



Commentaires de l'AECM, l'EAPB, ELTI & NEFI sur l'évaluation  
intermédiaire du Programme pour la compétitivité des petites et  
moyennes entreprises (COSME) (2014-2020)

Bruxelles, 25 Octobre 2017

AECM Interest Representative Register ID number: **67611102869-33**

EAPB Interest Representative Register ID number: **8754829960-32**

ELTI Interest Representative Register ID number: **977980112556-82**

NEFI Interest Representative Register ID number: **44013762992-64**

## INTRODUCTION

L'Association européenne du cautionnement (AECM), l'Association européenne des banques publiques (EAPB), l'Association européenne des investisseurs de long terme (ELTI) et le Réseau européen des institutions financières pour les petites et moyennes entreprises (NEFI) remercient chaleureusement la Commission européenne de leur offrir la possibilité de donner un feedback sur l'évaluation intermédiaire du Programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises (COSME) (2014-2020). Nous nous concentrerons sur les activités de la période allant de 2014 à 2016.

Nos membres ont une longue expérience dans la mise en œuvre d'instruments financiers européens et en particulier, des instruments de garantie européens. Par exemple, le premier contrat de garantie a été signé par le Fonds européen d'investissement (FEI), à qui les instruments financiers européens ont été confiés, avec l'un de nos membres autrichien en décembre 1998. Aujourd'hui, 21 membres sur un total de 90 membres pour les quatre associations utilisent les mécanismes de garantie de prêts pour la croissance (LGF) du programme COSME, ce qui facilite 2/3 des investissements rendus possibles grâce aux mécanismes de garantie de prêts<sup>1</sup>. Cela s'applique également aux instruments de garantie des précédents programmes tels que CIP et MAP qui ont permis à nos membres de devenir des partenaires naturels et des alliés des institutions financières européennes et du FEI pour la mise en œuvre des instruments de garantie européens.

Par conséquent, la conception des instruments de garantie européens, et en particulier, les mécanismes de garantie de prêts de COSME, sont de la plus grande importance pour nous et pour nos membres. Nous voudrions donc vous soumettre les commentaires et demandes suivants qui sont une contribution commune à l'évaluation intermédiaire de COSME.

## COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Nous soutenons vivement l'objectif spécifique de COSME visant à « améliorer l'accès au financement pour les PME sous forme d'investissements en capital-risque et sous forme de prêts », ainsi que l'objectif opérationnel visant à « fournir aux PME un accès amélioré au financement lors des différentes phases de leur cycle de vie (création, expansion et transfert d'entreprises) grâce à des prêts et des investissements en capital pour les PME ». Ces objectifs sont pertinents car ils contribuent aussi à affirmer les priorités de l'Union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive.

En ce qui concerne le rôle du FEI, nous évaluons de façon très positive le rôle qu'il a joué lors de la mise en œuvre des instruments de garantie avec nos institutions membres. Nos membres ont apprécié cette coopération durable, positive, efficace et régulière avec le FEI et rapportent que le FEI a toujours été d'un grand soutien dans l'explication des procédés et conditions qui doivent être remplies afin de pouvoir signer un accord.

---

<sup>1</sup> Pour la période de mi-juin 2017, le FEI a engagé 475 millions d'euros sur les 771 millions, c'est-à-dire 62 % du budget des institutions de garanties. Le FEI estime avec réserve que le volume de financement facilité par les institutions de garantie s'élève à 18,7 milliards d'euros sur les 24,7 milliards, c'est-à-dire 76 %. Veuillez noter que ces montants couvrent les institutions de garantie et les NPIB (Banques et institutions nationales de développement); la totalité des montants restants est acheminée via les banques commerciales.

En ce qui concerne la conception des mécanismes de garantie de prêts, ces mécanismes répondent en général aux besoins de nos membres : ils leur permettent de soutenir encore plus les micro-, petites et moyennes entreprises (PME). Dès leur commencement, les mécanismes de garantie de prêts se sont avérés très efficaces et sans aucun doute, le marché en a continuellement besoin. Cependant, certains éléments des mécanismes de garantie de prêts pourraient être améliorés afin de faciliter leur utilisation, d'élargir leur champ d'application et d'optimiser leur efficacité dans le soutien des PME.

