



N° 298

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2012.

PROJET DE LOI

relatif à la création de la banque publique d'investissement,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean-Marc AYRAULT,
Premier ministre,

PAR Pierre MOSCOVICI,
ministre de l'économie et des finances.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La constitution du groupe public de financement et d'investissement (« la banque publique d'investissement » – BPI) est le premier engagement du Président de la République. La BPI est une plateforme de l'expansion des entreprises, en particulier des très petites entreprises (TPE) des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont l'économie française a aujourd'hui besoin. C'est également la première étape de la réforme du financement de notre économie, voulue par le Président de la République, qui sera suivie de la réforme de l'épargne réglementée, de la réforme de la fiscalité de l'épargne et de la réforme bancaire.

Face à l'ampleur de la crise, la création de la BPI vise à répondre à quatre urgences.

La première urgence, c'est de poursuivre et d'amplifier le soutien public au financement des entreprises, en particulier des TPE et des PME dans le contexte de la crise économique et financière. Alors que les conditions de crédit sont perçues comme de plus en plus difficiles et que les TPE, PME et ETI françaises manquent parfois de fonds propres pour croître, la BPI a vocation à corriger les défaillances de marché et à entraîner les investisseurs privés au service du redressement productif. Elle aura en particulier vocation à soutenir les PME, les PME industrielles et les PME innovantes. Elle pourra également répondre à une logique proche de celle de l'investisseur souverain, capable d'entrer au capital de grandes entreprises porteuses de croissance et de compétitivité pour l'économie française, en vue de stabiliser leur actionnariat.

La deuxième urgence c'est le développement d'une nouvelle stratégie de croissance économique orientée par l'État et mise en œuvre en région, avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations. La BPI interviendra notamment en soutien des secteurs d'avenir et investira de manière avisée pour financer des projets de long terme. La BPI appuiera deux priorités nationales pour la croissance et la compétitivité : le soutien à l'innovation et l'accompagnement des entreprises à l'international. Elle apportera son soutien à la stratégie nationale de développement des secteurs de la

conversion numérique, de la transition écologique et énergétique, de l'économie sociale et solidaire et de développement des entreprises dans les zones urbaines défavorisées. À travers l'ensemble de ses outils de financement et d'investissement, la BPI apportera également son soutien à la politique industrielle du Gouvernement, notamment pour soutenir les stratégies nationales de développement de filières. Le régime prudentiel de la BPI respectera les règles européennes et internationales : il tiendra compte des particularités des différentes filiales du groupe.

La troisième urgence est d'offrir un meilleur service aux chefs d'entreprises par un accès direct à l'ensemble des outils nécessaires à leur développement et leur adéquation aux besoins des entreprises. Les instruments publics de l'accompagnement des entreprises et du financement de l'économie demeurent en France trop dispersés, trop complexes, ou trop lointains face aux attentes des entrepreneurs. La BPI offrira l'ensemble de ces produits au travers de guichets uniques régionaux d'un même réseau de distribution, au plus près des entreprises, notamment dans leurs projets d'investissement productif, d'innovation et d'export, pour que l'essentiel des décisions soient prises en région et dans des délais rapides. Par ailleurs, la BPI développera une offre de service et d'accompagnement des entreprises dans leurs projets de développement.

Conformément à la déclaration commune signée entre le Président de la République et les présidents de région le 12 septembre 2012, la quatrième urgence est de mobiliser ensemble l'État, la Caisse des dépôts et consignations et les régions, au service du développement économique. La BPI est donc fondée sur un partenariat entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations et les Régions. Les Régions ont développé depuis plusieurs années des dispositifs nombreux de soutien au financement des entreprises. Cependant, aucune structure ne permet aujourd'hui la mise en cohérence de l'action portée par les Régions, à travers leurs stratégies régionales de développement économique, et l'action de l'État. Face à l'ampleur des défis, et unis dans leur volonté de créer les conditions de la croissance de demain, l'État, la Caisse des dépôts et consignations et les Régions doivent saisir l'opportunité de la création de la BPI pour œuvrer ensemble, dans la même direction, en faveur du redressement économique dans les territoires. La gouvernance nationale et régionale de la BPI incarne ce nouveau partenariat. Les régions et la BPI créeront ainsi ensemble des plates-formes communes d'accueil des entreprises pour leurs besoins de financement en matière de prêts, de garanties et de fonds propres.

La BPI développera une stratégie d'intervention spécifique en outre-mer : le mandat, les instruments et la doctrine d'intervention de la BPI seront adaptés à la prise en compte des spécificités ultra-marines. La gouvernance de la BPI devra tenir compte de ces spécificités et de la place particulière de certains acteurs en outre-mer, où l'Agence Française de Développement et les conseils régionaux sont des acteurs centraux du financement de l'économie et du soutien à l'investissement.

Le présent projet de loi vise à mettre en œuvre cette ambition.

Il est accompagné d'une étude d'impact détaillant la nécessité, les modalités et les objectifs de la création de la BPI.

Les dispositions du titre I^{er} du présent projet de loi concernent la création et l'organisation de la structure de tête (BPI-Groupe) : les autres mesures nécessaires à la constitution et au fonctionnement de la BPI ne sont pas du ressort de la loi. La BPI est d'abord un projet industriel et économique : la présente loi crée l'instrument et les conditions de l'intégration de certains instruments publics existants. Il relève également de la loi de définir les missions de la BPI et certaines de ses modalités de gouvernance. Pour des raisons de sécurité juridique, notamment la sécurisation des engagements contractuels en cours, le cadre légal de la BPI s'appuie – sur le plan légistique – sur les dispositions de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO.

L'article 1^{er} définit la vocation de la BPI au service du financement et du développement des entreprises. À cette fin, le nouveau groupe public agit en appui des politiques publiques nationales et régionales.

L'article 2 procède aux changements de dénomination dans l'ensemble de l'ordonnance et, compte tenu de l'importance des modifications apportées à celle-ci, au changement de l'intitulé de l'ordonnance elle-même.

Les articles 1^{er} à 2 sont regroupés dans un chapitre premier définissant l'objet de la BPI.

L'article 3 crée le conseil d'administration de la BPI. Il comprend quinze membres, dont quatre représentants de l'État nommés par décret et quatre membres représentant les actionnaires nommés par l'assemblée

générale. Il donne place à la représentation régionale et comprend deux administrateurs élus par les salariés. Le directeur général de la BPI est désigné par l'État parmi les trois personnalités qualifiées du conseil d'administration.

L'article 4 crée un comité d'orientation au niveau national de la BPI. Il en fixe les missions et la composition, pour associer l'ensemble des partenaires économiques à sa gouvernance, en particulier les entreprises.

Il crée également un comité d'orientation au niveau régional, dans chaque région, chargé notamment de veiller à la cohérence des orientations stratégiques de la BPI avec la stratégie régionale de développement économique. Il est présidé par le président du conseil régional.

Les articles 3 et 4 sont regroupés dans un chapitre II définissant la gouvernance de la BPI.

L'article 5 procède à une refonte de l'ordonnance du 22 juillet 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO. Les principales modifications concernent la création de la société BPI-Groupe, qui sera la tête de groupe opérationnelle du nouvel ensemble. Les dispositions concernant la société BPI-Groupe se substituent aux dispositions qui régissent, dans la rédaction actuelle de l'ordonnance, la société OSEO, qui ne disparaît pas mais qui est appelée à devenir une filiale de BPI-Groupe. Cette société sera d'ailleurs un élément important de l'action de BPI-Groupe, aux côtés de la filiale en charge du financement en fonds propres.

En particulier, le 1° de cet article permet d'ouvrir à l'établissement public industriel et commercial (EPIC) BPI-Groupe la possibilité d'exercer son objet par l'intermédiaire de sociétés dans lesquelles il détient une participation ou de sociétés détenues, directement ou indirectement, au moins à 50 % par l'État.

L'article 6 autorise, à des fins statistiques et d'évaluation des politiques publiques, la société BPI-Groupe à transmettre à l'État des informations visées par les articles L. 511-33 et L. 511-34 du code monétaire et financier sur le secret professionnel, sans préjudice, le cas échéant, du respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les articles 7 et 8 traitent de dispositions transitoires.

L'article 9 prévoit l'habilitation à adapter les présentes dispositions en outre-mer.

Les articles susmentionnés sont regroupés dans un chapitre III.

Les dispositions du titre II comportent des dispositions diverses d'adaptation de la législation financière au droit de l'Union européenne.

L'article 10 ratifie l'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs, qui a été publiée au *Journal officiel* le 2 août 2011 et apporte aux livres II, V et VI du code monétaire et financier les modifications requises aux fins de la transposition de la directive dite OPCVM IV.

L'article 11 permet en outre d'apporter correction des erreurs matérielles relevées dans l'ordonnance.

L'article 12 habilite le Gouvernement pendant un délai de douze mois à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, ainsi que les mesures relevant du domaine de la loi destinées à spécifier et encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectifs ne relevant pas de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et à simplifier la gamme des produits de placement collectif afin d'en accroître la lisibilité et améliorer la gestion de leur liquidité.

Il habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de cette ordonnance en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Enfin, **l'article 13** habilite le Gouvernement pendant un délai de quinze mois à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la réforme du statut d'établissement de crédit. La

définition française actuelle des établissements de crédit est plus large que celle de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, qui fixe le cadre prudentiel applicable à ces institutions et qui sera reprise dans un règlement européen « CRR4 » applicable au 1^{er} janvier 2013. La future définition européenne, d'application immédiate, sera limitée aux seules entités dont l'activité consiste à recevoir des fonds remboursables du public et à accorder des prêts pour leur propre compte, alors que la définition française actuelle couvre des entités diverses énumérées à l'article L. 511-9 du code monétaire et financier, dont certaines ne reçoivent pas de fonds remboursables du public. Dans la mesure où ce futur règlement sera d'application directe dans les États membres, il est nécessaire d'adapter le cadre français pour aligner la notion d'établissement de crédit sur la définition européenne et créer une nouvelle catégorie d'institutions qui accordent des prêts sans recevoir des fonds remboursables du public.

Il habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de cette ordonnance en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie et des finances,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie et des finances, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE I^{ER}

BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

CHAPITRE I^{ER}

Objet

Article 1^{er}

- ① I. – Il est inséré avant le chapitre I^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 modifiée relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO un article 1^{er} ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1^{er}.* – La banque publique d'investissement est un groupe public au service du financement et du développement des entreprises, agissant en appui des politiques publiques conduites par l'État et les régions. Elle favorise par son action l'innovation, le développement et l'internationalisation des entreprises, en contribuant à leur financement en prêts et en fonds propres. »

- ③ II. – Les articles 1^{er} et 2 de la même ordonnance deviennent respectivement les articles 2 et 3.

Article 2

- ① I. – L'établissement public OSEO prend le nom d'établissement public BPI-Groupe.
- ② II. – L'ordonnance du 29 juin 2005 mentionnée ci-dessus est ainsi modifiée :
- ③ a) Dans son intitulé, les mots : « la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO » sont remplacés par les mots : « la banque publique d'investissement » ;
- ④ b) Dans l'intitulé du chapitre I^{er}, les mots : « Création et organisation » sont remplacés par le mot : « Organisation » ;
- ⑤ c) Sous réserve des 5^o, 6^o et 7^o de l'article 5 ci-après, dans la même ordonnance, les mots : « établissement public OSEO » sont remplacés par les mots : « établissement public BPI-Groupe » et les mots : « société anonyme OSEO » par les mots : « société anonyme BPI-Groupe ».

CHAPITRE II

Gouvernance

Article 3

- ① L'article 7 de la même ordonnance est remplacé par un article ainsi rédigé :
- ② « Art.7. – Le conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe comprend quinze membres :
- ③ « 1^o Huit représentants des actionnaires, dont quatre représentants de l'État nommés par décret et quatre membres désignés par l'assemblée générale des actionnaires conformément aux dispositions du code de commerce ;
- ④ « 2^o Deux représentants des régions, nommés par décret sur proposition d'une association représentative des régions ;

- ⑤ « 3° Trois personnalités choisies en raison de leur compétence en matière économique et financière, nommées par décret ;
- ⑥ « 4° Deux représentants des salariés de la société et de ses filiales dans lesquelles elle détient directement ou indirectement la majorité du capital, élus dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public.
- ⑦ « Le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe est nommé par décret parmi les administrateurs mentionnés au 3°.
- ⑧ « En cas de vacance d'un ou plusieurs sièges par décès ou par démission d'un ou plusieurs administrateurs de la société anonyme BPI-Groupe nommés par l'assemblée générale, le conseil d'administration procède à des nominations à titre provisoire en vue de compléter son effectif dans le délai de trois mois à compter du jour où se produit la vacance. Les nominations effectuées par le conseil sont soumises à ratification de la plus prochaine assemblée générale ordinaire. A défaut de ratification, les délibérations prises et les actes accomplis antérieurement par le conseil n'en demeurent pas moins valables.
- ⑨ « Les délibérations du conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe qui portent directement ou indirectement sur la mise en œuvre des concours financiers de l'État sont adoptées avec le vote favorable des représentants de l'État.
- ⑩ « L'article L. 225-38 du code de commerce ne s'applique pas aux conventions conclues entre, d'une part, l'État ou l'établissement public BPI-Groupe et, d'autre part, la société anonyme BPI-Groupe en application des I et III de l'article 6 de la présente ordonnance. »

Article 4

- ① Après l'article 7 de la même ordonnance, il est inséré deux articles 7-1 et 7-2 ainsi rédigés :
- ② « *Art. 7-1.* – Un comité national d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe est chargé d'exprimer un avis sur les orientations stratégiques, la doctrine d'intervention et les modalités d'exercice par la société et ses filiales de ses missions d'intérêt général. Ses avis sont communiqués au conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe.

- ③ « Il est composé de vingt-et-un membres :
- ④ « a) Un député et un sénateur ;
- ⑤ « b) Le président de la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations ;
- ⑥ « c) Deux représentants des régions désignés par une association représentative des régions ;
- ⑦ « d) Cinq représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives au plan national et interprofessionnel ;
- ⑧ « e) Trois représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs indépendants représentatives au plan national ;
- ⑨ « f) Huit personnalités choisies en raison de leur compétence dans les domaines du financement, de l'innovation, de l'énergie, des activités industrielles ou des activités de services, de l'économie sociale et solidaire, de l'environnement et de la politique de la ville.
- ⑩ « Son président est désigné par l'association mentionnée au c) parmi ses deux représentants.
- ⑪ « Le mode de désignation des membres mentionnés aux c), d), e) et f) ci-dessus et les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont fixés par décret.
- ⑫ « Art. 7-2. – Dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse, un comité régional d'orientation est chargé de formuler un avis sur les modalités d'exercice par la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales de ses missions au niveau régional et sur la cohérence de ses orientations stratégiques avec la stratégie régionale de développement économique. Il adresse ses avis aux organes régionaux de direction de la société anonyme BPI-Groupe.
- ⑬ « Il est composé de représentants de l'État, de représentants de la région ou, en Corse, de représentants de la collectivité territoriale et de personnalités choisies en raison de leur compétence dans les domaines du financement, de l'innovation, de l'énergie, des activités industrielles ou des activités de services, de l'économie sociale et solidaire, de l'environnement et de la politique de la ville. Il est présidé par le président du conseil

régional et, dans la collectivité territoriale de Corse, par le président du conseil exécutif de Corse.

