COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.10.2024
COM(2024) 425 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

relatif à l'évaluation finale du programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) (2014-2020)

{SWD(2024) 226 final}

1 INTRODUCTION

L'objectif du présent rapport est de présenter les conclusions de l'évaluation finale du programme COSME. Conformément à l'article 15, paragraphe 4, du règlement COSME[1], la Commission établit un rapport d'évaluation final sur l'impact à long terme et le caractère durable des effets des mesures.

Le programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME), établi par le règlement COSME au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014–2020, a mis l'accent sur la résolution des difficultés et des obstacles pouvant entraver la compétitivité, la croissance et l'esprit d'entreprise des PME. Il visait par ailleurs à soutenir la réalisation des objectifs consistant à **créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité** et à **combler les déficits d'investissement** au sein de l'UE.

Le programme COSME entendait remédier à un certain nombre de défaillances du marché et de problèmes qui menaçaient la survie des PME et les empêchaient de renouer avec la croissance dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008, comme indiqué dans l'analyse d'impact. Parmi ces problèmes figuraient le coût élevé de l'emprunt et les difficultés d'accès au financement (en partie du fait de l'asymétrie des informations qui fait que les établissements financiers sont plus réticents à octroyer des prêts aux PME ou à investir dans ce type d'entreprises), les difficultés à établir une clientèle et à accéder aux marchés internationaux, ainsi que les faiblesses de la culture d'entreprise.

Le programme COSME a bénéficié des résultats du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE), en vigueur de 2007 à 2013. Il **s'inscrivait dans le contexte plus large du soutien de l'UE** aux PME, notamment la **stratégie Europe 2020** et l'initiative relative aux PME (**«*Small Business Act*» pour l'Europe**[2]). L'initiative phare de la stratégie Europe 2020 intitulée «**Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation**» a fait ressortir l'importance de promouvoir la création et la croissance des PME. Le programme COSME était l'une des onze actions proposées pour mettre en œuvre cette initiative phare. Parmi les autres initiatives clés menées au cours de la même période que COSME figuraient le programme Horizon 2020, conçu pour soutenir l'innovation, et le programme pour une Europe numérique, qui entendait, entre autres, aider les PME à tirer parti des avantages offerts par les technologies numériques.

Le programme COSME visait principalement à renforcer la compétitivité des PME. Comme indiqué dans l'analyse d'impact, les quatre objectifs spécifiques (OS) du programme COSME étaient les suivants:

- **améliorer l'accès au financement** pour les PME, sous la forme d'investissements en fonds propres et d'emprunts (OS1);
- aider les PME à **accéder aux marchés** et à **s'internationaliser** (OS2);
- créer **un environnement favorable aux entreprises** et **soutenir leur compétitivité** (OS3);
- **promouvoir l'esprit d'entreprise** (OS4).

[1] Règlement (UE) nº 1287/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) (2014–2020) et abrogeant la décision nº 1639/2006/CE (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

[2] Le «*Small Business Act*» pour l'Europe, adopté en 2008 et réexaminé en 2011, a servi de cadre global pour la politique de l'UE en faveur des PME, en mettant l'accent sur l'accès au financement, aux marchés et aux mesures visant à promouvoir l'esprit d'entreprise.

Dans l'ensemble, le programme a eu des incidences positives sur les PME bénéficiaires finales pour tous les objectifs.

2 CONTEXTE ET ÉTAT D'AVANCEMENT

Les bénéficiaires finaux du programme COSME étaient des PME. Nombre d'actions du programme ont été mises en œuvre par des organisations de soutien aux entreprises et par d'autres intermédiaires qui ont fourni des services de conseil et d'appui et ont consenti des financements pour aider les PME à renforcer leur compétitivité et leur durabilité.

La mise en œuvre de certaines actions est toujours en cours. Les instruments financiers COSME ont été conçus sur le long terme[3].

L'évaluation a porté sur tous les objectifs spécifiques du programme. Les conclusions ont été étayées par une étude externe[4], conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation. La **méthode utilisée pour cette évaluation** incluait l'analyse des données de surveillance et des statistiques fournies par la Commission, par l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EISMEA) et par le Fonds européen d'investissement (FEI), l'analyse des études d'évaluation connexes, l'analyse du contexte macroéconomique, l'analyse contrefactuelle, la collecte de données au moyen d'une consultation ciblée (des enquêtes et 73 entretiens avec les grandes parties prenantes, axés sur les principales questions d'évaluation et les sous-questions connexes), et la triangulation des conclusions de ces différentes sources.

La réalisation de cette évaluation s'est heurtée à plusieurs difficultés, notamment la multiplicité des interventions (complexité atténuée par la cartographie et la hiérarchisation des actions), les différents niveaux de détail des données de suivi disponibles, la lenteur de la réponse initiale aux consultations ciblées et la lassitude des parties prenantes (atténuée par un encouragement accru à prendre part aux enquêtes, la prolongation des délais et des entretiens supplémentaires).

En ce qui concerne la **fiabilité** des consultations, l'étude d'évaluation conclut que, dans l'ensemble, elles ont fourni les éléments de preuve nécessaires, une fois prises les mesures d'atténuation. Il a également été difficile de former un groupe de contrôle suffisamment large et solide pour procéder à l'analyse contrefactuelle de la facilité «garantie de prêts» (LGF) du programme COSME en raison du grand nombre de PME soutenues par ce mécanisme (soit 865 387 PME).

La mise en œuvre de COSME s'est appuyée sur des programmes de travail annuels, élaborés en coopération avec les unités concernées de la DG GROW en fonction des priorités stratégiques de la Commission, de l'évolution des besoins des PME et des disparités en matière de soutien. Le comité du programme, composé de représentants des États membres, a approuvé ces programmes de travail.

Le tableau ci-dessous énumère les actions au titre de chaque objectif spécifique. Aux fins de l'évaluation, les actions ont également été regroupées par domaines thématiques.