### **PLAFOND DE 150 000 EUROS**

Le problème le plus pertinent et le plus urgent à modifier concerne le besoin actuel de différencier les prêts allant jusqu'à 150 000 euros et les prêts dépassant ce plafond. Lorsque les prêts sont supérieurs à ce plafond de 150 000 euros, nous pensons que la condition pour garantir que les PME ne répondent pas au critère pour être éligible dans le cadre du volet PME des mécanismes de prêt du programme Horizon 2020 est inutilement coûteuse et certains pays pourraient ne pas avoir de programme de financement dans le cadre d'Horizon 2020.

Selon nous, ce plafond devrait idéalement être complètement supprimé, ce qui permettrait à tout type de financement à haut-risque sous le programme COSME d'être financé ou pas sans analyse préalable s'il s'agit d'un projet innovant. Cela rendrait l'application des mécanismes de garantie de prêts plus simple et pratique car cela mettrait fin à une charge administrative excessive pour les intermédiaires financiers actuels et parallèlement plus d'intermédiaires financiers seraient attirés. En conséquence, un plus grand nombre de PME pourraient être soutenues proportionnellement et on pourrait remédier de façon plus efficace à leurs besoins financiers qui sont souvent plus élevés que 150 000 euros.

La deuxième option serait d'augmenter de façon considérable le plafond (minimum 500 000 euros) pour mieux répondre aux besoins des PME.

### **RELATION EQUILBRÉE ENTRE CONTRE-/CO-GARANTIES ET GARANTIES DIRECTES**

Alors que les mécanismes de garantie de prêts sont fournis aux institutions de garanties ou à d'autres institutions nationales de développement sous forme de contre-garanties ou co-garanties, ils sont fournis en tant que garantie directe à tout autre intermédiaire financier, généralement les banques commerciales. Selon nous, il reste de la place pour améliorer la cohérence entre ces deux possibilités.

Dans certains pays où il n'existe pas d'institution nationale de développement opérationnelle ou d'institution de garantie (comme par exemple à Malte<sup>2</sup> ou à Chypre) ou lorsque ces institutions n'offrent pas tous les instruments demandés par les PME, les garanties directes sont la seule façon d'atteindre les PME ou de couvrir toute une variété d'instruments. Cependant, dans un nombre croissant de pays où une institution nationale de développement ou une institution de garantie ont été créées, les contrats de garantie directe sont conclus en parallèle avec les contrats de contre-/ co-garantie. C'est le cas en Estonie par exemple: le contrat de contre-garantie des mécanismes de garantie de prêts COSME a été conclu par le FEI avec KredEx (une institution de garantie/ institution nationale de développement) ainsi qu'un contrat de garantie directe des mécanismes de garantie de prêts COSME avec la Swedbank (une banque commerciale). On peut observer la même situation dans différents autres états membres.

---

<sup>2</sup> L'acte maltais sur la banque de développement a été adopté le 5 mai 2017. La banque de développement maltaise devrait être entièrement fonctionnelle pour début 2018.

Nous demandons que la disposition des garanties européennes et des instruments financiers en général soit adaptée aux caractéristiques des états membres ou des régions puisque l'implication d'une institution nationale de développement et/ ou des institutions de garantie apporte de nombreux avantages dont :

- Comparés aux programmes de prêts directs, les régimes de garantie de crédit ont des besoins de trésorerie initiaux moins élevés et donc ont un effet de levier (ou multiplicateur) plus élevé, ce qui signifie une utilisation plus efficace des fonds publics. Par conséquent, ils peuvent également être utilisés lors de périodes de restrictions budgétaires et lorsque les ressources publiques sont faibles.
- Impliquer nos membres dans la chaîne de prêts permettrait un plus haut degré de partage de risque, ce qui est avantageux pour toutes les parties concernées.
- Puisque nos membres coopèrent avec tous les acteurs des banques commerciales sur leur marché intérieur, ils couvrent toutes les PME.
- Nos membres se caractérisent par une profonde connaissance de leur marché local (à la fois national et régional). Puisqu'ils sont proches de leur PME, ils sont capables d'évaluer complètement les besoins des PME pour financer et identifier les lacunes de marché, ce qui leur permet de fournir un soutien adéquat au financement et donc de créer une additionalité économique considérable. Nos membres sont capables de mettre en œuvre localement des instruments financiers sur mesure, et donc adaptés aux besoins des marchés. Cette connaissance devrait donc être exploitée plutôt que dénigrée.
- Ayant une mission de développement, nos membres soutiennent uniquement les PME qui en ont réellement besoin. Nos membres comblent les lacunes du marché en garantissant un accès au financement pour les PME également en période de crise, lorsqu'il y a un réel besoin de financement.
- De plus, nos membres assurent une meilleure visibilité aux solutions de financement.

