

Les politiques et les programmes européens pour les PME¹

Denis Lagniez, conseiller Affaires européennes à la direction générale des Entreprises

Aperçu général

Si les PME représentent 99 % de toutes les entreprises européennes, elles ne représentent, compte tenu de leur taille, qu'environ 60 % de l'emploi et 45 % du chiffre d'affaires. Ces données montrent que leur poids dans l'économie est très important, d'autant qu'aujourd'hui elles sont largement créatrices d'emplois, notamment dans les services. C'est la raison pour laquelle la Commission, depuis de nombreuses années, considère que les PME sont la colonne vertébrale de l'économie européenne et à ce titre doivent faire l'objet d'une attention particulière des autorités publiques pour favoriser leur environnement.

Malgré cette importance, et à la différence par exemple du Programme cadre de recherche et développement technologique (PCRD) auquel sont consacrés plusieurs articles du Traité de l'Union européenne, aucune référence dans celui-ci n'est faite spécifiquement aux PME.

Toute politique communautaire en leur faveur tombe donc sous le coup du principe général de subsidiarité, selon lequel une politique (et donc les actions qui en découlent) devra être menée au niveau institutionnel le mieux adapté pour être la plus efficace. Traduit dans le domaine des PME, et compte tenu de la taille de celles-ci et de leur nombre (plus de 25 millions au niveau des 27 Etats membres), il s'avère qu'une très large partie de la législation et de la réglementation est du niveau national (par exemple la fiscalité et la réglementation sociale) ; de même la plupart des programmes et actions pour accompagner les PME au quotidien (ex : mesures d'accompagnement à la création, transmission, droit de la faillite...) sont soit du niveau national, soit du niveau régional selon les degrés de décentralisation des différents Etats membres (EM).

La question du niveau de l'intervention communautaire et de sa complémentarité (valeur ajoutée) par rapport aux actions nationales est ainsi posée, conduisant depuis l'origine de ces politiques PME à déterminer le bon ou juste niveau d'intervention entre la Commission et les EM.

I – Développement d'une politique horizontale ces vingt dernières années

La prise en compte des PME par le niveau communautaire remonte au milieu des années 1980, à la suite d'une résolution du Parlement européen demandant, compte tenu de leur importance dans l'économie et de leur fragilité, que des actions soient lancées en leur faveur ; c'est ainsi qu'une « Task force PME » a été créée dès 1987 afin de lancer des premières politiques communautaires essentiellement axées sur 3 actions : la coopération d'entreprises (mise en place d'un bureau de rapprochement des entreprises), la phase pilote de ce qui deviendra quelques années plus tard le réseau d'appui aux entreprises « euro info centre » (EIC), des opérations pilotes concernant l'ingénierie financière.

¹ La catégorie des petites et moyennes entreprises est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ; à cela s'ajoute un critère d'indépendance.(cf article 2 de la recommandation 2003/361/CE).

Ce n'est qu'à partir de 1990 qu'un renforcement de ces politiques est apparu : en effet, le Conseil et le Parlement ont approuvé le premier programme multiannuel (4 ans) en faveur des entreprises, notamment des PME, doté d'un budget d'une centaine de millions d'euros, et, en support de cette politique, la Task force PME s'est transformée en Direction générale XXIII Politique des PME.

Il faudra néanmoins attendre l'année 2000 pour voir un véritable développement de politiques et programmes PME : avec le Conseil européen de Lisbonne, qui déclare que l'économie européenne devra devenir d'ici 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde et propose que les PME soient au cœur de l'action, puis avec la signature de la charte petites entreprises au Conseil de Feira. Cette charte a mis l'accent sur une dizaine d'actions prioritaires comme l'innovation, l'esprit d'entreprise, une politique en faveur des TIC pour les PME, la simplification administrative, etc...

L'élan nouveau s'est traduit par des modifications de structures avec, notamment, la fusion de la petite DG XXIII PME avec la DG III Industrie pour donner naissance à la DG Entreprises et industrie, et la nomination d'un représentant PME (« SME envoy ») chargé de défendre spécifiquement les intérêts des PME, tant en interne qu'au sein des services de la Commission et dans les relations avec les EM. Il s'est traduit aussi par l'ampleur financière donnée au programme multiannuel en faveur des PME avec un montant multiplié par quatre (450 millions d'euros, particulièrement dans le domaine de l'ingénierie financière en mettant l'accent sur le capital risque et la garantie).