- ⑭ « La composition des comités régionaux, le mode de désignation de leurs membres et leurs modalités de fonctionnement sont précisés par décret. »

Article 5

- ① La même ordonnance est ainsi modifiée :
- ② 1° À l'article 1^{er} dans sa rédaction antérieure à la présente loi :
- ③ a) Au premier alinéa, après les mots : « agit directement ou » sont ajoutés les mots : « , dans le cadre de conventions passées à cet effet » et après les mots : « de ses filiales » sont ajoutés les mots : « , de sociétés dans lesquelles il détient une participation ou de toute société dont l'État détient, directement ou indirectement, au moins 50 % du capital » ;
- ④ b) La dernière phrase du dernier alinéa est supprimée ;
- ⑤ 2° À l'article 4 :
- ⑥ a) Le deuxième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « 1° Le montant des rémunérations qui lui sont versées par ses filiales, les sociétés dans lesquelles il détient une participation ou toute société dont l'État détient, directement ou indirectement, au moins 50 % du capital, en paiement des prestations et services qu'il assure pour leur compte ; »
- ⑧ b) Au troisième alinéa, après les mots : « ses filiales » sont ajoutés les mots : « ou les sociétés dans lesquelles il détient une participation » ;
- ⑨ 3° Au premier alinéa de l'article 5, après les mots : « selon le plan comptable général et, » sont ajoutés les mots : « le cas échéant, » ;
- ⑩ 4° À l'article 6 :
- ⑪ a) Au premier alinéa du I, après les mots : « pour objet d'exercer » sont ajoutés les mots : « , directement ou par l'intermédiaire de ses filiales, » ;

- ⑫ *b)* Au II, après le mot : « détiennent » sont ajoutés les mots : « au moins 50 % et, conjointement avec d'autres personnes morales de droit public, » ;
- ⑬ *c)* Au III, les mots : « de ses missions » sont remplacés par les mots : « et ses filiales de ses missions » ;
- ⑭ *d)* Il est inséré un IV ainsi rédigé :
- ⑮ « IV. – Pour la mise en œuvre des missions mentionnées aux 1° à 3° du I, la société anonyme BPI Groupe recourt à une filiale agréée en tant qu'établissement de crédit dont elle détient directement ou indirectement la majorité du capital. » ;
- ⑯ 5° À l'article 8 :
- ⑰ *a)* Les mots : « de la société anonyme OSEO » sont remplacés par les mots : « de la société anonyme BPI-Groupe et de la filiale mentionnée au IV de l'article 6 » ;
- ⑱ *b)* Les mots : « mentionnées au 1° » sont remplacés par les mots : « mentionnées aux 1° à 3 » ;
- ⑲ 6° À l'article 9 :
- ⑳ *a)* À la première phrase du I, les mots : « la société anonyme OSEO est organisée » sont remplacés par les mots : « la société mentionnée au IV de l'article 6 et, le cas échéant, la société anonyme BPI-Groupe sont organisées » ;
- ㉑ *b)* Au 1° du I, les mots : « à la société anonyme OSEO » sont supprimés ;
- ㉒ *c)* Au 2° du I, les mots : « Le conseil d'administration de la société anonyme OSEO fixe » sont remplacés par les mots : « La société mentionnée au IV de l'article 6 et, le cas échéant, la société anonyme BPI-Groupe fixent » ;
- ㉓ *d)* Au 3° du I, les mots : « à la société anonyme OSEO » sont supprimés ;
- ㉔ *e)* À la première phrase du premier alinéa du II, les mots : « La société anonyme OSEO établit » sont remplacés par les mots : « La société mentionnée au IV de l'article 6 et, le cas échéant, la société anonyme BPI-

Groupe établissent » et les mots : « qu'elle réalise » par les mots : « qu'elles réalisent » ;

- ②5) f) À la seconde phrase du premier alinéa du II, les mots : « La société anonyme OSEO » sont remplacés par les mots : « La société mentionnée au IV de l'article 6 » ; les mots : « distinguant les » sont remplacés par les mots : « propre à chacune des » et les mots : « déterminés par le conseil » sont remplacés par les mots : « déterminés par son conseil » ;
- ②6) g) Le second alinéa du II est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ②7) « Les modalités selon lesquelles cet enregistrement et cette gestion comptable sont effectués ainsi que les conditions dans lesquelles ils sont contrôlés et certifiés par un ou plusieurs commissaires aux comptes sont définis par le contrat mentionné au III de l'article 6. » ;
- ②8) h) Au III, les mots : « la société anonyme OSEO » sont remplacés par les mots : « la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales » et après les mots : « d'un droit quelconque sur les biens et droits » sont ajoutés les mots : « attachés à ces activités » ;
- ②9) 7° À l'article 10, les mots : « la société anonyme OSEO » sont remplacés par les mots : « la société anonyme BPI-Groupe et les statuts de la société mentionnée au IV de l'article 6 ».

Article 6

- ① Il est inséré après l'article 10 de la même ordonnance un article 11 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 11.* – Aux fins d'évaluer la politique publique d'aide au financement des entreprises et sans préjudice des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, l'établissement de crédit mentionné au IV de l'article 6 transmet à l'État les données mentionnées par les articles L. 511-33 et L. 511-34 du code monétaire et financier relatives aux entreprises bénéficiaires de concours financiers ou garanties accordés par toute société mentionnée à l'article 63 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière ainsi que par la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales.
- ③ « Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

CHAPITRE III

Dispositions transitoires et diverses

Article 7

- ① Jusqu'à l'élection des administrateurs représentants des salariés mentionnés à l'article 3, le conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe délibère valablement, sous réserve du respect des règles de quorum.
- ② Le conseil d'administration de la société dénommée OSEO peut demeurer en place dans sa configuration issue des termes de l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 susmentionnée antérieurs à la date de publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de réalisation des apports de titres de la société dénommée OSEO par l'établissement public BPI-Groupe à la société anonyme BPI-Groupe.

Article 8

- ① Les transferts par l'établissement public BPI-Groupe et la Caisse des dépôts et consignations de leurs participations dans la société dénommée OSEO à la société anonyme BPI-Groupe n'entraînent aucune remise en cause des autorisations dont sont titulaires la société dénommée OSEO ou ses filiales. Ils n'entraînent aucune remise en cause des contrats en cours d'exécution, quelle que soit leur qualification juridique, conclus par la société dénommée OSEO ou les sociétés qui lui sont liées au sens des articles L. 233-1 à L. 233-4 du code de commerce et ne sont de nature à justifier ni leur résiliation, ni la modification de l'une quelconque de leurs clauses ni, le cas échéant, le remboursement anticipé des dettes qui en sont l'objet.
- ② L'ensemble des opérations liées aux transferts mentionnés au présent article ou pouvant intervenir en application de la présente loi ne donnent pas lieu à la perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit.

Article 9

- ① Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures de

nature législative permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du titre I^{er} de la présente loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne le Département de Mayotte et les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

- ② Cette ordonnance est prise dans un délai de neuf mois à compter de la date de publication de la présente loi.
- ③ Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance.

TITRE II

DISPOSITIONS DIVERSES D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION FINANCIÈRE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 10

L'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs est ratifiée.

Article 11

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 214-24-1, la référence : « II de l'article L. 214-23 » est remplacée par la référence : « III de l'article L. 214-23 » ;
- ③ 2° Au 4° du I de l'article L. 214-31, les mots : « définies au 2° » sont remplacés par les mots : « définies aux *b* » ;
- ④ 3° Au I de l'article L. 214-36-3 et à l'article L. 214-37, les mots : « de l'article L. 214-20 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 214-20 et L. 214-21 » ;

- ⑤ 4° Au g du I de l'article L. 214-92, les mots : « , à l'exception de ceux visés aux sous-sections 9 à 14 de la section 1 du chapitre IV du titre I^{er} du livre II, agréés par l'Autorité des marchés financiers » sont remplacés par les mots : « relevant de la sous-section 1 de la section 1 du présent chapitre ou de l'article L. 214-27 » ;
- ⑥ 5° À l'article L. 214-123, les mots : « des 1, 3 à 8, du deuxième alinéa du 9 et du 10 de l'article L. 214-7-2 » sont remplacés par les mots : « des 1, 3 à 9 et 11 de l'article L. 214-7-2 et de l'article L. 214-14 » ;
- ⑦ 6° Au quatrième alinéa de l'article L. 214-124, après les mots : « de l'Autorité des marchés financiers. », sont insérés les mots : « Les statuts ne peuvent prévoir d'avantages particuliers. »

Article 12

- ① Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution :
- ② 1° Les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/20 ;
- ③ 2° Les mesures relevant du domaine de la loi destinées à spécifier et encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectifs ne relevant pas de la directive 2009/65 CE, ainsi qu'à simplifier la gamme des produits de placement collectif afin d'en accroître la lisibilité et d'améliorer la gestion de leur liquidité ;
- ④ 3° Les mesures de nature législative permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- ⑤ Ces ordonnances sont prises dans un délai de douze mois à compter de la date de publication de la présente loi.

- ⑥ Un projet de loi portant ratification est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication des ordonnances.

Article 13

- ① Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution :
- ② 1° Les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la réforme du régime des établissements de crédit eu égard à la législation bancaire de l'Union européenne et à la définition d'un nouveau régime applicable aux entités qui exercent une activité de crédit sans collecte de fonds remboursables du public, ainsi que les mesures nécessaires d'adaptation de la législation applicable aux établissements de crédit, et notamment de leurs conditions d'agrément, qui sont liées à la définition de ce nouveau régime ;
- ③ 2° Les mesures de nature législative permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions mentionnées au 1° ci-dessus en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- ④ Ces ordonnances sont prises dans un délai de quinze mois à compter de la date de publication de la présente loi.
- ⑤ Un projet de loi portant ratification est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication des ordonnances.

Fait à Paris, le 17 octobre 2012.

Signé : Jean-Marc AYRAULT

Par le Premier ministre :
Le ministre de l'économie et des finances
Signé : Pierre MOSCOVICI



Projet de loi
relatif à la création de la banque publique d'investissement

NOR : EFIX1235147L

Étude d'impact

Établie en application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du
15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de
la Constitution

Octobre 2012

SOMMAIRE

PARTIE 1 – BANQUE PUBLIQUE D’INVESTISSEMENT	1
CHAPITRE 1. – LA NÉCESSITÉ DE LA CRÉATION DE LA BANQUE PUBLIQUE D’INVESTISSEMENT	1
1. L’ACCÈS DES ENTREPRISES AU FINANCEMENT DE LEUR CROISSANCE EST SUSCEPTIBLE DE RENCONTRER DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES AMPLIFIÉES PAR LA CRISE.....	1
1.1. Structurellement, certaines entreprises font face à des défaillances de marché dans le financement de leur croissance	2
1.1.1. <i>Des imperfections du marché sont susceptibles d’affecter l’accès au financement bancaire de certaines entreprises</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L’innovation constitue un domaine spécifique qui se caractérise par de fortes imperfections de marché susceptibles de rationner l’accès au financement.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>L’accès des entreprises aux fonds propres est aussi rationné dans des conditions d’imperfection de marché.....</i>	<i>3</i>
1.2. Avec la crise, de nouvelles difficultés dans l’accès au financement apparaissent pour certaines entreprises	4
1.2.1. <i>Au niveau macroéconomique, aucune contraction généralisée du crédit n’a été constatée à ce jour auprès des entreprises.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Ce constat macroéconomique ne doit pas occulter des situations particulières plus difficiles, en particulier des petites et moyennes entreprises industrielles (PMI) qui présentent des fonds propres suffisants, mais un endettement bancaire peu dynamique.....</i>	<i>8</i>
2. L’ACTION PUBLIQUE DÉPLOYÉE AFIN DE RÉPONDRE À CE BESOIN DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES REPOSE AUJOURD’HUI SUR PLUSIEURS DISPOSITIFS ET ACTEURS	9
2.1. Oséo soutient l’innovation à travers des aides et avances ; il intervient en garantie et en financement de prêts aux entreprises.....	9
2.1.1. <i>L’activité d’innovation d’Oséo.....</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>L’activité de garantie d’Oséo.....</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>L’activité financement d’Oséo.....</i>	<i>11</i>
2.2. Le FSI soutient les fonds propres des entreprises, en investisseur minoritaire de long terme	12
2.2.1. <i>Une gouvernance originale.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Un investisseur public à la fois avisé et d’intérêt général.....</i>	<i>13</i>
2.2.3. <i>Des outils variés, nouveaux ou s’appuyant sur des dispositifs existants.....</i>	<i>13</i>
2.2.4. <i>Des investissements dans une logique de filières.....</i>	<i>14</i>
2.3. CDC Entreprises et ses filiales constituent le vecteur principal de l’intervention d’intérêt général en haut de bilan pour les PME	15
2.3.1. <i>CDC Entreprises est la société de gestion de la CDC, filiale à 100%, en charge de l’investissement direct et indirect dans les PME</i>	<i>15</i>
2.3.2. <i>FSI-Régions, filiale historique d’interventions en direct régionale, a vu son action amplifiée ces dernières années</i>	<i>16</i>
2.3.3. <i>Consolidation et Développement Gestion.....</i>	<i>17</i>

2.3.4. <i>L'action de CDC Entreprises s'inscrit dans le cadre du programme FSI-France Investissement 2020</i>	17
2.4. Les opérateurs nationaux ont de nombreux liens capitalistiques et de prestations croisés, qui nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de l'ensemble.....	19
2.5. Une implantation régionale variable selon les opérateurs.....	20
2.6. D'autres soutiens au financement et à l'accompagnement des entreprises, en régions et au niveau européen	21
2.6.1. <i>Des soutiens nombreux en régions</i>	21
2.6.2. <i>Des soutiens européens au financement des entreprises</i>	22
CHAPITRE 2. - LES OBJECTIFS DE LA CRÉATION DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT	23
1. LA CRÉATION DE LA BPI VISE À SIMPLIFIER ET RATIONALISER LE SOUTIEN PUBLIC AU FINANCEMENT DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	23
1.1. La nécessité d'améliorer le fonctionnement des dispositifs de soutien au financement des entreprises en France.....	23
1.1.1. <i>La création d'un guichet unique en régions répondra aux attentes des entreprises</i>	23
1.1.2. <i>La création de la BPI doit permettre d'améliorer les délais de traitement des demandes de financement</i>	23
1.1.3. <i>Un volet internationalisation des entreprises permettra de mieux coordonner l'action de la BPI et des autres opérateurs (Ubifrance, Coface DGP)</i>	24
1.2. Les avantages à attendre de la création de la BPI.....	25
1.2.1. <i>La création d'une structure de tête commune doit permettre d'intégrer dans une même stratégie de développement économique les différentes politiques de soutien au financement des entreprises</i>	25
1.2.2. <i>La mise en cohérence de l'action de l'Etat et des Régions pour le financement des entreprises</i>	25
1.2.3. <i>La mise en place d'une organisation régionale nouvelle des financements publics aux entreprises</i>	26
1.2.4. <i>La création d'une structure unique intervenant en prêts et garantie, en innovation et en fonds propres, permettra de tirer profit de synergies métiers</i>	26
1.2.5. <i>Le développement de nouveaux services aux entreprises</i>	27
1.2.6. <i>Un nouveau suivi de l'action publique de soutien aux entreprises au regard de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes</i>	27
2. LES PRINCIPES D'ACTION DE LA BPI	27
2.1. Les objectifs de la BPI.....	27
2.2. Présentation détaillée de la logique d'intervention et des objectifs associés (objectifs stratégiques, intermédiaires, opérationnels) conduisant à la situation nouvelle.....	29
CHAPITRE 3. - OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	30
1. LES ARBITRAGES	30
1.1. Quel périmètre pour la BPI ?	30
1.1.1. <i>Les entités qui seraient juridiquement rattachées à la BPI : Oséo, le FSI et CDC Entreprises</i>	30
1.1.2. <i>Des entités associées à la BPI : Ubifrance et Coface DGP</i>	31

