissance des entreprises et la recherche et l'innovation, qui offrira des garanties et d'autres formes de partage des risques afin d'encourager les prêts aux PME, notamment celles axées sur la recherche et l'innovation.

Cet instrument financier sera une structure intégrée comportant différentes facilités aux objectifs spécifiques, conformément à la communication de la Commission intitulée *Un cadre pour la prochaine génération d'instruments financiers innovants – Plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE*²⁷. Il sera financé par le programme pour la compétitivité des entreprises et PME 2014-2020²⁸ (COSME), par le programme Horizon 2020²⁹ et par le programme Europe créative.

Le programme COSME³⁰ permettra à la Commission de proposer aux entreprises, et en particulier aux PME, une facilité de garantie de prêts, qui offrira des garanties pour:

- i) le financement par l'emprunt sous forme de prêts, de prêts subordonnés ou participatifs ou d'opérations de crédit-bail, afin de réduire les difficultés auxquelles les PME sont confrontées pour financer leur croissance;
- ii) la titrisation de portefeuilles de créances de PME, dans le but de mobiliser des financements supplémentaires sous forme de prêts aux PME.

La facilité de garantie de prêts couvrira, excepté les prêts du portefeuille de titrisation, des prêts d'un montant maximal de 150 000 EUR et d'une durée minimale de 12 mois.

En outre, au titre du programme Horizon 2020³¹, la Commission fournira une facilité d'emprunt comportant un volet PME destiné à apporter un appui aux PME axées sur la recherche et l'innovation. Cet appui viendra compléter les financements destinés aux PME de la facilité de garantie de prêts au titre du programme COSME.

En outre, la Commission propose également de mettre en place une facilité de garantie spécifiquement destinée aux PME actives dans les secteurs de la culture et de la création. Cette facilité sera également mise en œuvre dans le cadre de l'instrument financier d'emprunt de l'UE.

Enfin, au titre du programme de l'UE pour le changement social et l'innovation sociale, la Commission propose d'apporter un soutien financier aux mécanismes de microcrédit pour les microentreprises et de financement des entreprises sociales.

La Commission et les parties prenantes organiseront des ateliers avec les États membres qui n'utilisent pas encore pleinement les instruments financiers de l'UE

²⁷ COM(2011) 662.

²⁸ COM(2011) 834/2.

²⁹ COM(2011) 808 final.

³⁰ Le budget indicatif pour les facilités «capital-risque» et «garantie de prêts» prévues par le programme COSME est de 1,4 milliard d'EUR.

³¹ Le budget indicatif pour les facilités d'emprunt et de fonds propres prévus par le programme Horizon 2020 est de 3,8 milliards d'EUR.

afin de favoriser la mise en place des institutions nécessaires et promouvoir l'utilisation des garanties et du capital-risque de l'UE.

La Commission continuera, par ailleurs, à favoriser l'octroi de prêts aux microentreprises et à promouvoir l'adoption du code européen de bonne conduite pour l'octroi de microcrédits.

La Commission a proposé:

1. un instrument financier d'emprunt de l'UE renforcé et élargi afin de mieux soutenir les prêts aux PME, notamment celles axées sur la recherche et l'innovation. Cet instrument comprend une facilité de garantie de prêts dans le cadre du programme COSME (2014-2020) et le volet PME de la facilité d'emprunt du programme Horizon 2020;

l'instrument financier d'emprunt de l'UE comprendra également une facilité pour les secteurs de la culture et de la création, financée au titre du programme Europe créative (2014-2020), afin d'améliorer l'accès au financement des PME actives dans les secteurs européens de la culture et de la création;

2. au titre du programme de l'UE pour le changement social et l'innovation sociale (2014-2020), un axe spécifique «microcrédit et entrepreneuriat social» pour encourager notamment l'octroi de microcrédits aux microentreprises, le renforcement des capacités institutionnelles des fournisseurs de microcrédit et le financement du développement des entreprises sociales;

si les conditions du marché et ses propres capacités de financement le lui permettent, la Banque européenne d'investissement (BEI) maintiendra son activité de prêt aux PME à un rythme soutenu et à un niveau proche de celui de 2011. Elle continuera à contribuer à l'amélioration des conditions de prêt par une plus grande souplesse et une affectation rapide des fonds. Elle continuera aussi à développer des synergies avec le FEI par des opérations de partage des risques, y compris pour la titrisation de portefeuilles d'emprunt des PME, en partie en coopération avec la Commission.