Par conséquent, l'impact macroéconomique sur l'économie des mécanismes de garantie de prêts fournis en tant que contre-garantie est nettement plus élevé grâce à une relation input/output plus importante et une additionalité économique plus élevée en termes d'innovation, d'emplois et de croissance. Pour une plus grande cohérence, les conditions pour les contre-garanties devraient être définies de façon plus favorable. Par conséquent, il faudrait tirer parti de la différenciation des mécanismes de garantie de prêts déjà envisagée en option 1, c'est-à-dire lorsque l'intermédiaire financier s'engage à fournir un produit de prêt présentant un risque plus élevé aux PME/ bénéficiaires financiers. Selon cette option, toutes les classes de notation sont considérées comme des « classes de notation satisfaisantes » dans le cas des contre-garanties ; alors que pour les garanties directes, seul le quartile inférieure (25 % plus risqué) du portefeuille de prêt est envisagé afin d'identifier le quartile des PME à haut risque (par exemple, les classes de notation à l'initiation)<sup>3</sup>. Nous remercions chaleureusement la DG GROW pour cette distinction et nous les encourageons vivement à continuer dans cette direction.

## FINANCEMENT ADÉQUAT

Nous soulignons que les mécanismes de garantie de prêts sont indispensables pour aider les PME à avoir accès au financement, ils doivent donc sans cesse être améliorés. Étant donné

---

<sup>3</sup> Pour plus d'informations, voir la question 15 « Définition des PME à haut risque option 2, spécificités des calculs » des questions fréquemment posées [http://www.eif.org/what\\_we\\_do/guarantees/single\\_eu\\_debt\\_instrument/cosme-loan-facility-growth/2014-12-17-cosme-igf-faqs.pdf](http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/2014-12-17-cosme-igf-faqs.pdf)

l'importance des mécanismes de garantie de prêts pour le soutien des PME, nous comptons sur l'UE pour qu'elle accorde suffisamment de fonds. Par conséquent, nous apprécions que les allocations budgétaires pour COSME soient plus que doublées pour EFSI 2.0. . Nous les encourageons à continuer de cette façon.

## AIDES D'ÉTAT

Il faut modifier et harmoniser les réglementations concernant les aides d'état afin d'assurer qu'elles soient orientées vers la pratique et qu'elles soient plus conformes aux évolutions des exigences de marché. En considérant que les réglementations des aides d'état s'appliquent également à COSME, il est essentiel que tous les intermédiaires financiers soient traités de la même façon lorsqu'ils mettent en œuvre le même instrument financier de développement européen. Pour l'instant, ce n'est pas le cas.

Les questions essentielles sont cohérence et flexibilité de traitement. Un facteur décisif qui doit être considéré est que l'entrepreneur ayant un projet financier doit être traité constamment de la même façon, peu importe la région ou l'état membre dans lequel il exerce et l'entité fournissant les mécanismes de garantie de prêts.

De plus, afin de faciliter l'accès au financement d'un plus grand nombre de PME, la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides d'état sous forme de garantie (200 / C 155/02) doit être révisée: au lieu d'avoir une prime "refuge" fixe d'actuellement 3,8 %, il faudrait trouver une solution plus flexible pour mieux s'adapter aux environnements économiques changeants.

Finalement, en ce qui concerne de nouveau l'entrepreneur, il ne devrait y avoir aucune différence entre fournir des mécanismes de garantie de prêts comme une contre-garantie et comme une garantie directe. Actuellement, si les mécanismes de garantie de prêts sont fournis comme une garantie directe à une banque commerciale, aucune aide d'état n'est impliquée. Si ces mécanismes de garanties de prêt sont fournis comme une contre-garantie, cela dépend et le traitement est le suivant :

- Si l'intermédiaire financier est une entité privée sans soutien public, aucune aide d'état n'est impliquée ;
- Si l'intermédiaire financier est soit du secteur privé avec un soutien public soit
- Si l'intermédiaire financier est public, cela dépend de la nature du produit de garantie. Par exemple, en Pologne, l'instrument de garantie de COSME axé sur le marché ne constitue pas une aide d'état. Cependant, si aucun prix axé sur le marché n'est payé pour la garantie, c'est une aide d'état et au moins la part de garantie contre-garantie doit être exclue du calcul de l'équivalent-subvention brut de la garantie de telle façon que l'entrepreneur bénéficie au moins d'une partie de l'uniformité de l'aide d'état des mécanismes de garantie de prêts.