1.2. Quelle structuration de la BPI ?.....	32
1.2.1. Deux principaux modèles ont été envisagés.....	32
1.2.2. Le modèle de la banque nationale, reposant sur un réseau d'antennes régionales, a été retenu.....	32
1.3. Quelle place pour les régions ?	33
1.4. Quelle gouvernance pour la structure de tête ?.....	34
LE MODE DE DÉSIGNATION DES MEMBRES MENTIONNÉS AUX C), D), E) ET F) CI- DESSUS ET LES MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ SONT FIXÉS PAR DÉCRET.	34
LES OPTIONS D'ACTION POSSIBLES	35
LES OPTIONS D'ACTION POSSIBLES	35
2. PRÉSENTATION DE L'OPTION RETENUE ET ESTIMATION DE SA CONTRIBUTION À LA RÉOLUTION DU PROBLÈME	35
2.1. Option retenue	35
2.1.1. Présentation de l'option retenue	35
2.1.2. Explicitation des raisons ayant présidé à ce choix. Évaluation des limites de son efficacité et des éventuelles difficultés d'application.....	36
2.2. Présentation du dispositif juridique envisagé	36
2.2.1. Liste des dispositions (législatives, réglementaires) à modifier ou à abroger.....	36
2.2.2. Articulation avec le droit européen en vigueur.....	37
2.2.3. Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (oultre-mer).....	38
CHAPITRE 4. - PRÉSENTATION ET ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES	39
EN FONCTION DES BESOINS, DES RESSOURCES NOUVELLES POURRONT ÊTRE DÉPLOYÉES POUR LA BPI.	39
1. ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES POUR CHAQUE CATÉGORIE DE PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES INTÉRESSÉES.....	39
1.1. Pour les entreprises	39
1.1.1. Demande récurrente des entreprises, un guichet unique régional sera mis en place.....	39
1.1.2. Le renforcement de la capacité d'intervention de la partie « fonds propres » à destination des PME et ETI de 56 % entre la période 2006- 2012 et la période 2012-2020	39
1.1.3. Le maintien d'un outil d'investissement en fonds propres souple et mobile au service des entreprises, au service de l'intérêt général.....	40
1.1.4. Le maintien de l'action en faveur de l'innovation dans la nouvelle structure devrait permettre de continuer à soutenir des projets innovants et ce de façon efficiente pour les dotations publiques	41
1.1.5. La création de la BPI permettra de renforcer l'action en faveur du développement d'entreprises de la transition écologique et énergétique.....	41
1.2. Pour les établissements de crédit.....	42
1.2.1. L'activité de la BPI répondra à des défaillances ou à des dysfonctionnements sur certains segments du marché du crédit.....	42

2. ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CONCERNÉES.....	43
2.1. Pour l'État.....	43
2.2. Pour l'État déconcentré.....	43
2.3. Pour les régions.....	44
3. IMPACT DE LA LOI SUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	44
CHAPITRE 5. - PRÉSENTATION DES CONSULTATIONS MENÉES.....	45
1. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES.....	45
SAISINE DU COMITÉ CONSULTATIF DE LA LÉGISLATION ET DE LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRES (CCLRF).....	45
2. CONSULTATIONS NON OBLIGATOIRES.....	45
CHAPITRE 6. - PRÉSENTATION DE LA MISE EN ŒUVRE, DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION DE L'INTERVENTION.....	46
1. MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MISE EN PLACE DE LA BPI.....	46
PARTIE 2 - DISPOSITIONS DIVERSES D'ORDRE FINANCIER.....	51
CHAPITRE 1 - ARTICLES RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2011-915 DU 1ER AOÛT 2011 RELATIVE AUX ORGANISMES DE PLACEMENT COLLECTIF EN VALEURS MOBILIÈRES ET À LA MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION D'ACTIFS.....	51
CHAPITRE 2 - ARTICLE PORTANT HABILITATION À TRANSPOSER PAR VOIE D'ORDONNANCE LA DIRECTIVE 2011/61 CE DITE « AIFM ».....	54
CHAPITRE 3 - ARTICLE PORTANT HABILITATION À RÉFORMER PAR VOIE D'ORDONNANCE LE STATUT DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT	61

PARTIE 1 – BANQUE PUBLIQUE D’INVESTISSEMENT

CHAPITRE 1. – La nécessité de la création de la banque publique d’investissement

La création d’une banque publique d’investissement est le premier engagement du Président de la République, à la croisée de plusieurs des ambitions du Gouvernement :

- ♦ le redressement productif et industriel de la France, dans le cadre d’une stratégie pilotée et orientée par l’État et la priorité donnée aux secteurs d’avenir, au développement des PME et TPE, à la conversion numérique, écologique et énergétique de l’industrie, à l’économie sociale et solidaire et au développement des entreprises dans les zones franches urbaines ;
- ♦ la mise en place d’une nouvelle politique de financement de l’économie, au service de l’économie réelle, en particulier des entreprises à fort potentiel de croissance ;
- ♦ l’amélioration de l’organisation de l’action économique des pouvoirs publics dans le cadre d’une nouvelle étape de la décentralisation qui donnera aux Régions un rôle pivot dans l’animation économique des territoires et simplifiera l’organisation actuelle des guichets de financement public relevant de l’État, de la Caisse des dépôts et consignations et des Régions dans le sens d’un meilleur accompagnement des entreprises. La BPI est, à cet égard, fondée, dès le départ, sur un partenariat entre l’Etat et les Régions ;
- ♦ le développement d’instruments de financement de nature à répondre aux risques d’assèchement du crédit sur certains segments du marché, notamment pour les PME innovantes et l’industrie.

La création de la BPI répond à la nécessité de poursuivre et d’amplifier le soutien à l’accès au financement des entreprises dans le contexte de la crise économique et financière. Le Gouvernement s’engage ainsi dans la constitution d’un instrument nouveau, qui ne devra pas être une banque comme les autres.

Une première étape a été franchie à l’été par la mission de préfiguration confiée à M. Bruno Parent, qui a remis un rapport au Ministre de l’économie et des finances le 31 juillet 2012. La synthèse de ce rapport est consultable en ligne¹.

1. L’accès des entreprises au financement de leur croissance est susceptible de rencontrer des difficultés structurelles amplifiées par la crise

Le projet de création de la banque publique d’investissement (BPI) a pour objectif de renforcer le soutien public aux besoins de financement des entreprises. En effet, le financement de la croissance des entreprises peut se heurter à des difficultés de nature structurelle, en raison de défaillances de marché, mais aussi à des difficultés conjoncturelles, liées à la crise économique et financière.

¹ <http://www.economie.gouv.fr/rapport-prefiguration-de-la-banque-publique-d-investissement>

1.1. Structurellement, certaines entreprises font face à des défaillances de marché dans le financement de leur croissance

De manière structurelle, il existe des situations dans lesquelles des entreprises présentant des projets de création ou de croissance soutenables ne parviennent pas à trouver les financements nécessaires pour les accompagner. Cette situation est qualifiée, en science économique, de « défaillance de marché » (ou « imperfection de marché »), c'est-à-dire une situation dans laquelle les mécanismes de marché ne permettent pas d'atteindre une efficacité maximale dans l'allocation des ressources disponibles.

Ces défaillances de marché concernent le financement en bas de bilan (crédit et garanties), mais aussi le financement de l'innovation et l'apport en fonds propres.

1.1.1. Des imperfections du marché sont susceptibles d'affecter l'accès au financement bancaire de certaines entreprises

Au niveau macroéconomique, un rationnement généralisé du crédit en France n'est pas établi. Toutefois, au niveau microéconomique, plusieurs types de défaillances peuvent être relevées au cours du cycle de financement de l'entreprise ou pour certains types d'entreprises, en particulier dans le contexte économique et financier actuel.

En premier lieu, les asymétries d'information entre les entrepreneurs et les établissements de crédit expliquent des situations de rationnement du financement bancaire, d'autant plus marqué que les banques sont averses au risque. Dans certains cas, l'asymétrie d'information au détriment des banques peut être totale : pour les entreprises nouvellement créées, ou celles ayant une activité à forte intensité technologique, de même que pour les entreprises qui ont des projets de développement à l'international, pour les entreprises pour lesquelles le « collatéral »² ou la garantie sont difficiles à trouver comme dans le cas des entreprises en création et du financement d'un investissement immatériel : entreprises innovantes en création ou à haute technologie, entreprises en transmission/reprise, financement d'un projet de développement à l'international. En conséquence, l'asymétrie d'information diminue la concurrence bancaire pour ces types de projets, ce qui rigidifie le marché et rationne l'accès au crédit des entreprises.

En second lieu, outre ces défaillances de marché structurelles, des situations ponctuelles de rationnement du crédit peuvent apparaître, en particulier en période de crise économique, et justifier une intervention publique. C'est le cas des dysfonctionnements structurels, qui relèvent d'un déficit chronique de financement en lien avec des fondamentaux du marché (secteurs à forte saisonnalité) ; c'est aussi le cas des dysfonctionnements conjoncturels liés à de nouveaux marchés, pour lesquels les banques n'ont pas encore développé d'expertise et possèdent une capacité d'évaluation limitée (*e.g.* développement durable), ou à une forte sinistralité dans des secteurs concernés qui suscitent un moindre appétit des établissements de crédit (*e.g.* BTP).

1.1.2. L'innovation constitue un domaine spécifique qui se caractérise par de fortes imperfections de marché susceptibles de rationner l'accès au financement

Le soutien public au financement de l'innovation se justifie par certaines spécificités de l'investissement en recherche et développement (R&D). En effet, en l'absence

² On appelle « collatéral » l'ensemble des actifs, titres ou liquidités, remis en garantie par la contrepartie débitrice à la contrepartie créditrice afin de couvrir le risque de crédit résultant des transactions financières négociées entre deux parties. En cas de défaillance du débiteur, le créancier a le droit de conserver les actifs remis en collatéral afin de se dédommager de la perte financière subie.

d'intervention publique, les marchés ne sont pas en mesure de financer de façon optimale cette catégorie de projets, en raison de trois grandes défaillances de marché affectant le financement de l'innovation.

En premier lieu, le domaine de l'innovation se caractérise par des « externalités positives ». En effet, la R&D profite non seulement à l'entreprise qui la mène, mais également à l'ensemble de la société, par le biais de la diffusion technologique. Toutefois, ce mécanisme se traduit par une distorsion entre rendement privé et utilité sociale, susceptible de décourager l'effort de recherche : une entreprise ne sera incitée à engager cet effort que si elle est assurée de pouvoir s'approprier les résultats à un niveau suffisant. Or, sans intervention publique, une partie de la valeur ajoutée produite profitera à d'autres (potentiellement concurrents), ce qui peut *ex ante* dissuader l'entreprise d'engager un projet pourtant socialement souhaitable. Aussi, l'intervention publique vise, en réduisant cet écart, à créer les conditions favorables à l'investissement en recherche.

En deuxième lieu, les entreprises innovantes s'inscrivent dans des projets plus risqués. Un projet de recherche peut en effet être trop important pour être assumé par un ou quelques acteurs privés, sur un horizon temporel éloigné qui limite les possibilités de financement par les marchés financiers. Plusieurs raisons expliquent la réticence des financeurs privés à financer des projets innovants : la viabilité incertaine de la technologie, des doutes sur l'existence d'une demande suffisante en phase de commercialisation et, surtout, des coûts fixes en phase de démarrage de l'activité trop spécifiques pour être facilement récupérables en cas d'échec. Dans ces cas, l'État, qui a la capacité de mutualiser les risques dans le temps et sur plusieurs projets, peut inciter les marchés à les prendre.

En troisième et dernier lieu, les projets innovants présentent plus d'asymétries d'information (voir point 1.1.1.), qui éloignent les financeurs de projets de projets de R&D pourtant suffisamment rentables pour être lancés.

1.1.3. L'accès des entreprises aux fonds propres est aussi rationné dans des conditions d'imperfection de marché

Lorsqu'ils recherchent des capitaux propres, les créateurs d'entreprises (phase « d'amorçage ») sont susceptibles de rencontrer les mêmes difficultés que pour un financement bancaire. Ainsi, alors que les entreprises en création dans certains segments de pointe nécessitent un important besoin en fonds propres, compte tenu d'une durée plus longue pour développer leurs produits ou leurs services et pour atteindre le marché, peu d'acteurs investissent en fonds propres dans les entreprises innovantes au moment de leur création ou dans les phases de démarrage. Durant ces phases très risquées où l'entreprise n'a pas encore de produits ou de services, les fonds d'amorçage jouent un rôle essentiel aux côtés des fondateurs, en aidant l'entreprise à valider son modèle économique et à constituer ses équipes. Ils accompagnent ainsi l'entreprise jusqu'au relais pris par d'autres investisseurs et si nécessaire au-delà.

Par ailleurs, une imparfaite mobilité des facteurs de production, et notamment des capitaux, peut être observée, notamment pour les petites entreprises. Compte tenu des coûts fixes relativement élevés attachés à un investissement (coûts de prospection, d'études, frais juridiques et comptables...), il n'est en effet pas rentable, pour un investisseur institutionnel, de chercher à investir en deçà d'un certain montant. De ce fait, certaines entreprises peuvent éprouver des difficultés à lever des fonds pour des montants qui excèdent ceux du « *love money* » traditionnel, c'est-à-dire de l'argent des proches, et qui sont inférieurs au ticket minimum d'investissement des institutionnels.

Au total, des imperfections de marché structurelles expliquent la nécessité d'une intervention publique dans le financement des entreprises. De plus, le contexte de la crise économique et financière tend à renforcer ce besoin d'intervention.