4.2. Mesures destinées à améliorer l'accès au capital-risque et autres financements à risque

La Commission a proposé un instrument financier de fonds propres de l'UE destiné à favoriser la croissance des entreprises et la recherche et l'innovation, qui offrira du capital-risque et des financements mezzanine aux entreprises depuis les premiers stades de développement (y compris la phase d'amorçage) jusqu'à leur phase de croissance.

Cet instrument financier sera une structure intégrée comportant différentes facilités aux objectifs spécifiques, conformément au cadre pour la prochaine génération d'instruments financiers innovants. Il sera financé par le programme pour la compétitivité des entreprises et PME (COSME) et le programme Horizon 2020.

Le programme COSME comprendra une facilité de fonds propres qui couvrira la phase d'expansion et de croissance des entreprises, et qui pourra également effectuer des investissements précoces en conjonction avec le programme Horizon 2020.

Le programme Horizon 2020 inclura une facilité de fonds propres ciblant les entreprises qui se trouvent à un stade précoce de leur développement. Cette facilité pourra également effectuer des investissements couvrant la phase d'expansion et de croissance en conjonction avec le programme COSME.

Le groupe BEI continuera à soutenir la croissance des PME, grâce au large éventail d'instruments de capital dont il dispose et, en particulier, le mandat «capital-risque» élargi de la BEI. La coopération entre le groupe BEI et la Commission, y compris dans le cadre d'accords de partage des risques, sera encore développée, afin de faciliter la mobilisation de ressources publiques et privées supplémentaires.

La Commission a proposé:

1. un instrument financier de fonds propres renforcé et élargi pour faciliter l'accès des PME au capital-risque et à d'autres financements à risque, depuis les premiers stades de développement (y compris la phase d'amorçage) jusqu'à leur phase de croissance. Il sera financé par le programme pour la compétitivité des entreprises et PME et le programme Horizon 2020.

2. la création d'un fonds de fonds, au sein de l'instrument financier de fonds propres de l'UE, pour l'apport de capital à des fonds de capital-risque se concentrant notamment sur l'investissement dans plusieurs États membres. Les établissements financiers nationaux du secteur public et les investisseurs privés seront encouragés à participer à ce fonds;

Le groupe BEI continuera de soutenir la croissance des PME, grâce au large éventail d'instruments de capitaux propres dont il dispose et, en particulier, au mandat «capital-risque» élargi de la BEI. La coopération entre le groupe BEI et la Commission, notamment dans le cadre d'accords de partage des risques, sera encore développée, afin de faciliter la mobilisation de ressources publiques et privées supplémentaires.

5. AUTRES MESURES DESTINEES A AMELIORER L'ENVIRONNEMENT DES PME

5.1.1. Une meilleure information des PME

Les PME profiteraient grandement d'un meilleur accès à l'information au niveau régional et local. Les autorités des États membres sont encouragées à améliorer l'accès des PME aux sources de financement nationales et régionales et, dans ce contexte, à étudier la possibilité de créer, en se fondant sur les bonnes pratiques, une base de données nationale unique en ligne qui recenserait toutes les sources de financement existantes.

De leur côté, la Commission et le groupe BEI, en coopération avec des intermédiaires financiers, élargiront l'accès des PME à l'information relative aux divers instruments financiers de l'UE dont elles peuvent bénéficier et à la facilité de prêt aux PME. L'information à l'intention des intermédiaires financiers, et notamment les petites banques, sera également améliorée. Des efforts seront aussi faits pour alléger les contraintes administratives et élargir l'éventail des langues proposées.

Enfin, les banques et autres établissements financiers sont encouragés à fournir à leurs clients des informations relatives aux instruments financiers alternatifs existants et à soutenir activement les réseaux de tuteurs, conseillers et *business angels*.

La Commission:

1. renforcera la capacité de conseil financier du réseau Enterprise Europe Network, afin que les PME disposent d'une meilleure information, complémentaire des structures nationales d'information existantes, sur les différentes sources de financement existantes;

2. veillera à ce que toutes les informations sur les financements de l'UE soient mises en commun et accessibles via un seul portail multilingue couvrant les différentes sources de financement de l'UE offertes aux PME.

Les banques et autres intermédiaires financiers se sont engagés à promouvoir les actions des membres de leur profession visant à accroître l'information sur les instruments financiers de l'UE et les subventions publiques aux PME.