## DURÉE

Il faudrait réviser la durée des financements. Actuellement, les transactions de financement individuel doivent avoir une durée minimale de 12 mois et maximale de 10 ans. La durée minimale devrait être plus courte et la durée maximale devrait être plus longue, au minimum 15 ans afin que plus de PME puissent bénéficier des mécanismes de garantie de prêts.

## **TAILLE ET ÉTENDUE**

Les mécanismes de garantie de prêts devraient aussi pouvoir s'appliquer aux petites entreprises à capitalisation moyenne. Malgré leurs difficultés à financer leurs investissements, les entreprises à capitalisation moyenne non innovantes ne peuvent ni bénéficier d'InnovFin ni de COSME puisque le premier est dédié aux entreprises innovantes et le second vise les PME. Afin de combler ce déficit de financement, les petites entreprises à capitalisation moyenne devraient être éligibles par le programme COSME afin que le programme inclue également les petites entreprises à capitalisation moyenne non innovantes. Il faudrait élargir le nombre de bénéficiaires COSME ainsi que renforcer le continuum de financement pour les entreprises non innovantes.

## **CHARGE ADMINISTRATIVE**

Il semble que les exigences administratives augmentent lentement mais de façon continue d'un programme à l'autre. Il faut être très prudent et trouver le juste équilibre entre transparence, charge administrative, proportion et coûts. Par conséquent, les formalités et contrôles devraient être réduits au strict nécessaire. Cela comprend également la réduction du nombre d'audits et leur rationalisation.

Les adaptations aux exigences en matière de rapport pour les accords en cours ne sont pas voulues par l'UE mais dans la pratique, elles ont lieu ; or ces changements des exigences réglementaires doivent être évités afin de ne pas provoquer de changements inutiles et coûteux des systèmes informatiques.

Il faudrait s'assurer que les réglementations pour tous les instruments de garanties et les instruments financiers en général (COSME, InnovFin, le secteur culturel et créatif,...) soient idéalement compatibles et résumées sous la forme d'un règlement commun ou sinon qu'elles soient les plus harmonisées possible.

## **CRITÈRE D'ADDITIONNALITÉ**

Les mécanismes de garantie de prêts fournissent un financement pour les transactions qui autrement ne seraient pas financées soit en offrant des prêts plus risqués soit en augmentant considérablement les volumes. Certains de nos membres ont remarqué que ces critères d'additionnalité étaient trop restrictifs, ce qui ne laissait pas une flexibilité suffisante à ces intermédiaires financiers qui fournissent déjà une grande variété et un grand volume de prêts. Par conséquent, nous préférons que le critère existant soit interprété plus largement en se basant sur une approche qualitative afin de mieux correspondre aux réalités de marché.

Il y a un grand besoin de garanties qui couvriraient les crédits non garantis des PME non innovantes et des petites entreprises à capitalisation moyenne en finançant les investissements immatériels dans des domaines clés pour leur compétitivité tels que la robotisation, la numérisation, l'efficacité énergétique et l'internationalisation. Ces investissements sont aussi la clé pour soutenir l'ensemble des priorités futures. C'est pourquoi un troisième critère d'additionnalité devrait être ajouté étant donné les prêts non privilégiés supplémentaires ; l'UE devrait offrir un soutien spécifique visant ces investissements essentiels pour le développement et la compétitivité des entreprises.

## APERCU DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION DE PROGRAMME

L'instrument de garantie sous forme de contre-/ co-garantie est bien reconnu au niveau international, européen, national et régional et est toujours nécessaire, il mérite donc un soutien complet. De plus, les mécanismes de garantie de prêts sont l'une des actions clé du programme COSME.

Dans le futur également, la demande pour un soutien public sous forme d'un instrument européen de contre-garantie sera toujours d'actualité puisque les défaillances de marché seront toujours présentes. Nous encourageons donc vivement les institutions européennes à continuer sur cette voie, à renforcer et élargir le champ d'action des mécanismes de garantie de prêts.

Il faut éviter un décalage entre les mécanismes de garantie de prêts actuels de COSME et le commencement effectif du prochain instrument en vertu du cadre financier pluriannuel post-2020 (MFF). La stabilité et la continuité des instruments financiers COSME (idéalement adaptés comme présenté ci-dessus dans le document) sont de la plus grande importance pour son bon déroulement via les institutions de garantie et les institutions nationales de développement.

Dans ce contexte, nous aimerions souligner que nous ne voyons pas la nécessité de créer de nouveaux mécanismes alternatifs. Les mécanismes de garanties de prêts de COSME fonctionnent bien et comme les instruments précédents, il a fait ses preuves.