1.2. Avec la crise, de nouvelles difficultés dans l'accès au financement apparaissent pour certaines entreprises

1.2.1. Au niveau macroéconomique, aucune contraction généralisée du crédit n'a été constatée à ce jour auprès des entreprises

1.2.1.1. *L'accès au crédit a globalement bien résisté pendant la crise, notamment pour les PME*

La crise a entraîné un fort ralentissement de la progression du crédit aux PME sans toutefois réduire les encours, grâce notamment aux dispositifs de soutien publics mis en place et qui ont contribué à éviter un rationnement du crédit. Contrairement aux autres catégories d'entreprises, en particulier les *holdings* et les grandes entreprises, les encours de crédit aux très petites entreprises (TPE) et PME indépendantes n'ont jamais reculé pendant la crise, s'inscrivant en hausse de 2,1% à la fin 2009.

Les encours de crédit à l'ensemble des PME se sont rapidement redressés en 2010, portés notamment par le rebond des encours de crédit aux PME appartenant à un groupe. En décembre 2010, les encours de crédits mobilisés aux PME ont augmenté de 4,4% en glissement annuel. Si les crédits aux micro-entreprises et PME indépendantes se sont inscrits en hausse de 3,6%, le rebond a été plus important pour les PME de groupe qui ont affiché une croissance annuelle de 6,9% de leurs encours.

Les encours aux PME³ (encours de 125 Md€) ont poursuivi leur redressement au premier semestre de l'année 2011. Les fortes turbulences sur les marchés apparues à l'été 2011 ainsi que le ralentissement de l'activité qui s'en est suivi ont contribué cependant à freiner cette dynamique. **Les encours ont ralenti à partir du 4^{ème} trimestre 2011, mouvement qui s'est poursuivi sur le 1^{er} trimestre 2012.**

Ils se révèlent cependant toujours plus dynamiques que l'activité économique globale. Dans le détail :

- ♦ **les crédits à moyen-long terme des PME (encours de 102 Md€) ont continué de croître tout au long de l'année, bien qu'à un rythme moins important sur le deuxième semestre.** Ils s'inscrivaient en hausse de 4,4% sur un an à fin avril 2012. Cette vigueur des encours de crédit à moyen-long terme est à mettre en perspective avec le redressement de l'investissement des entreprises observé en 2010 et 2011 qui, pour les PME, se finance de manière essentiellement bancaire. Selon les données de la comptabilité nationale, l'investissement de l'ensemble des entreprises non financières⁴ s'est révélé dynamique sur la période, en progression de 7,2% en 2010 et 7,5% en 2011, effaçant le choc observé sur l'année 2009 (-13,5%) ;
- ♦ **les encours de crédit de court terme (encours de 23 Md€), plus directement corrélés à l'activité, ont marqué le pas à partir du troisième trimestre 2011, dans un contexte de dégradation de la conjoncture et de recul des stocks.** S'ils restent en légère progression sur un an à fin avril 2012 (+1,4%), ils stagnent en niveau depuis l'été 2011.

³ L'analyse porte ici sur l'encours des TPE/PME indépendantes hors entrepreneurs individuels (encours d'un montant supérieur à 25 000€). À compter de mars 2012, l'arrêt des déclarations des encours privés des entrepreneurs individuels a provoqué une rupture dans la série des encours aux TPE/PME indépendantes (y.c. EI). Pour plus de lisibilité dans l'analyse des évolutions, l'encours total aux EI a donc été sorti de la précédente série.

⁴ Ensemble des sociétés non financières et entreprises individuelles.

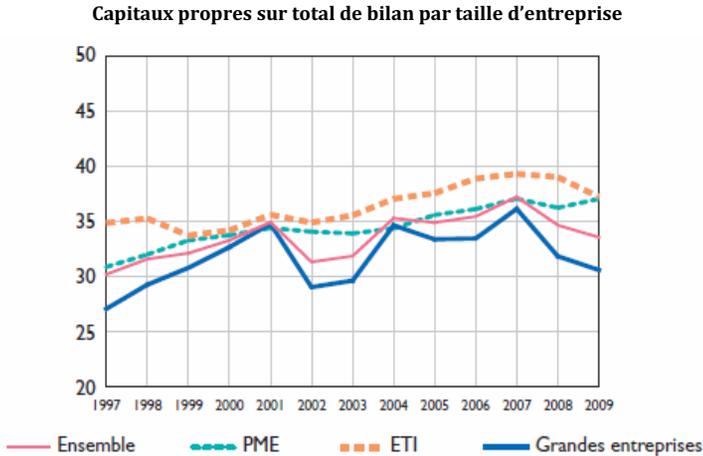
Plus généralement, les entreprises ont pu bénéficier de conditions de financement très favorables dès l'été 2009, la baisse du coût de refinancement pour les banques s'étant rapidement traduite par des taux de crédit aux sociétés non financières (SNF) à des niveaux historiquement bas.

Au total, le ralentissement de la distribution de crédit apparaît globalement modéré comparé aux précédents épisodes de recul du crédit en France (en particulier la crise de 1993) et de la situation des autres pays de la zone euro. Les tensions sur l'accès au crédit des PME apparaissent contenues en France et les encours se révèlent toujours plus dynamiques que l'activité économique globale.

Pour autant, certaines PME industrielles ou innovantes semblent éprouver plus de difficultés à accéder au crédit bancaire, sans pour le moment que ce phénomène se matérialise dans les indicateurs macroéconomiques.

1.2.1.2. Les PME et ETI ont renforcé leurs fonds propres sur les dix dernières années, y compris pendant la crise, ce qui s'explique par une plus forte mise en réserve du résultat et un ralentissement de leur politique d'investissement

Les entreprises en France ont connu un fort renforcement de leurs capitaux propres depuis dix ans⁵. Ce renforcement est particulièrement robuste pour les PME qui ont poursuivi la consolidation de leur haut de bilan sur la période 2008-2009. Mesuré par rapport à la taille de leur bilan, le poids des capitaux propres dans les PME et les ETI apparaît structurellement plus élevé que dans les grandes entreprises. Ainsi, en 2009, le poids médian des fonds propres était de 42% dans les PME, contre 38% pour les ETI et 36% pour les plus grands groupes⁶. Ce constat suggère qu'en moyenne le niveau de fonds propres ne constitue pas un frein au développement des PME.



Source : Banque de France-FIBEN-données de novembre 2010

⁵ Les entreprises ont besoin de fonds propres suffisants pour pouvoir obtenir des prêts des banques.

⁶ Qui peut cependant traduire une composition sectorielle (et partant, une intensité capitalistique moyenne) différente parmi ces catégories de population.

Ce constat est également valable sur le champ des PMI, notamment en comparaison des entreprises des autres pays européens, même si l'analyse n'a pas pu être élargie à l'ensemble des secteurs (cf. point 1.3). **Ce bon niveau de fonds propres des PME n'a pas été remis en cause pendant la crise.** L'importance de la crise économique et financière a soulevé des incertitudes sur la solidité du haut de bilan des entreprises en France, incertitudes alimentées notamment par l'absence de données conjoncturelles relatives à l'impact de la crise sur les bilans et disponibles dans le court terme.

Il ressort de l'examen des bilans 2009 et 2010 par la Banque de France que cette situation s'explique principalement par un comportement de précaution des entrepreneurs se traduisant par une plus forte mise en réserve du résultat. En effet, les mises en réserve et le report à nouveau des bénéfices non distribués ont fait plus que compenser l'impact négatif de la baisse de l'activité sur les capitaux propres des PME en 2009. Au total, compte tenu de la légère progression du capital social, les fonds propres des PME progressent globalement de 7,7 Mds€.

Ces résultats, s'ils ne prennent pas en compte le poids des défaillances⁷, restent bons en moyenne et traduisent la solidité de la structure financière des entreprises face à la crise.

La situation reste cependant très hétérogène parmi les PME : si pour un quart d'entre elles le poids des capitaux propres est supérieur à 62%, 10% d'entre elles présentent moins de 4% de fonds propres dans leur bilan en 2010.

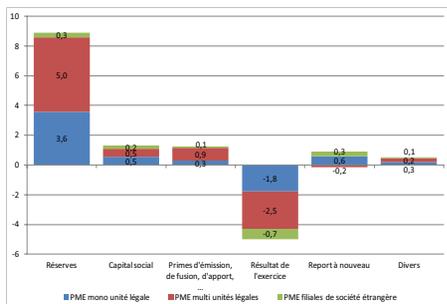
Cette hétérogénéité, croissante, souligne à la fois la diversité des modes de financement, la diversité des situations des PME, mais aussi la divergence des trajectoires entre les PME les plus fragiles et celles qui se portent bien.

⁷ Calculé sur la base des entreprises ayant remis leur bilan en 2008 et 2009. Ces chiffres ne prennent donc pas en compte les variations agrégées des fonds propres liées à la création et aux défaillances d'entreprises.

Contribution des composantes à la variation des capitaux propres en 2009

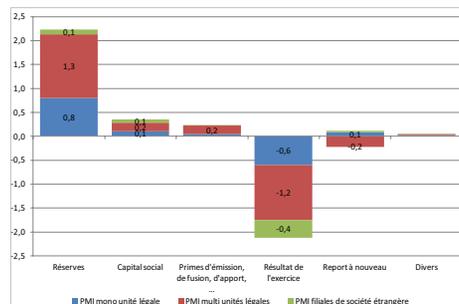
PME (données en milliards d'euros) :

+ 7,7 Mds€



PMI (données en milliards d'euros) :

+ 0,6 Md€



Source : Banque de France – Base FIBEN, données disponibles début février 2011. Champ : PME définies au sens de la LME, ayant remis leur bilan en 2008 et en 2009.

Le financement d'une partie des PME a pu également bénéficier du soutien du « capital investissement » français pendant la crise. En effet, l'activité de capital risque et développement a bien résisté. Si l'activité de capital investissement s'est fortement réduite à près de 4 Mds€ d'investissement en 2009 (principalement à cause de la crise qui a conduit à un quasi arrêt des opérations de LBO suite au resserrement bancaire) contre presque 10 Mds€ en 2011, l'essentiel de cette baisse s'explique par le freinage brutal de l'activité de capital-transmission (après d'importantes opérations de fusion-acquisition et de LBO au cours de l'année 2008). Les montants investis en capital-développement ont progressé en volume depuis 2008 (2 940 M€ investis en 2011 après 1 653 M€ en 2008). Le capital-développement a ainsi joué un rôle contracyclique durant la crise principalement pour les entreprises déjà en portefeuille (représentant 70% des investissements réalisés au cours de l'année 2009). En revanche, les levées de fonds propres dans le domaine du capital risque sont devenues difficiles depuis la crise financière (-21% depuis 2008), ce qui amoindrit les capacités de financement des fonds pour l'avenir.

Au total, la situation de haut de bilan des PME et PMI comprises dans la base FIBEN de la Banque de France se révèle relativement favorable en moyenne, sa résilience pendant la crise pouvant s'expliquer par :

- ♦ la capacité de la réaction publique qui, en mobilisant des dispositifs fiscaux (incitation à l'investissement dans le capital des PME, étalement de créances fiscales et sociales), des outils publics et des mesures financières ont conforté le bilan des PME et ETI ;
- ♦ la réactivité des équipes dirigeantes qui ont cherché à préserver leur trésorerie, notamment en déstockant et en réduisant leur besoin en fonds de roulement (BFR) ainsi qu'en réduisant drastiquement leurs investissements et plus généralement en maîtrisant leurs coûts.

Pour autant, la crise a accru l'hétérogénéité des situations et le repli très lent des défaillances depuis le point haut atteint en 2009 tend à souligner des difficultés importantes, d'ordre économique, pour un certain nombre d'entreprises fragilisées par plusieurs années de conjoncture défavorable.

1.2.2. Ce constat macroéconomique ne doit pas occulter des situations particulières plus difficiles, en particulier des petites et moyennes entreprises industrielles (PMI) qui présentent des fonds propres suffisants, mais un endettement bancaire peu dynamique

1.2.2.1. Le durcissement des conditions du crédit pour certaines PME

La crise a fortement touché les banques françaises avec une érosion, entre 2007 et 2010, de près de 40 Md€ des capitaux propres des cinq plus grands groupes : le plan de soutien au secteur bancaire a cependant contribué à la stabilité du système financier.

Ce constat n'écarte cependant pas tout risque.

Les banques semblent devenues plus averses au risque pendant la crise, comme l'indique le durcissement général des conditions de crédit ressenti par les PME européennes à travers les éléments suivants :

- ◆ **révision à la hausse des taux d'intérêt et renégociation des conditions tarifaires** à l'occasion de la modification d'un élément du prêt ;
- ◆ **exigence accrue en termes de « collatéral » ;**
- ◆ **révision des *covenants* ;**
- ◆ **recentrage sur les profils de risque les meilleurs** : le retour à la concurrence est ressenti comme ne concernant que les PME aux profils moins risqués, les banques cherchant à se recentrer sur ce segment.

1.2.2.2. Un financement bancaire moins dynamique pour les PMI que pour l'ensemble des PME

Dans l'industrie, la situation du crédit est apparue plus dégradée pendant la crise, notamment chez les PMI.

En effet, contrairement à la moyenne sur l'ensemble des secteurs pour cette catégorie d'entreprises, les encours de crédit aux TPE et PME indépendantes industrielles ont baissé sur les deux dernières années. Les encours aux PMI indépendantes apparaissant tout juste stables sur un an en novembre 2010.

Cette baisse du crédit au PMI traduit avant tout le faible dynamisme du financement bancaire pré-crise dans ce secteur, l'ampleur du choc sur le crédit étant comparable aux autres secteurs. Contrairement aux PME et TPE indépendantes du reste de l'économie, les encours de crédit aux PMI indépendantes étaient très peu dynamiques voire stables sur la période d'avant crise, ce qui pourrait traduire un moindre recours au financement bancaire que pour la moyenne des PME ou plus sûrement, des performances économiques plus difficiles dû aux difficultés structurelles affichées par le secteur (compétitivité, taux de marge...). Aussi, si la crise apparaît avoir eu un impact similaire sur la dynamique du crédit aux PMI à celui subi par les autres secteurs, le faible dynamisme initial a conduit à une baisse des encours.

2. L'action publique déployée afin de répondre à ce besoin de financement des entreprises repose aujourd'hui sur plusieurs dispositifs et acteurs

2.1. Oséo soutient l'innovation à travers des aides et avances ; il intervient en garantie et en financement de prêts aux entreprises

Oséo résulte du rapprochement en 2005 de l'agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR), chargée des aides à l'innovation, de la banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) et de la société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (SOFARIS). Dans le cadre de la loi de régulation bancaire et financière de décembre 2010, ces trois sociétés ont été fusionnées au sein de la SA Oséo, aujourd'hui détenue à 62,8% par l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Oséo, qui porte la participation de l'État, 26,9% par la CDC et 10,3% par les banques et les sociétés d'assurance. Oséo dispose d'un capital de 2.5Md€ environ.