[3] Ainsi, les dernières opérations menées au titre du mécanisme de fonds propres pour la croissance du programme COSME devraient être clôturées au 31 décembre 2034 au plus tard.
[4] Étude pour l'évaluation finale du programme COSME, CSES, 2024

Tableau 1 *Liste des actions COSME*

Domaine thématique	Intitulé de l'action et comment elle a contribué à l'objectif spécifique
OS1 Améliorer l'accès au financement pour les PME, sous la forme d'investissements en fonds propres et d'emprunts	
Accès au financement	• **Mécanisme de fonds propres pour la croissance du programme COSME (EFG):** fournit un soutien en fonds propres au moyen d'investissements en capital-risque afin de soutenir la croissance et le développement des PME en phase d'expansion.
	• **Facilité «garanties de prêts» (LGF),** dont l'initiative PME: fournit des garanties et des contre-garanties aux intermédiaires financiers qui, à leur tour, soutiennent le financement par l'emprunt (prêts, garanties ou baux par exemple) en faveur des PME.
OS2 Améliorer l'accès des PME aux marchés	
Réseaux et services de soutien aux entreprises	• **Réseau Entreprise Europe (EEN):** vise à améliorer l'accès des PME aux marchés en fournissant des services intégrés, notamment de conseil et d'information, sur les financements européens, le marché intérieur et l'internationalisation en dehors du marché de l'UE, notamment par des services de partenariat international.
	• Centre de coopération industrielle UE-Japon
	• Bureaux internationaux d'assistance en matière de propriété intellectuelle pour les PME
	• Portail «L'Europe est à vous – Entreprises»
	• Portail numérique unique
Marchés publics	• Aide aux PME européennes dans l'accès aux marchés publics hors UE
	• Cofinancement des marchés publics de consortiums d'innovation
	• Établissement de relations pour faciliter la passation de marchés publics de l'innovation
	• Formations pour favoriser les PME au niveau des centrales d'achats publics
OS3 Améliorer les conditions-cadres et la compétitivité	
Internationalisation	• **Mécanisme «*Clusters Go International*»:** soutient la collaboration en réseau des clusters et des entreprises au-delà des frontières géographiques et sectorielles, ainsi que la mise en place de partenariats stratégiques européens de clusters dans le but d'ouvrir la coopération internationale d'intérêt stratégique entre clusters à des pays tiers.
	• *Clusters Go international* dans les secteurs de la défense et de la sécurité: voir ci-dessus, action distincte consacrée aux secteurs de la défense et de la sécurité.
Compétitivité	• Programme européen pour l'excellence des clusters: améliorer l'accompagnement spécialisé et personnalisé aux entreprises en renforçant l'excellence des pratiques de gestion des clusters, ainsi qu'en facilitant les échanges et les partenariats stratégiques entre clusters et écosystèmes spécialisés dans toute l'Europe.
	• Compétences numériques au service de la compétitivité et de l'innovation
	• Alliances stratégiques pour l'adoption, par les PME, de technologies avancées
	• Académie des mentors dans le cadre de l'initiative «*Early Warning Europe*»
	• Chèque propriété intellectuelle (également connu sous le nom de fonds pour les PME): aide les PME à faire valoir leurs droits en matière de propriété intellectuelle pour rester compétitives[5].
	• Élaboration de l'indicateur européen des prix alimentaires
	• Projet de partenariat WORTH: ce programme accélérateur offre des services de mentorat, un accompagnement et une visibilité aux partenariats commerciaux entre les concepteurs, les fabricants/artisans et les fournisseurs de technologies afin que ceux-ci puissent développer de nouvelles idées commerciales innovantes.
Tourisme	• Renforcement de la compétitivité et de la durabilité du tourisme européen

[5]COSME – Rapport de suivi 2020.

Domaine thématique	Intitulé de l'action et comment elle a contribué à l'objectif spécifique
	• Capitale européenne du tourisme intelligent
	• Innovation et transition numérique dans le secteur du tourisme
Conditions-cadres	• Examen des performances des PME: examen global des performances des PME et des questions ayant une incidence sur l'environnement des entreprises pour soutenir l'élaboration des politiques en faveur des PME.
	• Observation et suivi du *Small Business Act* et de son réseau de représentants des PME: financement par COSME des réunions des représentants des PME (groupe consultatif qui soutient les travaux de la Commission pour favoriser l'adoption de réglementations plus favorables aux PME).
	• Prix européens de l'esprit d'entreprise: ce concours récompense chaque année les meilleures initiatives de promotion de l'esprit d'entreprise en Europe et de renforcement des bonnes pratiques entrepreneuriales.
	• *Small Business Act* et ses outils de mise en œuvre et de sensibilisation tels que *Business Planet*
	• Plateforme REFIT: COSME a soutenu le développement et l'expérimentation de différents outils informatiques qui permettaient de consulter les parties prenantes dans l'objectif de soutenir les travaux de la Commission sur l'amélioration de la réglementation.
OS4 Promouvoir l'esprit d'entreprise et la culture entrepreneuriale	
Esprit d'entreprise	• **Erasmus pour jeunes entrepreneurs (EYE):** programme d'échange international qui donne aux nouveaux entrepreneurs ou aux entrepreneurs en devenir la possibilité d'apprendre auprès de chefs de petites entreprises expérimentés d'autres pays. L'échange d'expérience se fait dans le cadre d'un séjour sur place, ce qui aide le nouvel entrepreneur à acquérir les compétences nécessaires au démarrage et à la gestion d'une petite entreprise.
	• Réseau européen de femmes entrepreneurs et plateforme en ligne, réseau européen de mentors pour femmes entrepreneurs
	• Mise en œuvre du soutien à l'entrepreneuriat
	• Outil informatique EYE: soutient le processus de mise en correspondance et la gestion des actions réalisées dans le cadre du programme EYE.
Économie sociale	• Promotion de l'économie sociale en Europe
	• Missions européennes de l'économie sociale pour le développement de la collaboration interrégionale, le partage et la reproduction des bonnes pratiques et l'apprentissage interrégional dans le domaine de l'économie sociale

Sources:
i) Domaines thématiques et actions: étude à l'appui de l'évaluation du programme COSME;
ii) Contribution des actions aux objectifs spécifiques: analyse issue de l'étude d'appui et informations complémentaires de la Commission européenne.