Étant donné que les discussions pour combiner COSME et Horizon 2020<sup>4</sup> selon le prochain cadre financier pluriannuel ont été entamées, l'AECM, l'EAPB, ELTI et NEFI voudraient souligner que quel que soit le résultat, il est vital que les conditions pour les instruments de garantie européens et pour les instruments financiers en général deviennent plus simples, que les procédés soient allégés, que des effets de synergie soient créés et que surtout, la part dédiée aux PME représente un pourcentage approprié.

Nous invitons cordialement la Commission européenne et toutes les parties impliqués dans le processus de décision à considérer nos points de vue tels qu'exposés dans ce document de prise de position et de les prendre en compte lors de l'évaluation intermédiaire du programme COSME. Cela va sans dire que nous serons heureux de contribuer par après à la discussion importante sur cette évaluation et que nous sommes prêts à fournir aux institutions européennes toute information supplémentaire nécessaire afin d'obtenir des résultats avisés.

### À propos de l'AECM, l'EAPB, ELTI et NEFI:

Les 42 membres de l'**Association européenne du cautionnement (AECM)** sont actifs dans 26 pays européens. Ce sont des sociétés de cautionnement mutuel, des sociétés de cautionnement du secteur privé, des institutions publiques (fonds de garantie, institutions nationales de développement, ou banques nationales de développement) ou des institutions mixtes. Ils ont pour mission commune de soutenir les PME durant tout leur cycle d'entreprise en leur offrant un accès au financement, et donc de favoriser la croissance économique, l'innovation, la numérisation, la création d'emploi et l'intégration sociale. De façon plus précise, ils encouragent les PME en fournissant des garanties à celles-ci ainsi qu'aux

---

<sup>4</sup> Le programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation

entrepreneurs et aux professions freelance qui ont un projet économiquement sain mais qui ne disposent pas des sûretés nécessaires. Les membres de l'AECM reçoivent en retour une contre-garantie à un niveau régional, national et européen. Fin 2016, les membres de l'AECM avaient plus de 85 milliards de volume de garantie de portefeuille et ont donc offert des garanties à plus de 3,1 millions de PME.

**L'Association européenne des banques publiques (EAPB)** est la voix du secteur bancaire public européen. L'EAPB représente directement et indirectement plus de 90 institutions financières ayant un actif global total de plus de 3,5 milliards d'euros et représentant 15 % des parts du marché du secteur financier européen. Les membres de l'EAPB sont des banques de développement nationales et régionales, des organismes de financement municipaux et des banques commerciales publiques à travers l'Europe. Les membres de l'EAPB fournissent des services financiers et un financement pour les projets qui soutiennent un développement économique et social durable, avec entre autres des activités allant du financement de sociétés et de promotion d'une économie plus verte au financement de logements sociaux, de soins de santé, d'éducation et d'infrastructures publiques au niveau national, régional et local.

Les membres de **l'Association européenne des investisseurs de long terme (ELTI)** représentent un réseau européen de 27 investisseurs de long terme importants. Tous les membres d'ELTI sont généralement des institutions financières nationales officielles dédiées à la promotion de politiques générales à un niveau national et européen. Ils représentent un bilan combiné de plus d'1,5 billion d'euros. ELTI se compose également de la Banque européenne d'investissement (BEI) comme observateur permanent et d'institutions financières multilatérales, d'institutions financières régionales et d'institutions non bancaires telles que des associations de membres associés. Grâce à ces différents membres qui représentent presque tous les états membres, ELTI soutient une perspective européenne unique et cohérente sur l'investissement à long terme et ses membres offrent une large gamme de solutions financières adaptées aux besoins spécifiques de leur pays et de leur économie.

**Le réseau des institutions financières européennes pour les petites et moyennes entreprises (NEFI)**, qui a été fondé en 1999, se compose actuellement de 19 institutions financières de 19 états membres de l'Union européenne. En 2016, les membres de NEFI ont soutenu et financé activement environ 350 000 PME dans toute l'Europe avec plus de 51 milliards d'euros de financement principalement sous forme de prêts et de garanties.

NEFI poursuit l'objectif de suivre les développements financiers, politiques et légaux dans le domaine des politiques financières et économiques européennes ainsi que toutes les mesures adoptées par les institutions européennes pertinentes pour les institutions financières de développement en se concentrant sur la facilitation de l'accès au financement pour les PME. NEFI est le point de contact pour les institutions européennes car elle fournit un savoir faire et des informations sur toutes les questions concernant les banques de développement.