Oséo intervient dans trois domaines :

- ♦ **l'innovation** : subventions, avances remboursables, prêts à taux zéro innovation (PTZI) pour le développement de projets innovants individuels ou collaboratifs. Cette activité de politique publique est financée uniquement sur dotations budgétaires (État, régions, DGAC etc.) ;
- ♦ **la garantie** : cette activité qui repose sur un fort effet de levier, est financée par des dotations budgétaires (programme 134) et par le redéploiement des dotations précédemment versées en cas de sinistralité plus faible qu'anticipé. Fin 2011, l'encours de risques portés par Oséo s'élevait à environ 4% du total des crédits aux PME ;
- ♦ **le cofinancement** : interventions sous forme de prêts et de prêts subordonnés aux côtés des banques. A fin 2011, l'encours de cofinancement s'élevait 5% de l'encours total de crédits aux PME⁸. Cette activité est financée sur les fonds propres d'Oséo et refinancée grâce à des prêts du Fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations et, depuis 2011, par des émissions d'obligations.

La tutelle d'Oséo est assurée par l'État (ministère de l'économie et des finances : direction générale du Trésor, direction du Budget, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ; ministère de la recherche).

2.1.1. L'activité d'innovation d'Oséo

Les programmes de soutien à l'innovation gérés par Oséo permettent d'accompagner des projets innovants dans toutes les phases de leur développement amont. Ils sont de taille et de durée variables.

⁸ Une partie des cofinancements est toutefois octroyée à des entreprises de taille intermédiaire (ETI) dont les effectifs sont compris entre

Différents programmes permettent de soutenir l'innovation. Le programme « aides à l'innovation » (AI) concerne des aides de petits montants d'aides individuelles aux entreprises, destinées au développement expérimental caractérisé par une proximité du marché. Le programme « innovation stratégique industrielle » (ISI) concerne des projets collaboratifs, avec recherche industrielle et développement expérimental. Enfin, le programme « investissements d'avenir » (PIA), créé à l'occasion du grand emprunt, comporte des volets de soutien à l'innovation, notamment à travers les projets de R&D structurants des pôles de compétitivités (300 M€, dont 150 M€ de subventions et 150 M€ d'avances remboursables) et les plateformes mutualisées d'innovation, destinées à offrir des ressources mutualisées en accès ouvert aux PME.

2.1.2. L'activité de garantie d'Oséo

L'activité de garantie aujourd'hui exercée par Oséo dans le cadre de ses missions de service public trouve ses origines dans la création de la société française de garantie des financements des PME (Sofaris) en 1982, qui avait pour objet, en assurant la gestion pour le compte de l'État de fonds de garantie, de garantir les prêts accordés par les réseaux bancaires aux PME ainsi que les prises de participation de sociétés de capital-risque et de capital-développement.

L'activité « Garantie » est portée au plan national sur le bilan d'Oséo SA et au plan régional sur celui d'Oséo Régions.

Encadré 1 : fonctionnement d'Oséo Régions

La transformation d'Oséo Garantie Régions en Oséo Régions en mai 2011 a été l'occasion pour la filiale d'ouvrir son conseil d'administration à de nouvelles régions ainsi que permettre à cette filiale d'exercer des missions d'innovation, dans le cadre de la mise en place de fonds régionaux d'innovation.

Au titre d'Oséo Régions, 534 M€ ont été garantis en 2011 (contre 824M€ en 2010, soit une baisse de 35% environ), ce qui les ramène au même niveau que 2008. Cette baisse d'activité est due à l'arrêt des dispositions du plan de relance auquel de nombreuses collectivités s'étaient associées, ainsi qu'à la baisse de la demande de crédit des entreprises qui repousseraient certaines de leurs demandes d'investissements. La production avait été dynamique en 2009 et 2010, ce qui avait entraîné un doublement de l'activité par rapport à 2008.

Les volumes d'activité les plus importants sont ceux qui concernent le soutien à la transmission d'entreprises avec 47% des encours.

En termes de ressources, Oséo Régions s'est vu confier par dotation 319 M€ de dotations régionales et de Feder (dont 35 M€ au titre du fonds d'assurance des fonds régionaux), qui lui ont permis de garantir 3,9Md€ de prêts.

La répartition des secteurs d'activité est homogène entre fonds régionaux et fonds nationaux, avec néanmoins une progression de 15% entre 2010 et 2011 de la part du secteur Industrie pour l'activité Oséo Régions, qui correspond à une volonté de recentrage de la part des régions sur cette priorité.

L'activité de garantie est une activité fonctionnant sur un modèle assurantiel : en échange de commissions, Oséo propose aux banques commerciales de garantir en pertes finales de 40% à 80%⁹ du montant des prêts contractés par des PME et des ETI. Les événements générateurs permettant aux banques de demander à Oséo la mise en œuvre de la garantie sont les procédures collectives (redressement ou liquidation judiciaire) dès le prononcé du jugement (75% des cas) et pour les bénéficiaires « *in bonis* », la notification par la banque de la résiliation du crédit, décidée d'un commun accord avec Oséo (25% des cas).

⁹ La quotité a atteint 90% pour certains dispositifs du plan de relance

Oséo garantit les financements bancaires et les interventions des organismes de fonds propres :

- ♦ au titre de la création, Oséo garantit les prêts d'honneur consentis aux créateurs par les réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise, les interventions des organismes de fonds propres et les concours bancaires (jusqu'à 70 % pour la première installation ou avec intervention conjointe des collectivités territoriales) ;
- ♦ au titre de l'innovation, Oséo garantit les interventions des organismes de fonds propres et les concours bancaires, ainsi que le Contrat de Développement Innovation d'Oséo qui s'adresse aux PME innovantes de plus de trois ans ;
- ♦ au titre du développement, Oséo garantit les interventions des organismes de fonds propres, les concours bancaires à moyen ou long terme et les opérations de crédit-bail, immobilier ou matériel, ainsi que les investissements des PME à l'international ;
- ♦ au titre de la transmission, Oséo garantit les interventions des organismes de fonds propres, les concours bancaires à moyen ou long terme (jusqu'à 70 % avec intervention conjointe des collectivités territoriales) ;
- ♦ au titre de l'international, Oséo garantit les concours bancaires à moyen et long terme (jusqu'à 70% avec l'intervention conjointe des collectivités territoriales), les cautions bancaires sur marchés export et le risque d'échec des implantations de filiales françaises à l'étranger (FASEP).

Au titre du renforcement de la trésorerie, Oséo a été amené dans le cadre du plan de relance, à garantir de façon exceptionnelle les concours de trésorerie. Cette mission s'est achevée au 31 décembre 2010, mais pourrait faire l'objet d'un réexamen en cas de détérioration des conditions de trésorerie des PME au cours du second semestre 2012.

En 2011, les signatures d'accords de garantie ont porté sur 8,8Md€ de concours, en baisse de 19% par rapport à 2010 (10,9Mds€).

En nombre d'entreprises accompagnées, l'activité de garantie est restée dynamique pour les segments de la création et la transmission (+3% et +10% en nombre et seulement -1% en volume contre -19% au global).

2.1.3. L'activité financement d'Oséo

Le contrat de performance d'Oséo financement lui assigne deux objectifs : une fonction d'établissement de place et des interventions permettant de couvrir des défaillances de marché sans entraîner de distorsions de concurrence entre les banques.

En 2011, en raison de difficultés persistantes d'accès à la liquidité des banques, l'activité de cofinancement a été dynamique avec une production en augmentation de 28,8% par rapport à 2010. L'encours a quant à lui augmenté de 22,6% sur un an et de 60% depuis 2008. Cette augmentation s'explique principalement par :

- ♦ la forte progression de l'activité de prêts imputable aux financements de projets éoliens et photovoltaïques ainsi qu'à du crédit-bail d'entreprises ;
- ♦ la bonne tenue du crédit-bail immobilier ;
- ♦ la forte croissance du crédit-bail mobilier (+ 31%) qui témoigne de la reprise des investissements en équipement.

Oséo intervient en majorité en cofinancement : **85 % de sa production est réalisée en cofinancement**, 11 % en financement seul et 4 % en financement seul avec une garantie de la banque.

Les activités de cofinancement (hors plan de relance et grand emprunt) sont réalisées à des conditions de marché et ne nécessitent pas de dotations publiques annuelles. Le cofinancement est assis sur les fonds propres et le recours à l'emprunt du groupe Oséo. En particulier, il bénéficie des ressources issues de l'épargne réglementaire (livret développement durable, ...). Les offres de financement d'Oséo s'appuient sur les produits de garantie distribués par ailleurs par le groupe Oséo, dans des conditions de droit commun (10 % de l'activité cofinancement environ), notamment pour l'activité « mezzanine ». Le financement à court terme des créances sur les grands donneurs d'ordre publics et privés est une activité faite également à des conditions de marché. Elle s'équilibre par les produits de l'activité et une dotation publique en couverture du risque de perte finale (à 70 %).

Le volume d'activité en garantie et en financement d'Oséo a fortement progressé depuis la crise, notamment à travers les mesures du plan de relance et les mesures mises en place dans le cadre du Programme Investissements d'avenir (PIA).

Oséo a joué un rôle contra-cyclique dès la crise de 2008 pour soutenir le financement des PME menacé par le resserrement du crédit. Grâce à une dotation de 650 M€, Oséo est notamment intervenu à hauteur de 6 Mds€ pour garantir les lignes de crédit et les crédits court-moyen terme des PME (dispositifs « Renforcement de la trésorerie » et « Lignes de crédit confirmé »).

Bénéficiant d'une augmentation de capital de 438 M€ fin 2010, la taille du bilan consolidé de la SA Oséo est passé de 18 Mds€ fin 2009 à 22 Mds€ fin 2010 et 26 Mds€ fin 2011.

La part d'Oséo dans le marché du crédit aux PME/TPE indépendantes demeure toutefois relativement faible, son encours total en 2011 s'élevant à 5 % en cofinancement. La structure des encours d'Oséo est par ailleurs relativement différente de celle du marché, ce qui se traduit par des taux d'emprise variables selon le type de crédits :

- ◆ Oséo est très présent en crédit-bail immobilier, sa part de marché étant de 8 %, **tous types d'entreprises confondues, incluant le segment des grandes entreprises.** Cette forte présence en crédit-bail immobilier se retrouve également sur le segment mobilier, où Oséo représente 6 % du marché total, PME et grandes entreprises combinées ;
- ◆ Oséo représente 3 % du marché total d'affacturage/créances commerciales aux entreprises et 13 % du marché aux TPE-PME.

2.2. Le FSI soutient les fonds propres des entreprises, en investisseur minoritaire de long terme

Le FSI a pour objectif d'apporter des fonds propres aux entreprises, afin d'accélérer leur développement, d'accompagner leur transformation dans des périodes de mutation, ou de stabiliser leur actionnariat.

Le FSI est une société anonyme, détenue à 51% par la CDC et à 49% par l'État. Le FSI a été doté de 20 Mds€ par ses deux actionnaires, dont 14 Mds€ de titres et 6 Mds€ de liquidités. Cette dotation en capital est destinée à donner au FSI les moyens de son action sur le long terme, sans recourir à une dotation annuelle. 3,6 Mds€ de capital restent à verser. Un apport complémentaire de 1,5 Md€ en provenance du fonds d'épargne a été mis en place à l'été 2011, sous forme de prêt long terme.

2.2.1. Une gouvernance originale

Le FSI est doté d'un conseil d'administration resserré de sept membres, pour plus de réactivité : deux représentants de la CDC (dont le Président du FSI), deux représentants de l'État, et trois personnalités qualifiées indépendantes. Un comité d'investissement (CI) se réunit en moyenne tous les 15 jours et, en tant que de besoin, pour décider des investissements entre 25 M€ et 100 M€. Au-delà, le CI se prononce et l'accord formel du CA est ensuite nécessaire. Le directeur général du FSI a délégation pour les investissements inférieurs à 25M€, qui font cependant tous l'objet d'information du CI, voire de consultation. Les instances de gouvernance comprennent aussi un comité d'audit des risques et un comité des rémunérations.

Le FSI dispose aussi d'un Comité d'Orientation Stratégique (COS), composé d'élus, de représentants des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées, qui s'est réuni très régulièrement au cours des 3 premières années du FSI.

2.2.2. Un investisseur public à la fois avisé et d'intérêt général

Le FSI est un investisseur public qui allie une position d'investisseur avisé à une logique d'intérêt général. Ainsi, les dossiers sont regardés à la fois sous l'angle financier (stratégie d'entreprise et position concurrentielle, risque/rentabilité/liquidité, personnes clés, ISR...) et en retenant des critères d'évaluation dans une perspective d'intérêt général (rôle dans la filière, emplois et territoires, innovation, exposition internationale).

Le FSI ne participe *a priori* pas à des processus compétitifs face aux acteurs privés du financement. Mais il a un rôle d'appui et de partenariat avec les fonds privés.

Le FSI est un investisseur : ses financements ne sont pas des aides publiques.

Encadré 2 : Les principes d'investissement du FSI

Le FSI est un investisseur minoritaire.

Le co-investissement avec des acteurs privés est privilégié lorsque c'est possible.

Le FSI est un investisseur de long terme, qui s'adapte au rythme des entreprises. Dès l'investissement, le FSI convient d'un horizon d'investissement et de conditions de sortie, afin qu'il soit en accord avec les projets de l'entreprise.

Le FSI participe activement à la gouvernance des entreprises dans lesquelles il investit. Il est représenté au sein des organes de gouvernance par des salariés du FSI ou par des administrateurs désigné par le fonds. Sans être intrusif, le FSI cherche à accompagner les entreprises dans leurs décisions stratégiques.

2.2.3. Des outils variés, nouveaux ou s'appuyant sur des dispositifs existants

A sa création, le FSI a investi directement, et a contribué à la mise en place de nouveaux outils. Il a repris les engagements de la Caisse des Dépôts dans le financement des PME, au travers de CDC Entreprises.

2.2.3.1. L'investissement direct

Le FSI investit en direct dans les grands groupes, des ETI ou des PME lorsque les investissements sont supérieurs à 10 M€.

Ses axes stratégiques d'intervention sont :

- ♦ **l'apport de fonds propres permettant aux entreprises de dynamiser leur croissance** organique ou de procéder à des acquisitions pour permettre l'accélération de leur développement ;
- ♦ la souscription en capital **d'entreprises en mutation pour accompagner leur transformation** quand elles sont viables et porteuses de croissance ;
- ♦ **la stabilisation de l'actionnariat** des entreprises, le cas échéant par rachat de titres existants, disposant de positions concurrentielles solides, et dont les compétences, le savoir faire ou les technologies sont importantes pour le tissu industriel du pays.

Compte tenu des fonds propres dont il a été doté, le FSI choisit ses investissements pour leur contribution potentielle à la compétitivité du pays.

L'objectif principal du FSI doit être d'apporter les moyens nécessaires aux entreprises pour **accélérer leur développement** organique ou par acquisition ou fusion. Les investissements du FSI passent donc majoritairement par des augmentations de capital, qui orientent spécifiquement l'utilisation des fonds publics vers le financement de la croissance de l'entreprise. Le rachat au fil de l'eau est réservé aux opérations nécessitant l'envoi d'un signal au marché (entreprises fragilisées par le manque d'actionnaire de référence) ou celles pouvant nécessiter une première phase d'investissement pour être en position plus favorable pour une augmentation de capital prévue à court terme. L'investissement indirect, principalement géré par CDC Entreprises

Le FSI a contribué à la mise en place de fonds sectoriels ou spécialisés, venant en appui à des filières stratégiques, abondés aussi par des partenaires industriels et financiers qui permettent de démultiplier l'impact des interventions du FSI. Il s'agit du FMEA, d'Innobio, du Fonds Bois et du FCDE (Fonds de Consolidation et de Développement des Entreprises).