3 BUDGET ET BÉNÉFICIAIRES

Un budget total de 2,4 milliards d'euros a été exécuté au cours des sept ans du programme COSME. Proportionnellement à ce budget global relativement limité, le programme COSME a touché un nombre important de PME[6]. **Sur la totalité des PME ayant bénéficié de services**

[6]Le nombre de PME qui ont bénéficié du programme COSME est comparable au nombre de PME qui ont bénéficié de l'aide du Fonds européen de développement régional (FEDER) au titre de l'objectif de compétitivité des PME, qui a pourtant bénéficié d'un financement de l'UE nettement plus important (26,5 milliards d'euros provenant du FEDER). Source: étude d'évaluation pour l'évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion 2014-2020 financés par le FEDER.

offerts au titre du programme COSME, plus de 800 000 ont bénéficié de financements des instruments financiers, plus de 2,9 millions ont bénéficié de services approfondis[7] et 21 millions ont bénéficié de services numériques.

Outre les 27 États membres[8], les pays tiers suivants ont participé au programme COSME: Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Islande, Kosovo*[9], Moldavie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Turquie et Ukraine.

4 IMPACT

4.1 Incidences sur les entreprises et les parties prenantes

Les instruments financiers de COSME [facilité «garanties de prêts» du programme COSME (LGF) et mécanisme de fonds propres pour la croissance (EFG)] ont aidé plus de 800 000 PME à accéder à des financements. Le principal groupe bénéficiaire était constitué de microentreprises, qui ont souvent du mal à prouver leur solvabilité.

L'analyse contrefactuelle[10] a démontré que la LGF a permis **d'augmenter considérablement le nombre de salariés et le taux de survie** des PME bénéficiaires finales.

En ce qui concerne l'EFG[11], les PME bénéficiaires finales ont vu **leurs performances économiques s'améliorer dans les années qui ont suivi** l'obtention d'un financement par l'intermédiaire de ce programme.

Le **réseau Entreprise Europe** (EEN) a fourni des **services intégrés de conseil et d'appui** aux PME pour les aider à tirer parti des débouchés commerciaux sur de nouveaux marchés, tant au sein de l'UE qu'au-delà, a **soutenu la coopération entre les entreprises de différents pays** et a renforcé les **transferts de connaissances transfrontières.** Les services du réseau ont atteint ou dépassé tous les objectifs, et les consultations ciblées ont démontré les effets positifs des services EEN sur la compétitivité des PME clientes (accès aux marchés, croissance ou maintien des emplois, introduction de nouveaux produits, etc.).

Les **actions en cluster** ont encouragé la **coopération internationale** des PME, renforcé leur capacité d'**innovation** et leur excellence, et permis de développer de nouveaux produits et services. Le programme a soutenu 130 initiatives en cluster à hauteur de 51 millions d'euros. Les clusters ont produit des résultats utiles. Les responsables ont ainsi pu améliorer leurs **compétences de gestion** des clusters et mieux comprendre le **processus d'internationalisation**, ce qui a permis de renforcer la **coopération**, le **travail en réseau**, et

[7] Y compris du soutien approfondi de l'EEN, de l'EYE et des services d'assistance aux PME en matière de propriété intellectuelle.

[8] Le Royaume-Uni ne fait plus partie des États membres de l'UE depuis le 31 janvier 2020. Les bénéficiaires britanniques qui participaient à des actions financées au titre du budget de l'UE de 2019 ou des années précédentes ont continué à prendre part au programme jusqu'au terme de ces actions et ont été autorisés à participer au programme COSME jusqu'à la fin de la période de transition (31 décembre 2020).

[9] *Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

[10] L'analyse contrefactuelle a été réalisée sur la base de l'étude d'appui et des informations provenant de la base de données Orbis du Bureau van Dijk.

[11] Selon les données d'Orbis, aucun lien de causalité direct n'a encore été formellement établi. Il ressort toutefois d'autres études sur des garanties en fonds propres similaires soutenus dans le cadre de programmes antérieurs de l'UE que les effets positifs de l'EFG sur l'emploi, le chiffre d'affaires et le total des actifs observés au travers des données d'Orbis seraient également confirmés si le scénario contrefactuel était reproduit si toutes les données de l'entreprise nécessaires à l'analyse contrefactuelle étaient disponibles.

le développement de **stratégies conjointes**.

Les échanges **Erasmus pour jeunes entrepreneurs** (EYE) ont été conçus pour que les nouveaux entrepreneurs et les entrepreneurs plus expérimentés puissent apprendre les uns des autres afin de **promouvoir l'esprit d'entreprise** et la **culture entrepreneuriale**. Ces échanges ont permis de stimuler l'esprit d'entreprise et les compétences commerciales internationales des entrepreneurs participants.

Bien que la description des actions figurant dans les programmes de travail annuels se soit affinée dans les dernières années du programme COSME[12], celui-ci a principalement été handicapé par la fragmentation des petites actions, du fait d'un manque de lien thématique fort avec les autres initiatives et les objectifs généraux du programme. Cette fragmentation a surtout été causée par le champ très vaste des objectifs.

4.2 Incidences spécifiques sur la compétitivité

Le programme **a influé de différentes façons sur la compétitivité des PME**. Il a en effet aidé les entreprises à mieux se positionner en réduisant leurs coûts, en augmentant leur productivité, en innovant, en introduisant de nouveaux produits et en se développant sur de nouveaux marchés.

Les quatre objectifs spécifiques du programme ont contribué à la réalisation de cet objectif. Les preuves que l'OS1 et l'OS2 ont contribué à la compétitivité des PME sont largement étayées. Les actions relevant de l'OS3 ont contribué à la fois directement (clusters) et indirectement (examen des performances des PME/représentants des PME) au renforcement d'éléments de la compétitivité des PME, tels que la réduction de la charge administrative. Dans le cadre de cet objectif, le programme COSME a soutenu la campagne «Des compétences numériques pour l'emploi» («*e-Skills for Jobs*») en 2015-2016 afin de remédier aux pénuries, lacunes et inadéquations de compétences numériques. Les actions relevant de l'OS4 sont celles qui ont le plus contribué au renforcement des compétences. Les enquêtes menées auprès des entrepreneurs par la Commission peu après leurs échanges EYE ont très vite montré l'impact positif de ces rencontres sur la création d'entreprises. Aucune enquête longitudinale n'est toutefois venue confirmer l'ensemble des incidences à plus long terme de COSME. Il est cependant prévu de procéder à ce type d'enquêtes pour suivre les carrières des entrepreneurs dans le cadre du programme pour le marché unique, successeur de COSME.