Parallèlement, compte tenu de ce qui a été dit plus haut sur la subsidiarité, une action d'envergure concernant les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre EM a été lancée sur la quasi-totalité des politiques et actions en faveur des PME en s'appuyant sur le principe de la méthode ouverte de coordination (MOC), comme l'avait souhaité le Conseil européen de Lisbonne. Plus de vingt thèmes ont été étudiés dans les premières années 2000, sur des sujets aussi différents que les procédures administratives de création d'entreprises, les politiques en faveur de l'entrepreneuriat avec par exemple les programmes mini entreprises dans les écoles, les législations réglementant le droit de la faillite et la possibilité de redémarrer, le statut du conjoint travailleur indépendant..., à chaque fois en s'appuyant sur des réunions d'experts, sur des études, des rapports conduisant à une diffusion à grande échelle à travers des publications, les sites Internet de la Commission ou des conférences européennes sur ces sujets.

Parallèlement à ces actions pilotées directement par la DG Entreprises et Industrie, d'autres directions générales dans leur domaine de compétence ont mené des actions qui, sans s'appuyer nécessairement sur des budgets, participent à la mobilisation générale de la Commission en faveur des PME ; en voici quelques unes :

- les améliorations en faveur des PME contenues dans les encadrements des aides à la R&D et à l'innovation, ainsi que ceux concernant les aides à finalités régionales, avec des taux d'aides plus favorables qu'auparavant ;
- les actions « mieux légiférer » de la DG Marché intérieur ainsi que les actions visant à consulter directement les entreprises le plus en amont possible (mise en place de panel d'entreprises) ;
- la participation des PME au processus de normalisation ;
- l'ouverture des marchés publics, sur le modèle de la *Small business administration* américaine, et une meilleure prise en compte des aspects d'innovation dans les critères de sélection – ces deux dernières orientations étant toujours en cours de négociation actuellement.

II – Les programmes et financements spécifiques période 2007-2013

1 - Le Programme cadre compétitivité innovation (PCI)

Dans la continuité de la politique évoquée précédemment, une nouvelle phase a vu le jour après 2005 avec l'élaboration du nouveau Programme cadre compétitivité innovation (PCI) 2007-2013. Il s'agissait pour la Commission de donner une dimension nouvelle en rapprochant au sein d'un même programme les dimensions PME, innovation et compétitivité et en donnant une plus grande visibilité à

différents programmes existants ; ce nouveau programme cadre, résultat du regroupement de 9 anciens programmes, doté d'un montant de 3,28 milliards d'euros pour 7 ans, va permettre de faire un effort particulier sur 3 axes qui intéressent directement les PME :

- **L'entrepreneuriat et l'innovation** : doublement des instruments financiers capital risque et programmes de garantie (1,1 milliard d'euros géré par le Fonds Européen d'Investissement FEI) ; dynamique nouvelle donnée aux réseaux d'appui aux entreprises ; approfondissement des travaux liés aux échanges de bonnes pratiques tant dans le domaine de l'entrepreneuriat que dans celui de l'innovation, en renforçant notamment les réseaux de réflexion transnationaux sur ces sujets et en développant les travaux sur les marchés porteurs des années à venir (programmes Innova et Proinno). Dans cet axe les PME sont le plus souvent des clients finaux sauf en ce qui concerne les réseaux d'appui auxquels elles peuvent directement s'adresser.

- **Le pilier NTIC** (suivi par la DG Infso) permettra de renforcer le marché des produits basés sur les TIC, encouragera l'innovation par la généralisation des TIC et visera à mettre en place des services plus efficaces et plus rentables dans des domaines d'intérêt public comme l'accessibilité, la santé, la population vieillissante... ; ces objectifs seront atteints par des projets pilotes et de première application commerciale, des bonnes pratiques et la mise en place de réseaux thématiques.

- **Le pilier Energie Intelligente Europe** (EIE suivi par la DG environnement) ; ce pilier vise à encourager et promouvoir l'efficacité énergétique et l'utilisation rationnelle des ressources énergétiques, à promouvoir les sources d'énergie renouvelable ; comme le pilier précédent il financera des projets pilotes, des études, des réseaux...

Ces deux derniers piliers disposent chacun d'un montant de plus de 700 millions d'euros, essentiellement distribué par des appels à propositions de la Commission.