D'autres fonds sectoriels sont en préparation et pourraient voir le jour prochainement, dans une logique de consolidation de filière : un fonds nucléaire, un fonds ferroviaire et potentiellement un fonds aéronautique, pour prendre la suite d'Aerofund II.

Le FSI a par ailleurs **repris les engagements de la Caisse des Dépôts dans le financement des PME** au travers de CDC Entreprises, et les a renforcés par de nouveaux outils (OC+).

2.2.4. Des investissements dans une logique de filières

Le FSI a axé sa politique d'investissement autour d'une quinzaine d'études de filières, choisies pour leur contribution à la compétitivité, la croissance et les emplois en France. L'approche filière du FSI est pragmatique : comprendre les facteurs d'évolution des différentes filières, identifier les acteurs stratégiques de ces filières pour financer leurs projets industriels et favoriser l'émergence de champions, détecter d'éventuelles opportunités de consolidations.

Les études ont été suivies de contacts avec les entreprises identifiées.

Cette approche est complétée par la mise en place des fonds sectoriels, lorsque l'organisation de la filière entre donneurs d'ordre et sous-traitants justifie leur implication pour une consolidation efficace, ou que la problématique sectorielle est très spécifique (technique, profil de risques, cadre réglementaire).

Le FSI s'inscrit dans la politique de filières engagée par la Conférence Nationale de l'Industrie (CNI), en participant aux Comités Stratégiques de Filières.

Encadré 3 : Les filiales de la Caisse des dépôts et consignations investissant en fonds propres

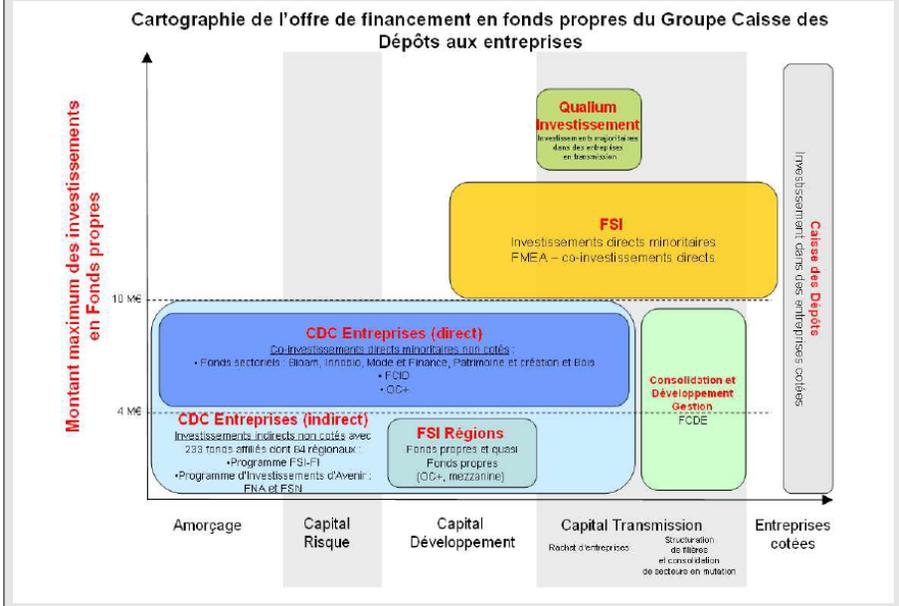
Fonds stratégique d'investissement : Le FSI est une société anonyme, détenue à 51% par la CDC et à 49% par l'État. Il a pour objectif d'apporter des fonds propres aux entreprises, afin d'accélérer leur développement, d'accompagner leur transformation dans des périodes de mutation, ou de stabiliser leur actionnariat.

CDC Entreprises : société de gestion publique filiale à 100% de la CDC, vecteur principal de l'investissement public à destination des PME. Elle possède deux filiales FSI-Régions et Consolidation et Développement Gestion (qui gère le FCDE).

FSI-Régions : filiale à 80% de CDC Entreprises qui finance PME en fonds propres et quasi fonds propres jusqu'à 4M€.

Qualium Investissement prend des participations majoritaires sur le segment du capital transmission en prenant des tickets allant de 20 à 75M€, et propose des solutions adaptées et innovantes pour assurer le développement de chaque entreprise.

Consolidation et Développement Gestion (filiale minoritaire de CDC Entreprises, aux côtés des principales banques de la place) gère le fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE), qui investit principalement dans des sociétés rentables mais connaissant des difficultés passagères, notamment dans des secteurs en mutation.



2.3. CDC Entreprises et ses filiales constituent le vecteur principal de l'intervention d'intérêt général en haut de bilan pour les PME

2.3.1. CDC Entreprises est la société de gestion de la CDC, filiale à 100%, en charge de l'investissement direct et indirect dans les PME

CDC Entreprises a la responsabilité de l'activité de capital-investissement dans les PME relevant des missions d'intérêt général de la CDC. A ce titre, elle a également développé une activité de gestion pour des souscripteurs publics ou privés. Elle exerce donc des mandats de gestion de fonds confiés par des tiers publics (FSI et État principalement) et

privés (banques et assurances pour le FCDE, industriels de la pharmacie pour le fonds Innobio et récemment assurances dans le cadre de l'engagement pris par 4 assureurs le 22 février 2012).

Parmi les mandats publics de gestion, on peut compter l'animation du programme FSI-France Investissement lancé en 2006, son programme successeur FSI-France Investissement 2020, la gestion des participations directes ou indirectes du FSI dans les PME (opérations directes inférieures à 10M€ et indirectes inférieures à 15M€) ou encore la gestion de trois actions du Programme Investissements d'avenir pour le compte de l'État (fonds national d'amorçage, qui est un fonds de fonds ; fonds FSN-PME ; fonds Ecotechnologies).

Plus précisément, elle gère des ressources financières provenant :

- ◆ du FSI (engagement de 2,5 Mds€ entre 2006 et 2012 au titre du programme FSI France Investissement puis de 4 Mds€ entre 2012 et 2020 pour le programme FSI France Investissement 2020) ;
- ◆ de la Caisse des Dépôts dans le cadre de la priorité stratégique PME du plan Elan 2020 (notamment fonds Mode et Finance, ainsi que Patrimoine et Création) ;
- ◆ de l'État, notamment dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA) : fonds national d'amorçage (400 M€) et Fonds national pour la Société Numérique (400 M€) ;
- ◆ d'autres souscripteurs publics et privés (Banque Européenne d'Investissement, banques, industriels...).

L'activité de direct de CDC Entreprises s'est réellement renforcée en 2007, à la demande des pouvoirs publics qui souhaitaient une action rapide face aux besoins de financement des PME non couverts par le marché. Avant 2007, l'activité de direct était quasiment exclusivement assurée par Avenir Entreprises. Aujourd'hui, CDC Entreprises gère en direct les fonds FCID, Innobio, fonds Bois, OC+A, BioAM, Patrimoine et création, Mode et finance, FCJE, FSN-PME ainsi que FMEA.

Avec ses filiales, CDC Entreprises constitue un groupe spécialisé dans le capital-investissement dans les PME, que ce soit sous forme direct ou en fonds de fonds en s'appuyant sur des véhicules spécialisés (fonds sectoriels nationaux par exemple) ou des véhicules plus généralistes et de proximité (fonds régionaux par exemple) pour une cible de PME très large qui couvre la gamme des entreprises de 5 salariés à 250 salariés, voire au-delà.

2.3.2. FSI-Régions, filiale historique d'interventions en direct régionale, a vu son action amplifiée ces dernières années

FSI Régions (anciennement Avenir Entreprises) est une société de gestion créée en 1984, détenue à 80% par CDC Entreprises et 20% par Oséo.

En 2009, le FSI a confié à Avenir entreprises 80M€ pour le soutien aux PME en sortie de crise dans le cadre d'un nouveau produit OC+, doté de 60M€ supplémentaires un an plus tard. Les trois fonds sont aujourd'hui en activité et offrent une capacité d'intervention en direct en fonds propres ou en mezzanine (obligations convertibles classiques OC et obligations convertibles à la main de l'entreprise OC+). FSI-Régions investit en fonds propres et en quasi fonds propres (OC+, mezzanine) au capital de PME dynamiques pour les aider à financer une croissance durable, dans des tickets d'un montant maximum de 4 M€ (contre 2M€ précédemment pour Avenir Entreprises).

A la demande de l'État, qui souhaitait amplifier l'action de proximité auprès des PME en recherche de solutions de financement (fonds propres, dette mezzanine, ou crédit), mais aussi améliorer la visibilité de l'action du FSI au niveau local, la société Avenir

Entreprises a été renommé FSI Régions. Sa création devait permettre de renforcer la lisibilité de l'action publique en matière de financement des PME à l'échelon régional.

FSI Régions possède ainsi une double mission d'investisseur, pour apporter les financements en fonds propres aux PME qui correspondent à leurs besoins et de services aux entreprises, pour accompagner les entrepreneurs dans leurs démarches de recherche de financement et les conseiller dans leurs projets de développement.

FSI Régions joue un **rôle d'acteur de place** du capital-développement pour les PME en régions : il intervient chaque fois que possible en coinvestissement, notamment en sollicitant les fonds nationaux ou régionaux partenaires de FSI France Investissement. FSI Régions investit **en tout état de cause en minoritaire.**

2.3.3. Consolidation et Développement Gestion

La société de gestion Consolidation et Développement Gestion (filiale minoritaire de CDC Entreprises, aux côtés des principales banques de la place) gère le fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE), qui investit principalement dans des sociétés rentables mais connaissant des difficultés passagères, notamment dans des secteurs en mutation. Outil de place public/privé, ce fonds de capital-développement d'environ 200M€ est financé par le FSI à hauteur de 90M€ et intervient avec des tickets entre 4 et 15M€ pour un horizon d'investissement de 5 à 7 ans. Il finance le rebond et le développement de PME à fort potentiel et intervient prioritairement auprès des entreprises identifiées par la Médiation du crédit.

Les entreprises doivent être indépendantes, non cotées sur un marché réglementé, avoir un chiffre d'affaires compris entre 20 et 200M€ et avoir au moins un exercice bénéficiaire parmi les trois derniers. Le FCDE peut intervenir seul ou en co-investissement avec d'autres investisseurs chaque fois que cela est possible. A l'entrée, il doit être actionnaire minoritaire.

2.3.4. L'action de CDC Entreprises s'inscrit dans le cadre du programme FSI-France Investissement 2020

L'État, le groupe Caisse des Dépôts et le FSI ont annoncé le 21 février 2012 le lancement du programme FSI France Investissement 2020.

Le nouveau programme prend le relais du programme FSI France Investissement lancé fin 2006 et qui arrive à son terme en 2012. Ce premier programme, financé par le groupe Caisse des Dépôts puis, dès 2009, par le FSI, a eu un impact positif sur la croissance des PME. Il a permis d'accroître l'offre de capitaux pour les PME de croissance et il a contribué à combler les insuffisances de marché sur les segments les plus fragiles. FSI France Investissement 2020 sera géré par CDC Entreprises, comme le programme prédécesseur. Tous les investissements du programme sont réalisés en minoritaire et selon une approche d'investisseur avisé de long terme.

FSI France Investissement 2020 a été renouvelé avec :

- ♦ **des moyens accrus, à hauteur de plus de 5Md€** au total apportés par l'État, la Caisse des Dépôts et le FSI (4 Md€ par le FSI ; 1,1 Md€ par l'Etat ; 200M€ par la Caisse des Dépôts) ;
- ♦ **un effort de long terme** : la convention porte sur une durée de **8 ans**, au lieu de 6 ans précédemment, dans une optique d'investissement de long terme ;
- ♦ **une coordination des moyens publics en fonds propres mobilisés en direction des PME** et particulièrement en régions avec l'appui sur FSI Régions.

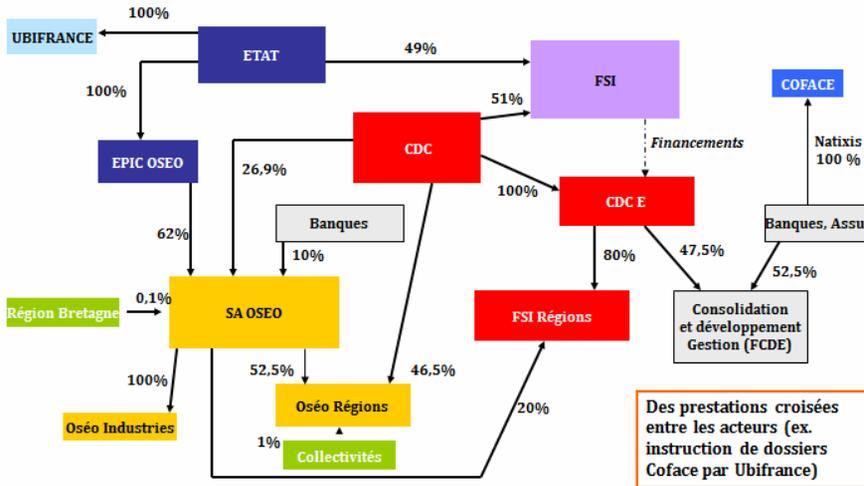
A la suite des travaux menés à l'été 2011 par le Ministère de l'Économie avec les assureurs et les représentants des entreprises, CDC Entreprises a conclu un partenariat avec cinq assureurs. Ces investisseurs institutionnels privés sont donc associés au nouveau programme FSI France Investissement 2020 en tant que partenaires de premier rang.

Ces cinq assureurs (AXA, Allianz, BNP Paribas Cardif, CNP et Crédit Agricole Assurances) se sont engagés à apporter 180M€ par an, sur les 4 années à venir, dans des fonds d'investissement éligibles au programme FSI France Investissement 2020. Ces engagements ont été conclus dans le cadre d'un accord de partenariat signé entre ces cinq assureurs et CDC Entreprises en février 2012.

Trois priorités seront visées dans le nouveau programme FSI France Investissement :

- ◆ **l'innovation** : la défaillance de capitaux constatée à la création des entreprises innovantes affecte les étapes ultérieures de leur croissance, notamment dans les secteurs clés pour la croissance économique de la France. FSI France Investissement 2020 se fixe comme objectif de permettre le financement des jeunes entreprises innovantes depuis l'amont de la chaîne de financement jusqu'à des stades avancés de leur développement ;
- ◆ **la croissance des PME indépendantes** : FSI France Investissement 2020 doit assurer l'accompagnement des PME matures ayant une stratégie de forte croissance sur leurs marchés, notamment à l'international ;
- ◆ **la constitution d'un tissu d'ETI plus nombreuses et plus performantes** : FSI France Investissement 2020 favorisera leur émergence en finançant des opérations de consolidation de plusieurs PME ayant des marchés et des savoir-faire complémentaires, dans tous les secteurs (industries ou services).

2.4. Les opérateurs nationaux ont de nombreux liens capitalistiques et de prestations croisés, qui nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de l'ensemble.