Tableau 2 *Incidences des objectifs spécifiques et des actions sur la compétitivité des PME*

OS1 Améliorer l' accès au financement pour les PME, sous la forme de dettes et de fonds propres	**Instruments financiers** • **Facilité «garanties de prêts»** • **Mécanisme de fonds propres pour la croissance**	• A soutenu la gestion au jour le jour des PME les plus sensibles au risque, afin qu'elles puissent rester compétitives et survivre, a étendu les prêts aux PME, fourni des financements aux PME à de meilleures conditions de crédit et aidé les PME à limiter leurs coûts (résultat). • A permis aux PME de développer des produits innovants et d'investir en ce sens (notamment dans les domaines de l'énergie et de l'environnement) (résultat).

[12] Comme indiqué au point 4.1.1.1 de l'étude d'appui.

OS2 Améliorer l' accès des PME aux marchés	**Réseau Entreprise Europe**	• A amélioré l'accès aux marchés et aidé les PME à lancer de nouveaux produits.
OS3 Améliorer les conditions-cadres et la compétitivité	**Internationalisation des clusters** **Excellence des clusters** **Examen des performances des PME et travaux des représentants des PME**	• Renforcement des compétences des clusters en matière d'internationalisation (meilleure compréhension des questions d'internationalisation) (résultat) • Renforcement des compétences de gestion des clusters (résultat) • Les autorités nationales de financement ont utilisé le label de qualité comme critère d'attribution des fonds nationaux aux clusters afin d'apporter un soutien de meilleure qualité aux entreprises. • A permis d'alléger les formalités administratives. Des progrès importants ont notamment été accomplis en ce qui concerne la réduction du temps et du coût d'enregistrement d'une entreprise (deux indicateurs d'impact économique connexes dans le règlement COSME). • Ces actions ont contribué aux travaux de la Commission visant à suivre les actions et les réformes entreprises par les États membres en vue d'améliorer l'environnement des entreprises (Semestre européen, facilité pour la reprise et la résilience et retour d'information sur les programmes nationaux de réforme)
OS4 Promouvoir l' esprit d' entreprise et la culture entrepreneuriale	**Erasmus pour jeunes entrepreneurs (EYE)**	• A amélioré les compétences entrepreneuriales et en matière d'internationalisation des nouveaux entrepreneurs et des entrepreneurs d'accueil (résultat). • Des données sont disponibles sur «l'impact potentiel», c'est-à-dire sur le pourcentage d'entrepreneurs qui ont eu «l'intention» de créer une entreprise après avoir participé à un échange EYE: • Entre le 1er février 2015 et le 31 janvier 2023, 95 % des nouveaux entrepreneurs (8016 réponses) ont déclaré que leur participation aux échanges EYE organisés dans le cadre du programme COSME avait renforcé leur ambition de lancer leur entreprise (64 % dans une large mesure et 31 % dans une certaine mesure). (Source, enquête auprès des participants aux échanges EYE, Commission européenne). • Une enquête supplémentaire sera nécessaire à un stade ultérieur pour vérifier le nombre d'entreprises effectivement créées.

Sources: étude d'appui à l'évaluation du programme COSME

4.3 Contribution à la réduction de la charge administrative

Les études et réunions avec les parties prenantes financées par le programme COSME ont permis de réduire les formalités administratives dans les politiques européennes et nationales et d'aider les PME à résoudre de nouveaux problèmes. Exemples:

- La Commission s'est appuyée sur **l'examen des performances des PME** pour mener à bien le Semestre européen et les actions stratégiques liées aux PME, dont l'élaboration des plans nationaux pour la reprise et la résilience.
- COSME a financé les réunions des **représentants des PME** et de **l'assemblée des PME**, qui fournissent des conseils et des retours d'information sur les problèmes auxquels les PME sont confrontées, y compris la charge administrative. Le réseau des représentants des PME a fourni des informations actualisées sur les formalités et obstacles administratifs ainsi que sur les mesures nationales de soutien aux PME, ce qui a permis aux services nationaux d'aide aux PME d'apprendre les uns des autres et de coordonner les mesures de soutien.
- COSME a également apporté chaque année son soutien à l'action «**Participation des PME et des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques/renforcement du programme pour une meilleure réglementation, actions de soutien**». L'édition 2019 de cette action a participé à la définition des exigences opérationnelles d'un «appel à contributions». Le programme de travail 2020 a contribué aux travaux visant à définir les exigences et à mettre au point un calculateur interne suivant le principe «un ajout, un retrait» de la Commission.

La charge administrative liée à la mise en œuvre des actions COSME n'a pas été jugée importante. 84 % des PME utilisatrices du réseau Entreprise Europe ont déclaré n'avoir supporté aucun coût direct ou indirect lié à ses services. La majorité des bénéficiaires finaux de la LGF (62 %) estiment n'avoir pas ressenti de charge administrative élevée. Sur la totalité des intermédiaires financiers de la LGF interrogés, moins de la moitié (46 %) ont fait état d'une charge administrative supplémentaire liée aux obligations de déclaration. Les impressions variaient toutefois considérablement selon les instruments financiers. Les gestionnaires de fonds EFG interrogés n'ont signalé aucune charge administrative supplémentaire liée au programme COSME. La plupart des entrepreneurs EYE (64 %), ont trouvé que les exigences administratives et les obligations de déclaration étaient, au pire, légèrement contraignantes.