5.1.2. Améliorer le suivi du marché des prêts aux PME

Actuellement, il n'existe pas de statistiques précises sur les prêts accordés aux PME. Les estimations disponibles, concernant, par exemple, les prêts d'un montant inférieur à 1 million d'euros ou à 250 000 euros, indiquent que la part des PME dans le total des nouveaux prêts accordés dans la zone euro s'établit en moyenne aux alentours de 20 %³².

Un meilleur suivi du marché des prêts aux PME permettrait la conduite d'une meilleure politique, davantage fondée sur des données factuelles. Il permettrait aussi de mieux apprécier l'impact des mesures de soutien au financement des PME, de même que l'impact des nouvelles exigences de fonds propres applicables aux établissements de crédit.

La Commission travaillera avec les fédérations bancaires et prendra l'avis des autres institutions concernées (BCE et ABE), en vue d'améliorer le cadre d'analyse et les statistiques concernant les prêts aux PME afin d'assurer une meilleure comparabilité et l'utilisation de méthodologies plus cohérentes.

5.1.3. Promouvoir l'utilisation de notations qualitatives

Des indicateurs qualitatifs de performance – résultats enregistrés jusqu'à présent par l'entrepreneur, position concurrentielle de sa société sur le marché ou autres immobilisations incorporelles – sont des compléments essentiels à l'évaluation standard des PME.

La soumission de questionnaires qualitatifs est déjà une pratique communément répandue chez les banques européennes. Toutefois, la modélisation statistique des informations ainsi recueillies n'est pas immédiate, et pose fréquemment le problème

³² BCE, *MFI Interest Rate Statistics, Euro area new loans to NFC volumes*, moyenne pour la période août 2010–juillet 2011.

d'une perte d'informations lors de la conversion des données qualitatives pour leur intégration à des modèles quantitatifs.

En outre, il existe déjà des dispositions qui autorisent les PME à exiger de la banque communication de la notation qui leur est attribuée³³. Il serait important de veiller à la pleine mise en œuvre de ces dispositions dans la pratique.

La Commission favorisera l'échange des bonnes pratiques; elle encourage aussi le secteur bancaire et les fédérations de PME à promouvoir l'utilisation de notations qualitatives en complément de l'analyse quantitative standard de la qualité du crédit des PME.

5.1.4. Encourager les «business angels» et les investissements transfrontières

Les *business angels* («investisseurs providentiels») apportent à la fois des financements et une expérience en matière de gestion, ce qui augmente les chances de survie des entreprises en phase de démarrage. Après la famille et les amis, ils représentent souvent la première source de financement extérieur des nouvelles entreprises. Du fait de leur nature informelle, leur activité est difficile à mesurer.

La Commission étudiera le marché européen des *business angels* et les autres marchés informels et explorera différentes pistes pour les stimuler: soutenir des programmes de sensibilisation des investisseurs et d'investissement, encourager des groupes d'investisseurs potentiels à devenir des *business angels* et développer les capacités des gestionnaires de réseaux de *business angels*.

En 2011, le groupe BEI a porté son mandat «capital-risque» à 5 milliards d'euros et l'a étendu aux co-investissements avec des *business angels*.

La Commission:

- 1. encouragera davantage les différentes formes de co-investissements avec des *business angels*, en coopération avec le FEI et les États membres, dans le cadre des possibilités qu'offrent les fonds structurels;**
- 2. envisagera des mesures, sur la base de propositions soumises par un groupe d'experts en 2012, pour favoriser davantage la rencontre d'entreprises et d'investisseurs, notamment des *business angels*, d'États membres différents;**
- 3. améliorera la rencontre de l'offre et de la demande de capital-risque au sein du réseau Enterprise Europe Network.**

5.1.5. Promouvoir l'accès des PME aux marchés des capitaux

Des mesures importantes sont nécessaires pour créer un environnement favorable aux PME à la recherche de capital-développement. Ces mesures doivent viser avant tout à attirer un plus large éventail d'investisseurs et contribuer à abaisser le coût du capital pour les PME. Il est nécessaire de mieux informer les entreprises de moyenne taille des avantages et des coûts liés à une entrée en bourse. La Commission envisagera également des mesures pour promouvoir l'accès des PME au marché

³³ Article 145, paragraphe 4, de la CRD III et article 418, paragraphe 4, de la proposition de CRR.

obligatoire et la titrisation. Avec les parties prenantes du Forum sur le financement des PME, elle continuera, par ailleurs, à participer à des campagnes d'information³⁴ et établira un guide européen d'information à l'intention des sociétés qui souhaitent ouvrir leur capital. Elle organisera enfin des activités promotionnelles, telles que la remise à une PME d'un prix de l'entrée en bourse de l'année.