Source : rapport de la mission Parent

La multiplicité des dispositifs nuit à la lisibilité du dispositif de soutien pour les entreprises, comme le souligne par exemple la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) : « la CCIP considère qu'il faut harmoniser l'ensemble des dispositifs de soutien financiers aux PME et aux ETI (CDC, OSEO, FSI...). En conséquence, la création prochaine d'un fonds de consolidation et de développement des fonds propres des entreprises, annoncée par les pouvoirs publics, **devrait être l'occasion de procéder à une rationalisation complète du système public de soutien au financement de ces entreprises. Ce système devrait, par ailleurs, être évalué périodiquement pour améliorer continûment son efficacité.** »¹⁰

En effet, concernant les fonds propres, la multiplicité de fonds, nationaux ou régionaux, auxquels la puissance publique a souscrit aux côtés de partenaires privés ne facilite pas leur appréhension par les entrepreneurs soucieux de renforcer leur structure capitalistique. Alors que chaque fonds présente des spécificités, notamment dans ses critères de décision, FSI Régions ne joue qu'imparfaitement son rôle d'orientation des entreprises en matière de fonds propres.

Dans le domaine des prêts et garantie, il existe de nombreux dispositifs destinés à répondre aux besoins variés des entreprises, sans pour autant qu'une mise en cohérence et qu'un renforcement de lisibilité n'ait été recherchés jusqu'à présent.

C'est le cas également de l'innovation, qui se caractérise par des aides distribuées par Oséo selon des modalités spécifiques selon chaque catégorie (appels à projet des pôles de compétitivité, appels à projets dans le cadre du programme investissements d'avenir, aides locales).

¹⁰ ETI, Mode d'emploi pour retrouver la croissance, Documentation française, février 2010.

En matière de soutien à l'export, une coopération insuffisante entre les opérateurs de l'État a pu conduire à des situations de distribution insuffisante des produits et au développement de produits redondants voire concurrents.

Les Régions ont aussi développé depuis plusieurs années de nombreux dispositifs de soutien au financement (investissements fonds propres, garanties, prêts...), sans que l'Etat ne mette en œuvre une stratégie d'articulation et de développement partenarial du soutien aux entreprises avec les conseils régionaux.

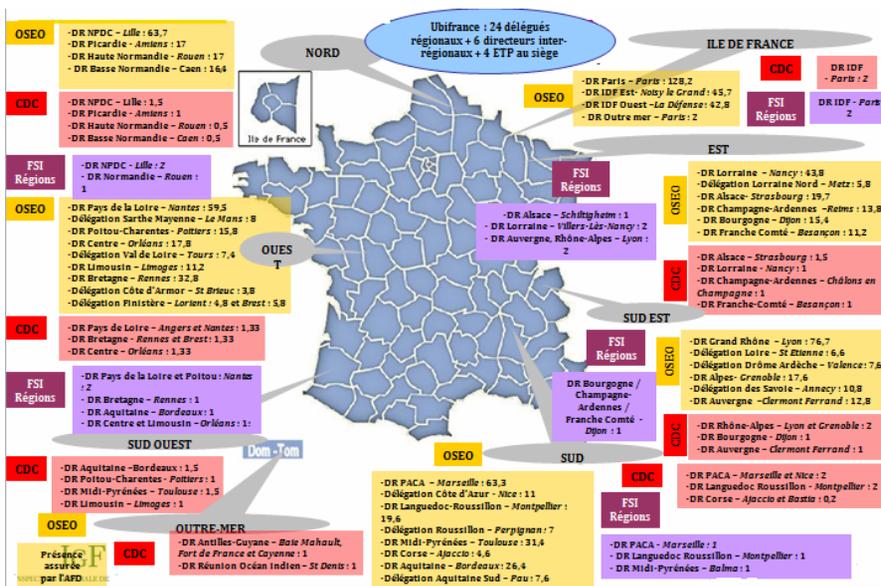
2.5. Une implantation régionale variable selon les opérateurs

Les acteurs intervenant auprès des PME et ETI sont essentiellement structurés au niveau régional à l'exception :

- des services de l'État présent au niveau départemental avec les unités territoriales des DIRECCTE ;
- d'Oséo qui dispose de 12 délégations territoriales en plus de ses 22 directions régionales ;
- les CCI.

On constate un degré d'autonomie extrêmement variable en fonction des structures territoriales :

- chez Oséo, les décisions sont largement déconcentrées en raison d'un nombre très important de dossiers d'un faible montant, les dossiers d'une importance financière particulière étant traités au niveau du siège parisien (ex. les dossiers de prêt à moyen et long terme) ;
- chez FSI-Régions, à l'inverse, les décisions sont fortement centralisées puisque les instructions sont revues au niveau national, ce dernier prenant *in fine* la décision d'investir ;
- concernant les fonds d'investissement *via* lesquels intervient CDC Entreprises, les directions régionales de la CDC ne font qu'orienter les entreprises vers les fonds et, en particulier les sociétés de gestion ;



Source : rapport de la mission Parent

2.6. D'autres soutiens au financement et à l'accompagnement des entreprises, en régions et au niveau européen

2.6.1. Des soutiens nombreux en régions

Au niveau régional, en association, en coopération ou en complément de l'action des opérateurs de l'État, d'autres opérateurs publics sont susceptibles d'intervenir pour participer au soutien au financement et à l'accompagnement des entreprises.

En premier lieu, les conseils régionaux, en vertu de leurs compétences, ont développé des offres de services larges et variées. Ainsi, chaque région inscrit son action économique dans le cadre de sa stratégie régionale de développement économique (SRDE). Les régions se sont dotées de plusieurs instruments : prêts sur l'honneur, fonds de garantie et fonds d'innovation, notamment confiés en gestion à Oséo Régions, la filiale d'Oséo, participation dans des fonds régionaux d'investissement, sous forme de FCPR ou de SCR, création de fonds de co-investissement, aides à l'export. Si les montants consacrés à ce soutien au financement des entreprises diffèrent largement selon les régions, elles cherchent également à développer des guichets pour les entreprises (« agence PME » ou « maison des PME ») afin d'orienter les entreprises vers les différents dispositifs.

En deuxième lieu, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), dans le cadre de leurs missions traditionnelles, participent à l'accompagnement et au soutien des entreprises. Le réseau des CCI a notamment mis en place d'un site internet collectant les différentes aides régionales et nationales auxquelles les entreprises peuvent avoir accès dans leur recherche de financement (www.les-aides.fr).

2.6.2. Des soutiens européens au financement des entreprises

Des dispositifs européens sont également susceptibles de profiter aux entreprises. C'est notamment le cas des fonds régionaux et structurels (FEDER) qui alimentent des programmes mis en place par les régions.

2.7 L'Outre-mer bénéficie des produits de CDC Entreprises et Oséo.

Investissements des fonds de CDC Entreprises en Outre-mer

L'intervention de CDC Entreprises en Outremer repose aujourd'hui sur 3 dispositifs complémentaires :

- ♦ **Alysé Participations**, holding de 6 M€ constituée avec la BPCE International et Outre Mer (BPCE IOM, initialement Caisse d'Epargne/Oceor) et l'AFD, qui détient des participations dans 3 sociétés de capital risque basées dans les Antilles, en Guyane et à la Réunion.
- ♦ **Alysé Venture**, FCPR de 35 M€ investissant dans les DOM-TOM et géré par la société de gestion Viveris Management.
- ♦ **Run Croissance**, FCPR de 19,4 M€ investissant à la Réunion et géré par la société de gestion de portefeuille Viveris Management. Ce FCPR est opérationnel depuis août 2012.

Intervention d'Oséo en Outre-mer

L'agence française de développement (AFD) représente depuis le milieu des années 1970 la BDPME pour son activité de financement court terme. Le partenariat a été renouvelé en 2009 avec une convention générale de partenariat entre les deux parties, qui a confirmé la représentation d'Oséo par l'AFD en Outre-mer (hors Pacifique) et a formalisé une extension de la gamme de produits. En effet, cette convention cadre a été complétée par un mandat de représentation concernant l'innovation signé en mai 2009 et par une convention concernant l'activité de court terme, signée en mars 2010. La dernière convention a été signée en janvier 2011 et concerne la représentation des produits mezzanine.

Certains produits sont adossés intégralement à des ressources externes (État, Régions), pour lesquels la décision d'octroi relève intégralement de la responsabilité d'Oséo. D'autres ne sont que partiellement adossés à de telles ressources (contrats de développement, prêts export) pour lesquels la décision est conjointe aux deux parties, une partie du risque non couvert incombant à l'AFD.

L'activité outre-mer d'Oséo est supervisée par son directeur chargé de l'Île-de-France, qui y consacre une équipe d'une dizaine de personnes. L'AFD transmet plus de 800 dossiers par an à Oséo pour traitement.

CHAPITRE 2. – Les objectifs de la création de la banque publique d'investissement

1. La création de la BPI vise à simplifier et rationaliser le soutien public au financement des petites et moyennes entreprises

1.1. La nécessité d'améliorer le fonctionnement des dispositifs de soutien au financement des entreprises en France

1.1.1. La création d'un guichet unique en régions répondra aux attentes des entreprises

Pour les entreprises qui souhaitent bénéficier d'un soutien public à leur projet de développement, la création d'une structure unique coordonnée avec les outils des Régions est de nature à simplifier considérablement leurs démarches.

Conformément aux engagements du Président de la République, les Régions créeront, avec la BPI, des plateformes communes d'accueil des entreprises pour leurs besoins de financement en matière de prêts, de garanties, et de fonds propres. Là où les régions auront mutualisé des moyens substantiels d'intervention au sein d'une structure commune avec la banque, elles présideront le comité d'engagement régional de la BPI, pour les activités en fonds propres.

Les entreprises elles disposeront dans un seul lieu, dans chaque région, d'un accès à l'intégralité de la palette d'offres de service de la BPI, en garantie, en prêts, en aides à l'innovation, en soutien en fonds propres et en accompagnement à l'export. Les chargés d'affaires régionaux responsables de l'accueil, de l'orientation et du suivi du dossier de chaque entreprises cliente seront en mesure de conseiller et d'accompagner les entreprises dans leurs démarches, y compris en relation avec les banques partenaires et les autres acteurs du financement et de l'accompagnement des entreprises, dont les Régions. Cependant, dans la majorité des cas, les banquiers classiques de chaque entreprise demeureront le premier interlocuteur des entrepreneurs, d'où l'intérêt de maintenir des relations de qualité avec les banques de la place.

De plus, la polyvalence des chargés d'affaires responsables de ce premier contact avec les entreprises permettra, le cas échéant, de réaliser un diagnostic sommaire des besoins de l'entreprise, afin d'identifier avec elle les produits distribués par la BPI qui seraient le mieux à même de répondre à ses besoins : un prêt cofinancé avec sa banque traditionnelle, une prise de participation par l'entrée à son capital d'un fonds régional ou de quasi-fonds propres sous forme d'obligations convertibles par exemple.

1.1.2. La création de la BPI doit permettre d'améliorer les délais de traitement des demandes de financement

Pour les fonds propres, la nécessité d'une habilitation des directeurs d'investissement, responsables de la prise de décision, par l'autorité des marchés financiers (AMF) et la règle du « double regard » imposant un examen par deux personnes des décisions d'investissement expliquent pour partie les délais de traitement. Pour les investissements *via* des fonds (investissements indirects), le processus décisionnel passe par des fonds partenaires, de sorte que le délai est allongé.

En matière de prêts et garantie, il existe une relative rapidité de traitement des dossiers par le réseau régional d'Oséo, dans la mesure où un certain nombre de décisions fait l'objet d'une délégation aux banques partenaires ou aux réseaux d'accompagnement qui accordent les garanties et prêts (notamment le Prêt à la création d'entreprises – PCE) d'un petit montant. Ce processus quasi-automatique en dessous de certains seuils est le garant d'une plus grande réactivité.

La mise en place de la BPI, avec un effort souhaité sur l'accompagnement et le suivi des entreprises, permettra de leur apporter des réponses dans des délais réduits et de faciliter leur parcours de recherche de financement. L'objectif est de voir à terme 90% des opérations décidées au niveau régional.

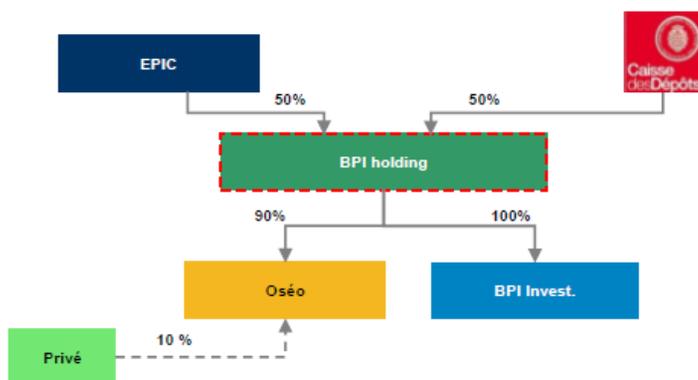
1.1.3. Un volet internationalisation des entreprises permettra de mieux coordonner l'action de la BPI et des autres opérateurs (Ubifrance, Coface DGP)

Cela passe par :

- la mise en place dans les guichets uniques de la BPI d'une équipe de « développeurs à l'international » qui aura pour vocation, en lien avec les Régions, de détecter, d'accompagner et de suivre dans la durée des entreprises disposant d'un potentiel à l'exportation (qui va souvent de pair avec son potentiel d'innovation et de développement). Les liens avec les Régions devront faire l'objet de réflexions approfondies dans le cadre de la décentralisation.
- les équipes d'Ubifrance sur le territoire national rejoindront la BPI en régions.
- une rationalisation des actuelles lignes de dispositifs publics « export » afin d'exploiter les synergies commerciales permises par la BPI. Les outils qui ne nécessitent pas une connaissance particulière des pays ou des acheteurs étrangers seront transférés à la BPI.
- la conclusion d'accords de partenariats privilégiés entre les opérateurs de l'Etat déjà existants (Ubifrance et Coface DGP) et la BPI. Ils prévoiraient notamment le renvoi des entreprises détectées, analysées et accompagnées par les guichets régionaux de la BPI vers les produits Ubifrance et Coface pour assurer leur distribution par la banque ; ils devraient aussi contenir des clauses d'information réciproques ; ils pourraient être signés à l'automne et opérationnels au 1er janvier 2013.

A terme UBIFRANCE pourra être intégré à la BPI, sous réserve des dispositions législatives nécessaires.

1.2. Les avantages à attendre de la création de la BPI



- 1 L'Etat et la CDC détiennent 50% de BPI Holding
- 2 BPI Holding détient 100% de BPI Investissement, qui porte les actifs du FSI et CDC-Entreprise

Figure 1 : Schéma cible

1.2.1. La création d'une structure de tête commune doit permettre d'intégrer dans une même stratégie de développement économique les différentes politiques de soutien au financement des entreprises

L'intervention de l'État en faveur du soutien au financement des entreprises prend actuellement la forme d'un appui « horizontal », c'est-à-dire ouvert à toutes les entreprises qui en font la demande, notamment à travers les outils de prêts et de garantie, et d'un appui plus ciblé, notamment à travers les outils d'innovation (aides spécifiques) et de fonds propres (fonds thématiques).