4.4 Portée géographique

COSME a profité à un grand nombre de bénéficiaires de types, zones géographiques et secteurs économiques très différents. Comme on pouvait s'y attendre, une grande partie des bénéficiaires étaient établis dans les grands États membres, à savoir l'Italie, la France et l'Espagne, là où les PME ont plus particulièrement bénéficié des instruments financiers. Ces disparités peuvent également s'expliquer par les différences entre les écosystèmes financiers régionaux et entre les structures bancaires. En effet, les pays dont les marchés financiers sont développés de longue date, tels que l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas, sont susceptibles de tirer les plus grands bénéfices du programme. Par ailleurs, les régions qui entretenaient les relations commerciales ou les positions stratégiques les plus fortes ont davantage bénéficié du soutien de l'EEN à l'internationalisation. Il existe en outre une grande variété de cultures entrepreneuriales en Europe, ce qui fait que les régions dotées de solides

écosystèmes entrepreneuriaux, réseaux de soutien et établissements d'enseignement ont davantage profité des retombées du programme. Des pays comme la Lituanie et Chypre ont tiré le plus grand parti des échanges EYE en proportion de leur population, tandis que la France et l'Allemagne ont enregistré le plus faible nombre d'échanges.

4.5 Contribution aux grands objectifs stratégiques

Le programme était aligné sur les grandes priorités que sont l'initiative relative aux PME («***Small Business Act***[13]»), la **stratégie pour le marché unique**[14] et **l'initiative en faveur des *start-up* et des *scale-up***[15]. COSME a joué un rôle essentiel dans la réalisation des priorités de la Commission en matière de croissance et d'emploi en améliorant l'accès au financement, en facilitant la mise en réseau et la coopération entre les entreprises, en facilitant les partages d'information et les bonnes pratiques et en élargissant les débouchés commerciaux pour les PME de l'UE[16].

Le programme COSME a été très apprécié des parties prenantes pour l'importance accordée au **renforcement de la croissance**, à la création d'emplois et à la promotion d'une croissance durable. Compte tenu des éléments recueillis, il est difficile d'évaluer la contribution du programme dans les domaines qui, au-delà de la sphère économique, relèvent de **questions sociétales** et sont liés aux défis d'une croissance inclusive et durable. Certaines observations peuvent toutefois être formulées au niveau des sous-programmes, concernant par exemple les actions en faveur de l'économie sociale ou du tourisme.

Dans le cadre de l'objectif plus large de compétitivité, plusieurs actions ont dû tenir compte des **difficultés liées au climat**, comme le recours à l'innovation pour renforcer l'efficacité énergétique ou la durabilité des bâtiments. La contribution totale du programme COSME à l'objectif d'intégration des questions climatiques, fixé pour tous les programmes de la Commission (20 % du budget de l'UE pour la période 2014-2020), est estimée à **25,6 millions d'euros**[17].

L'EFG a par exemple facilité les investissements pour un montant de plus de **62 millions d'euros dans les PME des secteurs de l'énergie et de l'environnement**[18]. Plus de 200 experts conseillers du réseau Entreprise Europe se sont spécialisés dans les questions liées au climat. Sur les douze projets inscrits **dans le cadre du mécanisme «Clusters Go International»**, six avaient pour objectif spécifique d'aider les PME à utiliser plus efficacement leurs ressources et à mettre en œuvre la transition écologique en 2020[19]. Plusieurs études ont fourni des éléments probants concernant des mesures stratégiques sur les questions climatiques, et en particulier le **tableau de bord européen de la compétitivité pour une industrie neutre pour**

---

[13] Communication de la Commission européenne (COM(2008) 394 Final) — «*Think Small First*»: Priorité aux PME — Un «*Small Business Act*» pour l'Europe.

[14] Commission européenne, Stratégie pour le marché unique des biens et des services, 2023.

[15] Comité économique et social européen, Les grands acteurs européens de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up, 2016.

[16] Des éléments probants sont notamment fournis dans l'analyse de l'efficacité des instruments financiers et du réseau Entreprise Europe.

[17] COSME – Rapport de suivi 2020.

[18] Point sur la mise en œuvre du mécanisme de fonds propres pour la croissance du programme COSME, FEI, 2022,https://www.eif.org/what_we_do/equity/single_eu_equity_instrument/cosme_efg/cosme-efg-implementation-update.pdf.

[19] Appel «tous secteurs» Clusters Go International (GRO/SME/20/C/02).

le climat (CIndECS), qui a servi de base aux travaux stratégiques liés à l'Observatoire des technologies énergétiques propres et au règlement pour une industrie «zéro net»[20].

Les actions en faveur du tourisme et de l'entrepreneuriat féminin et les missions de l'économie sociale ont été, pour la plupart, couronnées de succès et ont démontré le **rôle que les PME peuvent jouer dans la cohésion territoriale et sociale**. L'un des domaines prioritaires des missions de l'économie sociale était celui des mesures locales ou régionales de lutte contre le chômage. Dans le secteur du tourisme, des ateliers et des rapports ont été utilisés pour développer des sujets tels que la durabilité, la transition numérique et la résilience, et pour apporter des données probantes et une expérience au **parcours de transition pour le tourisme**[21] publié par la Commission en février 2022[22].

Dans le domaine de **l'économie sociale**, d'autres actions ont permis de soutenir les mesures de formation et de collaboration interrégionales en faveur d'une croissance plus durable. Un grand nombre d'organisations faîtières axées sur l'économie sociale ont par exemple participé aux **missions européennes de l'économie sociale 2020**[23].

En outre, **l'examen des performances des PME** et les actions portant sur les **conditions-cadres** ont généré des éléments probants solides à l'appui de l'élaboration des politiques, ainsi que des documents, qui ont permis d'accroître la visibilité du programme. Les indicateurs de performance clés relevés dans le cadre de cet examen ont permis de mieux appréhender les tendances du marché et d'orienter l'évolution des politiques nationales. D'autres initiatives ont été utiles pour soutenir l'élaboration de mesures fondées sur des données probantes et les efforts nationaux de réforme[24].