2 - Les PME et la recherche européenne

La recherche communautaire est une politique clairement prévue par le traité dans ses article 163 et suivants ; le support financier est assuré par les programmes cadres de recherche et développement technologique (PCRD) développés depuis une vingtaine d'années ; c'est le troisième budget de l'UE avec un montant pour 2007 de 5,5 milliards d'euros, en croissance dans les années à venir pour atteindre en 2013 environ 7,5 milliards d'euros (soit 5 % du budget communautaire) ; ce montant reste néanmoins à relativiser puisqu'il ne représentera qu'environ 5 % de l'effort de recherche publique et privée total des EM ; néanmoins par sa concentration sur les thématiques étudiées, l'effet de levier apporté et le caractère transnational de la recherche, il n'en représente pas moins une opportunité forte pour les entreprises et les laboratoires.

Quelle est la place des PME ? Il est certain que le PCRD, compte tenu de ses caractéristiques, notamment recherche pré-concurrentielle, participation de plusieurs entreprises ou laboratoires (dont certains de grandes tailles) de différents EM, durée de réalisation sur plusieurs années, constitution d'un consortium avec ses règles propres, définition précise des droits de propriété intellectuelle, obligation de répondre à un appel à candidatures nécessairement en anglais pour pouvoir être lu par les évaluateurs techniques de différentes nationalités avec une sélection digne d'un concours difficile, n'est pas à la portée de toutes les PME et qu'il convient de bien analyser l'opportunité d'y participer. Un diagnostic préalable sur l'adéquation entre la stratégie de l'entreprise et le programme proposé, une analyse des compétences internes nécessaires et des capacités financières de l'entreprise, la possibilité de trouver des partenaires de confiance sont autant d'éléments ou de critères à prendre en compte avant de prendre sa décision.

Si ces éléments sont validés, les PME peuvent accéder à la recherche communautaire soit en participant aux actions thématiques de la recherche collaborative comme celles par exemple sur IST, aéronautique, santé, ou aux actions spécifiques dédiés PME qui leur permet pour celles n'ayant pas de moyens de recherche en propre de confier cette recherche à un organisme tiers.

Un objectif de 15 % du montant financier total a été retenu pour les actions collaboratives soit de l'ordre de 4,8 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les montants des actions dédiées PME (1,3 milliard d'euros) ; ce sont donc près de 6 milliards d'euros pour 7 ans qui pourraient être disponibles pour les PME, soit 850 millions par an ; les PME françaises peuvent espérer récupérer une moyenne de 100 millions d'euros par an à la condition bien évidemment qu'elles se mobilisent et soient accompagnées par des structures comme les Points de contact nationaux ou par d'autres mesures incitatives comme des actions collectives d'accompagnement financées conjointement par les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et Oseo, car comme nous l'avons vu plus haut, la participation des PME est un défi difficile comme le montre la participation actuelle des PME françaises nettement inférieure à celle de plusieurs autres EM de taille équivalente.

3 - Les PME et les politiques régionales communautaires (ou Fonds structurels)

Les politiques régionales représentent en montant la seconde politique communautaire avec environ 34 % des crédits budgétaires annuels, montant devant augmenter progressivement dans les années à venir pour devenir la première dépense devant la politique agricole dont le montant en valeur relative a vocation à décroître.

Ces politiques ont pour objectif d'aider les pays et régions européennes les plus en retard de développement à rattraper celui-ci.

Les programmes financés par ces crédits sont élaborés à partir d'orientations de la Commission et conçus par les EM en concertation avec les régions, la mise en œuvre étant déconcentrée au niveau régional.

Pour la période 2007-2013 dans le cadre de sa contribution à la stratégie de Lisbonne, la Commission (DG Regio) a proposé que 75 % des fonds soient orientés vers des actions liées à l'innovation et au développement des entreprises (PME), à la gestion des risques, au développement durable et aux transports alternatifs.

Cette orientation nouvelle a été bien acceptée puisque nous constatons au vu des documents (provisaires) de programmation des actions (Programmes opérationnels ou PO) soumis par les régions que près de 40 % des montants des projets iraient au développement des PME et à l'innovation, soit un quasi doublement par rapport à la période 2000-2006 ; ce sont donc environ près de 2 milliards d'euros du Feder (Fonds européen de développement régional) qui, avec les contreparties nationales publiques et privées, permettront d'atteindre un volume de projets de près de 5 milliards d'euros pendant cette période de 7 ans. C'est donc un montant important qui sera disponible pour les PME, laboratoires, centres de recherche, permettant de financer des projets de transferts de technologie, des projets d'accompagnement à la création d'entreprises, des prises de participation dans des sociétés de capital risque...

Ces actions étant régionalisées, les informations sur ces actions sont disponibles auprès des régions (préfectures de régions ou institutions régionales selon les régions), ainsi que les demandes de subventions.