Les parties prenantes, et les places boursières en particulier, sont encouragées à développer leur information à l'intention des PME sur les avantages d'une cotation en bourse et sur la manière d'ouvrir son capital.

La Commission promouvra la création d'un institut indépendant afin d'encourager les analyses et la recherche sur les entreprises de moyenne taille cotées en bourse afin d'accroître l'intérêt des investisseurs pour ce segment.

5.1.6. *Coordination et mise en œuvre des politiques*

La Commission va continuer, au sein du Forum sur le financement des PME, à explorer de nouvelles stratégies pour faciliter l'accès des PME aux financements. Il est essentiel de tirer des enseignements réciproques des politiques conduites par les uns et les autres pour améliorer les performances du système financier européen. Plusieurs États membres ont déjà créé des forums nationaux sur le financement des PME, réunissant des organisations d'entreprises, des banques et d'autres établissements financiers, pour la conception de solutions pratiques qui améliorent l'accès des PME aux financements.

Les expériences nationales sont particulièrement intéressantes en ce qui concerne les pratiques et procédures de prêt. Plusieurs États membres ont pris des mesures pour renforcer la transparence du processus de prêt, y compris des mesures prévoyant un retour d'information aux PME dont la demande de prêt a été refusée.

Certains États membres ont aussi mis en place un code national du prêt ou créé la fonction de médiateur du crédit afin de remédier au problème des asymétries d'information lors du processus d'évaluation du profil de risque des PME et d'améliorer le processus de prêt. Dans certains États membres encore, le champ d'application de la directive sur le crédit à la consommation a été étendu aux petites entreprises. Si ces divers modèles peuvent être le reflet de situations nationales différentes, il existe néanmoins une marge d'amélioration globale de leur fonctionnement.

La Commission encourage:

les États membres et les associations de parties prenantes à mettre en place des forums nationaux sur le financement des PME, pour trouver des solutions qui permettent d'améliorer l'accès des PME aux financements;

les banques, les autres établissements financiers et les fédérations de PME à instaurer des codes de conduite nationaux et des orientations nationales pour accroître la transparence du processus de prêt et, s'il y a lieu, encourager la création d'une fonction de médiateur du crédit.

³⁴

De 2008 à 2010, des «EU Finance Days for SMEs» («Journées de l'UE sur le financement des PME») ont été organisés dans toutes les capitales de l'UE.

La Commission entend passer en revue, en 2012, les pratiques de prêt actuelles, y compris les mécanismes de transparence.

Sur la base des résultats de cet exercice, elle pourra envisager une intervention réglementaire pour encourager des pratiques de prêt responsables et transparentes envers les PME.

6. CONCLUSION

Les PME ne seront un pôle de croissance et d'emploi en Europe que si elles bénéficient d'un meilleur accès aux financements. À court terme, cela suppose de stabiliser les marchés financiers et de rendre les banques plus solides, tout en veillant à ce que le flux du crédit aux PME ne s'interrompe pas.

Pour le moyen terme, la Commission entend améliorer sensiblement l'environnement réglementaire des PME, en favorisant l'avènement d'un marché unique du capital-risque, en améliorant les marchés des capitaux et en allégeant les coûts et autres charges supportés par les PME. Elle entend renforcer ses facilités de garantie et de capital-risque, en complément des efforts mis en œuvre par la BEI et les États membres. Elle entend enfin promouvoir l'information destinée aux PME, fournie aux PME et sur les PME, réduire le déficit d'information auquel ces entreprises sont confrontées lorsqu'elles veulent se financer, leur garantir un meilleur accès aux financements et faciliter leur accès aux marchés des capitaux.

L'UE et les États membres doivent œuvrer de concert à améliorer l'accès des PME aux financements. La Commission joue son rôle avec les actions envisagées par le présent plan d'action et elle travaillera avec les États membres, le secteur financier et les fédérations de PME pour assurer que les actions mises en œuvre portent leurs fruits et contribuent à la reprise économique.