5 QUELLE A ÉTÉ LA VALEUR AJOUTÉE DE CE PROGRAMME?

COSME a apporté une valeur ajoutée européenne en soutenant des **actions qui dépassent la portée et le niveau de détail des actions soutenues au niveau national ou régional**. **En combinant l'expertise de nombreux pays**, les services de conseil et les projets subventionnés ont créé une additionnalité considérable. Aucun programme national ou régional n'aurait permis d'atteindre cet objectif, car aucun n'en avait la capacité nécessaire proportionnellement au nombre d'entreprises qui ont bénéficié des services de financement et de conseil au titre du programme COSME.

En ce qui concerne la **LGF**, le programme COSME a apporté une valeur ajoutée européenne en offrant aux PME de meilleures conditions que les programmes de soutien nationaux et régionaux. Il a également permis de financer des entreprises plus exposées au risque et qui ne disposaient pas de garanties. L'**EFG** a créé une additionnalité partielle en prévoyant un champ d'application ou un éventail d'aides plus large que les garanties nationales ou régionales en fonds propres. La portée paneuropéenne de ce mécanisme lui a permis de surmonter la fragmentation du marché du capital-investissement et de jouer un rôle essentiel dans le

[20] COSME – Rapport de suivi 2020.
[21] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_850
[22] Fiche de suivi. GRO/SME/20/C/081.
[23] Leur objectif était de renforcer la création d'emplois de qualité, de faciliter la transition écologique, sociale et numérique au niveau local et de favoriser l'adoption de modèles d'entreprise résilients et durables. Fiche de suivi. GRO/SME/20/D/01 — Missions européennes de l'économie sociale.
[24] Ainsi, l'initiative en faveur de la durabilité des bâtiments s'est dotée d'un outil lui permettant de soutenir la conception et de suivre les mesures liées à la construction dans le cadre de la fiche de suivi des plans nationaux pour la reprise et la résilience. GRO/SME/20/F/103.

développement de l'écosystème européen en la matière. Les montants accordés individuellement aux PME (enveloppe totale plus importante) étaient plus élevés que pour la moyenne de l'UE.

Le programme COSME a soutenu un large éventail de services de conseil pour les PME, à grande échelle et au niveau international. Dans de nombreux États membres, une grande partie des PME n'avaient pas accès à la composante internationale de ces services, qui n'étaient pas proposés par les régimes d'aide nationaux. L'EEN en particulier a **offert une additionnalité totale** et une valeur ajoutée européenne en soutenant la mise en réseau et les échanges d'information entre les conseillers EEN dans l'ensemble de l'UE. Les **bureaux internationaux d'assistance en matière de propriété intellectuelle** ont également apporté une additionnalité totale en aidant les PME à obtenir des réponses sur mesure avec des contributions complexes de différents pays.

L'étude d'évaluation de 2021 sur les initiatives de **collaboration entre clusters** réalisées au titre des instruments COSME et Horizon 2020 et du service des instruments de politique étrangère[25], a montré que, selon les organisations de clusters participant à *Clusters Go International*, les partenariats de clusters soutenus avaient énormément contribué à faciliter l'accès des PME aux marchés des pays tiers.

EYE a apporté une additionnalité et une forte valeur ajoutée européenne en offrant aux entrepreneurs des **possibilités de mobilité transnationale** auxquelles ils n'avaient pas accès par ailleurs. Si les États membres proposent un large éventail de mesures de soutien aux entrepreneurs, les programmes nationaux de soutien à la mobilité transnationale sont rares, voire inexistants et, en tout état de cause, il n'en existe aucun qui ait l'ampleur et le profil international du programme EYE.

La marque «UE» et le champ d'application à l'échelle européenne du programme COSME ont apporté une valeur ajoutée en **renforçant la visibilité internationale** du programme. Certaines actions du programme COSME, telles que l'EEN ou l'EYE, sont désormais largement reconnues dans l'ensemble de la communauté des PME. L'image de marque de l'EEN est largement utilisée et son rôle dans le soutien lié à l'UE est reconnu, **mais les PME devraient être encore davantage sensibilisées au fait que les services de l'EEN sont cofinancés par l'UE**[26].

6 EFFICACITÉ

L'efficacité du programme COSME a été évaluée sur la base de la structure et de la gestion du budget et de la mise en œuvre, de la proportionnalité des coûts et des bénéfices, et des coûts administratifs pour les demandeurs et les bénéficiaires. Cette évaluation s'appuie sur les données du programme relatives aux **indicateurs clés**, notamment le «**délai d'information**»

[25] *Evaluation Study of & Potential Follow-Up to Cluster Initiatives under COSME, H2020 & FPI*: https://www.ideaconsult.be/en/projects/evaluation-study-of--potential-follow-up-to-cluster-initiatives-under-cosme-h2020--fpi.

[26] Certains des membres de l'EEN interrogés indiquent que les PME reconnaissent surtout le nom de l'organisation membre de l'EEN.

et le «**délai d'octroi**» des appels ouverts[27]. Elle s'appuie en outre sur les conclusions de l'évaluation intermédiaire 2014-2016 de la mise en œuvre du programme COSME et sur les éléments recueillis lors des entretiens et des enquêtes ciblées.

On a relevé un **taux d'exécution élevé du budget** pour chaque année de mise en œuvre du programme, et ce malgré l'augmentation régulière du budget annuel d'une année sur l'autre. Le taux d'exécution a varié de 94 % en 2016 à 99 % en 2014, 2015 et 2020, **le taux moyen sur la durée du programme étant de 98 %**[28].

Les actions COSME ont apporté une grande variété d'avantages quantifiables aux participants, aux bénéficiaires, et à l'UE en général.

Tableau 3 *Principaux avantages quantifiables des actions spécifiques COSME*

Action	Indicateur des retombées positives	Type d'indicateur	Valeur de l'indicateur
EYE	Nombre d'entrepreneurs d'accueil/nouveaux entrepreneurs	Réalisation	15 096
	Nombre d'organisations intermédiaires	Réalisation	360
	Nombre d'échanges EYE	Résultat	7 548
EEN	Nombre de PME qui bénéficient de services EEN	Résultat	1 957 822
	Nombre de PME qui utilisent des services numériques	Résultat	21,5 millions (2020-2021)
	Nombre d'accords de partenariat transfrontières signés	Résultat	18 701
Clusters	Nombre d'initiatives et d'événements en cluster	Résultat	132
	Nombre d'organisations en cluster concernées	Réalisation	392
	Nombre de PME bénéficiaires d'actions	Résultat	> 4 055 PME
	Nombre de secteurs couverts par les initiatives de collaboration entre clusters	Résultat	61
LGF	Total des engagements de l'UE en faveur du financement par l'emprunt	Réalisation	1,2 milliard d'euros
	Nombre d'intermédiaires qui bénéficient d'un soutien	Réalisation	128
	Valeur totale des prêts accordés au titre de la LGF avec le soutien du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)	Réalisation	54 milliards d'euros
	Nombre de PME qui bénéficient de prêts garantis	Résultat	865 387

[27] Le délai d'information fait référence au temps écoulé entre la date limite de l'appel et l'invitation à signer le contrat, tandis que le délai d'octroi renvoie au temps écoulé entre la clôture d'un appel et la signature de l'accord de subvention, qui marque généralement le début du projet.

[28] Source: rapports annuels de suivi produits par la Commission européenne.

Action	Indicateur des retombées positives	Type d'indicateur	Valeur de l'indicateur
	Nombre d'emplois maintenus ou créés dans les PME ou le secteur	Incidence	233 146[29]
EFG	Contribution totale de l'UE engagée par la DG GROW		378,1 millions d'euros
	Nombre d'intermédiaires financiers qui bénéficient d'un soutien	Réalisation	23
	Total des financements catalysés par instrument	Résultat	3,9 milliards d'euros
	Nombre d'emplois maintenus ou créés dans les PME ou le secteur	Incidence	1604[30]

Source: étude d'appui à l'évaluation du programme COSME

7 PERTINENCE

L'objectif du programme COSME était de remédier aux grands problèmes des PME européennes **compte tenu de leurs nouveaux besoins**. La dotation budgétaire a été modifiée pendant la mise en œuvre du programme pour répondre à l'évolution des besoins. Dans leurs retours d'information, les parties prenantes ont apprécié la flexibilité concernant les actions axées sur les marchés publics, l'économie sociale et le tourisme[31]. Tous les documents de programmation ont tenu compte de **l'intérêt accru pour la durabilité, les transitions numérique et écologique et l'entrepreneuriat féminin**.

À mesure que progressait la mise en œuvre du programme, l'accent a davantage été mis sur **l'innovation** et la **transition numérique**. Parmi les nouvelles initiatives de l'UE approuvées dans les dernières années du programme figurait la proposition de 2018 sur le programme pour une Europe numérique[32] visant à renforcer les capacités numériques de l'UE.

Au cours de la période 2014-2020, une attention particulière a également été accordée à la durabilité et à la transition écologique. Le **pacte vert pour l'Europe**[33] (2019) est devenu le cadre stratégique central pour atteindre l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050. COSME a aidé les entreprises et les clusters à développer des produits durables et respectueux de l'environnement, et une partie du soutien financier COSME a été allouée aux PME qui ont réalisé des investissements en ce sens.

8 COHÉRENCE

Les actions les plus cohérentes sur le plan interne sont les **instruments financiers, l'EEN, les actions d'internationalisation des clusters, les bureaux d'assistance en matière de propriété intellectuelle et le centre UE-Japon**.

[29]Chiffre basé sur COSME LGF – Growth & Employment report 31-12-2019.
[30] Ce chiffre est basé sur *COSME EFG – Growth & Employment report 31-12-2019*.
[31] Retour d'information recueilli lors des entretiens sur le thème de l'étude.
[32]https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/digital-europe-programme_en
[33] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640

Il ressort de l'étude d'appui que des progrès ont été accomplis (synergies supplémentaires, mobilisation des complémentarités et réduction au minimum des chevauchements) depuis l'évaluation intermédiaire qui avait révélé à l'époque que le programme COSME ne générait pas de fortes synergies[34]. Néanmoins, l'étude d'appui suggère également la nécessité d'une **approche plus systématique de l'identification et de la mise en œuvre des synergies**, et d'une meilleure interaction entre les outils de communication pour les différentes actions.

Tableau 4 *Synergies, complémentarités et/ou coopération avec d'autres programmes ou services d'appui*

Type ou nom du programme ou des actions	**Actions COSME présentant des synergies, des complémentarités ou une coopération**	**Chevauchements**
Horizon 2020	EEN, LGF, EFG	
Fonds ESI	EFG, EEN LGF: quelques chevauchements, mais la demande de crédit des PME était suffisamment forte pour garantir que le financement régional et le financement LGF soient pleinement utilisés.	Voir colonne du milieu
EFSI	LGF (complémentarité et coopération)	EFG
Bureaux d'assistance en matière de propriété intellectuelle dans le cadre de divers programmes de l'UE	Bureaux d'assistance en matière de propriété intellectuelle à l'international Centre de coopération industrielle UE-Japon	
Mesures de soutien nationales et/ou régionales Pôles d'innovation numérique35	EYE: complémentaire des actions en faveur de l'esprit d'entreprise et des compétences LGF et EFG: complémentaires des instruments financiers régionaux EEN: - a bien progressé dans le domaine de l'intégration régionale; - coopération avec les pôles d'innovation numérique.	

Source: étude d'appui à l'évaluation du programme COSME

9 CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Le programme s'est appuyé sur les résultats du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE) qui l'a précédé (2007-2013). Bon nombre des actions soutenues au titre du

[34] La mise en œuvre des recommandations de l'évaluation intermédiaire figure à l'annexe VI A du document de travail des services de la Commission. De plus amples informations sur ces synergies sont fournies dans les rapports de suivi 2019 et 2020.

[35] Ont débuté sous la forme d'initiatives nationales ou régionales. Le pôle européen d'innovation numérique est devenu opérationnel en 2023.

PIE se sont poursuivies dans le cadre du programme COSME. Tout en reconnaissant l'importance de l'innovation dans ses interventions, le programme COSME a mis l'accent sur la compétitivité. Le programme a accompli **des progrès substantiels dans la réalisation de ses objectifs généraux et spécifiques**, en traitant simultanément toute une série de questions complexes, sur la base de l'analyse des données concrètes disponibles et du retour d'informations provenant des enquêtes.

Le programme a aidé les PME **à accéder au financement**, à comprendre comment opérer sur de **nouveaux marchés** et **chaînes de valeur mondiales** et à collaborer par-delà les frontières et au sein de clusters. Plus généralement, il a favorisé l'**entrepreneuriat**, la **création d'entreprises** et la mise en place d'un environnement plus favorable aux entreprises.

9.1 Points forts du programme COSME

- **Recours à des intermédiaires** qui comprenaient les besoins des PME dans des secteurs et des écosystèmes spécifiques
- **Flexibilité** du programme
- **Taux élevé d'exécution financière** et suivi budgétaire solide qui ont permis des réaffectations budgétaires lorsque cela était nécessaire
- **Effets positifs sur les PME bénéficiaires finales** pour tous les objectifs
- **Programme très bien adapté à l'objectif et qui l'est resté jusqu'à la fin**, démontrant sa capacité à aider les PME à relever de nouveaux défis

La LGF a eu des effets positifs sur le taux de survie des entreprises, mais rien ne prouve qu'elle en a eu sur l'emploi, le chiffre d'affaires et le total des actifs. L'EFG a eu une incidence positive sur les taux de survie, l'emploi et les performances économiques en général[36].

L'EEN a été un outil efficace. Le programme a aidé près de 2,9 millions de PME à obtenir des services de conseil essentiels, des informations pour se lancer sur de nouveaux marchés et un soutien pour trouver des partenaires. Les données tirées des enquêtes indiquent que les services de l'EEN ont aidé les PME à survivre, à maintenir et à accroître leur main-d'œuvre, à se développer sur de nouveaux marchés, et à maintenir ou à augmenter leur chiffre d'affaires. Les échanges EYE ont également eu des retombées très positives, notamment sur les compétences.

9.2 Principales faiblesses du programme COSME

- **Un système de suivi et de déclaration incomplet**, les indicateurs mesurables ne couvrant pas totalement l'ensemble des interventions

- Le suivi des **interventions de moindre ampleur était principalement axé sur la mise en œuvre financière**, les résultats à atteindre et la résolution des problèmes rencontrés

[36] Sur la base d'une analyse contrefactuelle. Même si l'EFG n'a pas pu démontrer l'existence d'avantages économiques statistiquement significatifs et positifs, en grande partie du fait de la taille très réduite de l'échantillon final, l'analyse démontre qu'au fil du temps, les bénéficiaires finaux ont non seulement affiché des taux de survie élevés, mais également des performances économiques généralement à la hausse, telles que l'augmentation de leur chiffre d'affaires et de leurs actifs.

- La **structure du système de gestion du programme**, et notamment la participation de plusieurs organismes intermédiaires, a compliqué la collecte de données sur les incidences finales.

L'évaluation a montré que l'un des défauts de conception du programme résidait dans son système de suivi incomplet, empêchant d'expliquer comment chacune des actions, en particulier les plus modestes, a été pensée pour répondre de manière cohérente à des besoins spécifiques et à des défaillances du marché et pour contribuer aux objectifs généraux du programme et aux priorités plus larges de l'UE.

Certaines actions de moindre envergure ont été plus fructueuses que d'autres. Un petit nombre d'entre elles ont fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission en raison de problèmes de mise en œuvre et de performance.

9.3 Enseignements tirés pour l'avenir

On peut noter plusieurs points forts du programme. COSME a eu des effets positifs sur les PME bénéficiaires finales, était adapté à l'objectif visé et l'est resté tout au long du processus, a donné de bons résultats dans la mise en œuvre et a confirmé la validité des intermédiaires en tant que modalité de mise en œuvre efficace. Plusieurs suggestions d'amélioration peuvent toutefois être formulées.

- **Élaborer un cadre de suivi plus simple et plus logique** pour faciliter l'évaluation du programme et garantir que toutes les actions conservent une forte pertinence
- **Accorder plus d'attention aux résultats et aux retombées du programme**, y compris à long terme, et rester attentif à la mesure des indicateurs définis dans le règlement COSME et dans les documents de programmation ultérieurs pour toutes les actions
- **Améliorer la cohérence des actions plus modestes** L'identification et le déclenchement de synergies devraient se poursuivre sur une base régulière.

Il conviendrait de mettre au point un système de suivi et de déclaration plus simple, assorti d'indicateurs mesurables. Bien que les retombées des actions de moindre envergure aient, à plusieurs égards, été mieux documentées dans les dernières années du programme, l'analyse n'a pas fourni de données de suivi ou d'informations suffisamment détaillées sur la manière dont ces actions ont contribué aux objectifs globaux du programme.

L'étude a par ailleurs fait ressortir la nécessité d'améliorer la collecte de données concernant les résultats des bénéficiaires finaux et la manière dont ils ont contribué à la réalisation des objectifs généraux du programme. La nécessité de disposer de données de surveillance plus complètes ne devrait pas impliquer d'augmentation de la charge administrative liée aux obligations de déclaration. Des solutions, parmi lesquelles l'automatisation et l'utilisation des données existantes, sont à l'étude pour garantir que l'information circule sans alourdir la charge administrative.

Les instruments financiers sont très bien coordonnés, les garanties de prêts et le financement sur fonds propres se renforçant mutuellement. Des actions de plus grande envergure telles que l'EEN, les instruments financiers et des actions telles que les bureaux internationaux d'assistance aux PME en matière de propriété intellectuelle ont créé des synergies avec les

actions soutenues au titre d'autres fonds et programmes de l'UE, tels qu'Horizon 2020. Si de nombreuses actions plus modestes ont apporté une contribution précieuse aux objectifs du programme et ont eu un impact positif, certaines se sont révélées moins cohérentes.

Les actions phares du programme COSME, telles que le réseau Entreprise Europe, pourraient également bénéficier d'une visibilité accrue parmi les PME. L'image de marque à l'échelle de l'UE est susceptible de renforcer la visibilité internationale du programme, d'améliorer l'adoption des actions par les PME et de créer de nouvelles possibilités de coopération.