Grâce à la création de la BPI, ces deux approches complémentaires gagneront en cohérence et en efficacité, en faveur d'un soutien « généraliste » à la croissance des PME et des ETI, mais aussi au service de politiques « ciblées » de filières et de secteurs.

La BPI sera ainsi un outil complet au service d'une politique industrielle en faveur d'une approche sectorielle sur des filières stratégiques et d'avenir.

1.2.2. La mise en cohérence de l'action de l'Etat et des Régions pour le financement des entreprises

La BPI constitue l'opportunité d'une mutualisation et d'une articulation nouvelle de l'intervention de l'Etat et des Régions pour les politiques de développement économique.

Alors que les Régions ont déployé en particulier depuis 2004 une multitude de dispositifs de soutien au développement des entreprises, il est aujourd'hui nécessaire de mieux articuler leur action et celle de l'Etat dans les territoires.

Là où les régions auront mutualisé des moyens substantiels d'intervention au sein d'une structure commune avec la BPI, elles présideront le comité d'engagement régional de la BPI, pour les activités en fonds propres.

Les Régions et la BPI pourront enfin mutualiser leurs interventions, en particulier via la création de structures communes en région d'intervention en fonds propres, permettant d'augmenter la force de frappe de la BPI dans les territoires. Là où les régions auront mutualisé des moyens substantiels d'intervention au sein d'une structure commune avec la BPI, elles présideront le comité d'engagement régional de la BPI, pour les activités en fonds propres.

1.2.3. La mise en place d'une organisation régionale nouvelle des financements publics aux entreprises

La BPI permettra de constituer un réseau unique régional de distribution des dispositifs de soutien financiers de l'Etat. Le réseau sera directement placé sous le pilotage de la *holding* de tête permettant d'éviter des doublons et assurant une prise de décision rapide, au niveau régional et au plus près des entreprises.

La BPI et les régions constitueront par ailleurs des plates-formes d'accueil communes des entreprises dont les modalités devront être définies selon une approche partenariale (partage d'un même *front office*, site internet commun, localisation commune...).

L'un des objectifs de la réforme proposée est donc de transformer une action publique aujourd'hui prenant la forme de guichets auxquels s'adressent les entreprises en un réseau proactif qui les accompagnera dans leur développement.

1.2.4. La création d'une structure unique intervenant en prêts et garantie, en innovation et en fonds propres, permettra de tirer profit de synergies métiers

Ainsi, les chargés d'affaires responsables de l'innovation et ceux responsables des investissements en fonds propres devraient pouvoir partager, dans la limite des règles de bonne gestion imposant une séparation des chaînes de décision, les informations sur les entreprises innovantes en croissance sur le territoire. L'approche de soutien à l'innovation et celle du renforcement des fonds propres présentent en effet des caractéristiques communes. Ils s'adressent aux mêmes entreprises clientes, puisqu'il s'agit d'entreprises innovantes et de croissance, qui développent des produits nouveaux pour lesquels il n'existe pas encore nécessairement de marché. Ils adoptent une même démarche prospective, s'intéressant au potentiel de croissance et de développement des entreprises.

De même, les synergies seront fortes entre les chargés d'affaires responsables de l'innovation et ceux destinés à accompagner les entreprises à l'export. Les entreprises qui innovent sont également celles qui gagneraient le plus à s'engager dans la conquête de nouveaux marchés mondiaux. Il y a donc des synergies à attendre d'une meilleure articulation entre les démarches de prospection et d'accompagnement des entreprises innovantes et des entreprises exportatrices.

Par ailleurs, des synergies en termes de coûts de structure pourraient être envisagées, même s'il est délicat de déterminer *ex ante* les gains de productivité liés au rapprochement, d'autant que les règles de bonne gestion imposent des chaînes de décision séparées.

1.2.5. Le développement de nouveaux services aux entreprises

La création de la BPI permettra le développement de deux services aux entreprises, en lien avec les dispositifs de soutien public existants.

En premier lieu, la création de la BPI sera l'occasion de renforcer le soutien à l'innovation. Répondant à des défaillances de marché spécifiques et financé par abondement budgétaire, le soutien à l'innovation devra être distingué du soutien financier traditionnel en prêt ou en garanties. Les futurs dirigeants de la BPI verront cette problématique spécifique intégrée à leur feuille de route, avec la possibilité de développer au besoin une filiale dédiée.

En deuxième lieu, la création de la BPI est l'occasion d'articuler les dispositifs de soutien à l'export avec les dispositifs de soutien public au financement.

1.2.6. Un nouveau suivi de l'action publique de soutien aux entreprises au regard de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes

En France, l'égalité entre les femmes et les hommes, acquise en droit, peine à se matérialiser dans les faits. L'accès des femmes à l'emploi continue de se faire dans des conditions défavorables : leurs salaires restent de 20% inférieurs à ceux des hommes, elles travaillent plus souvent à temps partiel et la part des femmes dans les hauts postes des entreprises reste faible. Les femmes ne représentent que 38% des créations d'entreprises individuelles en 2011. Au travers des entreprises qu'elle va soutenir, la BPI jouera un rôle en termes d'emplois et aura donc un effet sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Pour mémoire, les femmes ne représentent que 28% des salariés de l'industrie : parmi les dix secteurs où les femmes sont majoritaires en termes d'emplois figurent essentiellement des services. En revanche, les dix secteurs où plus de 80% des emplois sont occupés par des hommes sont industriels (en dehors du commerce / réparation automobile). Les données statistiques montrent de plus que la plupart des secteurs identifiés comme porteurs sont actuellement peu féminisés. Par exemple, seulement 19% des emplois dans le secteur de l'énergie sont occupés par des femmes. Dans le domaine de l'information et de la communication, seulement 16% des entreprises sont créées par des femmes, et 34% de ses salariés sont des femmes. D'après la DARES, l'économie verte ne compte que 13% de salariés femmes. A l'inverse, le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), est très féminisé, puisque 65% des emplois sont occupés par des femmes. Ce taux élevé résulte essentiellement de la forte implication de ce secteur dans des domaines d'activité où les emplois féminins sont traditionnellement surreprésentés.

Pour pouvoir suivre l'impact de l'action de la BPI en termes d'inégalité entre les femmes et les hommes, la BPI devra se donner les moyens d'évaluer *ex post* la part de l'aide qui bénéficie aux femmes. Pour cela, il sera donc nécessaire que le système d'information de la BPI prévoit la possibilité de recueillir des éléments d'information sexuée, tels que le sexe du dirigeant des entreprises faisant l'objet d'un soutien et la proportion de femmes parmi les salariés et au sein, s'il y a lieu, des instances de direction.

2. Les principes d'action de la BPI

2.1. Les objectifs de la BPI

La BPI se positionnera comme acteur d'intervention économique de premier plan, au service de la stratégie industrielle définie par l'État et appuyée par la Caisse des Dépôts et Consignations.

La BPI a vocation à poursuivre et amplifier le soutien public au financement des entreprises, pour faire face aux risques d'assèchement de certains compartiments du marché du crédit, ainsi qu'aux insuffisances de fonds propres qui freinent la croissance des entreprises, et plus généralement à répondre aux défaillances de marché du financement des PME et ETI et à soutenir le développement des entreprises et la compétitivité française. En effet, en dépit de la bonne tenue du financement bancaire de l'économie française dans la crise, plusieurs incertitudes demeurent. Le marché du capital risque, particulièrement affecté par la crise, doit être redynamisé pour stimuler l'innovation et la croissance. Des difficultés s'observent en outre pour certains secteurs, comme ceux de l'industrie manufacturière, du numérique ou de l'économie sociale et solidaire.

La BPI développera une doctrine d'intervention propre à financer les entreprises sur le temps long de l'industrie et en se différenciant des investisseurs privés.

Le projet de BPI vise à rationaliser le paysage institutionnel aujourd'hui fragmenté du financement des entreprises en France, pour un meilleur service, et à y intégrer de nouveaux services aux entreprises. La politique publique de financement des entreprises en France pâtit d'un manque de lisibilité pour les entreprises et d'une organisation éclatée entre des acteurs et des opérateurs multiples à différentes échelles (Oséo, CDC Entreprises, FSI, certains dispositifs de financements sectoriels...).

Elle proposera toute la palette des outils de financement et sera plus facilement accessible en régions.

En particulier, elle permettra de créer un *continuum* d'aides pour les entreprises, pour les accompagner de la création jusqu'aux marchés internationaux.

Elle va permettre de soutenir le financement des entreprises, dans le nouvel environnement réglementaire (nouvelles exigences de Bâle III), nécessaire pour la stabilité financière mais pouvant comporter des risques de renchérissement et de contraction du crédit pour les PME.

En effet, la nouvelle réglementation proposée par Bâle III aspire à rendre le système bancaire plus fiable par l'instauration de nouvelles contraintes en capital réglementaire et en liquidité. Selon une analyse du McKinsey Global Institute portant sur un échantillon de 45 banques européennes, ces nouvelles contraintes, même appliquées de manière progressive, risquent de générer un renchérissement de l'offre de crédit, et des contraintes de liquidité pourraient limiter les capacités de financement des banques, provoquer une réorientation vers des contreparties les plus attractives, et donc, entraîner une contraction du crédit sur le segment des PME. Les prêts à moyen et long terme sans collatéral ou garantie devraient être notamment affectés. C'est notamment dans ce contexte que d'autres pays, comme le Royaume-Uni, envisagent la création d'une banque publique dédiée au financement des PME et des ETI.

La BPI aura vocation à contribuer au redressement productif de la France en soutenant particulièrement les entreprises de croissance, technologiques, innovantes ou industrielles. Son action s'inscrira dans les réflexions du gouvernement et des régions en termes de politique industrielle, telle que définie par la conférence nationale de l'industrie et les comités stratégiques de filières. Elle sera implantée en région et travaillera de façon coordonnée avec les dispositifs mis en place par les Régions, pour une action concertée en faveur du redressement économique des territoires.

2.2. Présentation détaillée de la logique d'intervention et des objectifs associés (objectifs stratégiques, intermédiaires, opérationnels) conduisant à la situation nouvelle

La banque publique d'investissement pourra être jugée à l'aune des critères suivants :

- ◆ Elle propose toute la palette des outils de financement, et des services d'accompagnement, notamment à l'export. Elle répond en particulier aux défaillances de marché et est plus facilement accessible aux entreprises en région, dans le cadre d'un réseau régional associant les collectivités ;
- ◆ Elle permet une action conjointe de l'État et des Régions pour le développement économique des territoires ;
- ◆ Elle est l'opérateur principal de financement en régions : des structures de mutualisation de l'action de la BPI et des Régions en fonds propres pourront être mises en place ;
- ◆ Elle mène une action forte et spécifique en matière d'innovation et d'export ;
- ◆ Elle apporte un service de diagnostic et d'accompagnement des entreprises ;
- ◆ Ses critères d'utilité générale et ses exigences financières la démarquent des acteurs privés, notamment en termes de durée d'investissement ;
- ◆ Elle agit en cohérence avec la politique gouvernementale en faveur des PME et des filières ;
- ◆ Le *management* parvient à diffuser une stratégie et une culture commune au sein des équipes qui la composent, quelle que soit leur organisation d'origine
- ◆ Création de synergies (et non pas de doublons) au sein de la nouvelle structure et partage de l'expertise métiers (entre les équipes innovation et fonds propres par exemple).
- ◆ Elle met en œuvre des procédures qui lui permettent de répondre rapidement aux demandes des entreprises en région ; l'essentiel des décisions financières sont prises au niveau régional dans des délais rapides.

CHAPITRE 3. - Options possibles et nécessité de légiférer

Plusieurs structures de financements publics des entreprises existent aujourd'hui.

Plutôt que de créer une nouvelle structure concurrente, et dans un contexte budgétaire contraint, la BPI doit dès sa création intégrer certains opérateurs existants, ce qui lui permettra d'être rapidement opérationnelle et d'être immédiatement dotée de moyens financiers et humains nécessaires pour mener ses missions.

Plusieurs options ont été envisagées pour parvenir à cet objectif, certaines ne nécessitant pas de dispositifs législatifs, d'autre appelant des modifications législatives.

L'option permettant de sécuriser une mise en œuvre opérationnelle rapide a été privilégiée.

1. Les arbitrages

1.1. Quel périmètre pour la BPI ?

Plusieurs entités publiques seront concernées par la création de la BPI.

Ces structures sont détenues par l'État, par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ainsi que par des sociétés privées bénéficiant de délégations de service public.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la BPI, il a été décidé de ne pas intégrer juridiquement, dans un premier temps, l'intégralité des entités qui participeront à la BPI :

- ♦ le groupe Oséo, le fonds stratégique d'investissement (pour l'essentiel) et CDC Entreprises rejoindraient juridiquement la BPI, en étant rassemblés sous une structure faitière ;
- ♦ Ubifrance et la Coface seraient étroitement associés à la BPI et leurs produits distribués par le réseau BPI, sans qu'ils soient au départ juridiquement rattachés à la structure de tête.

1.1.1. Les entités qui seraient juridiquement rattachées à la BPI : Oséo, le FSI et CDC Entreprises

1.1.1.1. Groupe Oséo

L'EPIC Oséo (l'« EPIC Oséo ») est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005. En vertu de l'article 1er de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 modifiée par l'article 60 de la loi n°2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière, l'EPIC Oséo agit directement ou par l'intermédiaire de ses filiales et il a pour objet de (i) promouvoir et soutenir l'innovation, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies et (ii) favoriser le développement et le financement des petites et moyennes entreprises.

Oséo SA (« Oséo ») est une société anonyme de droit français régie, conformément à l'article 1er de ses statuts, par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés anonymes, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par des dispositions particulières, notamment celles de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO telle que modifiée par la loi de régulation bancaire et financière n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 ainsi que par ses statuts. Oséo SA est agréé en qualité d'établissement de crédit par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et a notamment pour objet d'exercer les missions d'intérêt général suivantes : (i) promouvoir la croissance par l'innovation et le transfert de technologies (cette activité devant être exercée de manière distincte de ses autres activités), (ii) contribuer au développement économique en prenant en charge une partie du risque résultant des crédits accordés aux petites et moyennes entreprises et (iii) contribuer aux besoins spécifiques de financement des investissements et des créances d'exploitation des petites et moyennes entreprises. On précisera que le régime d'intervention d'Oséo Innovation en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation a été approuvé par la Commission européenne le 17 janvier 2008.

1.1.1.2. Le fonds stratégique d'investissement (FSI)

Le Fonds Stratégique d'Investissement est une société anonyme de droit français, doté d'environ 20 Md€ et détenue à 51 % par la Caisse des dépôts et consignations et à 49 % par l'Etat. Le mandat du Fonds stratégique d'investissement est d'investir puis de gérer les fonds publics qui lui ont été confiés par l'État et la Caisse des dépôts et consignations, avec pour objectif de contribuer au développement et au renforcement de la compétitivité du pays, en agissant en investisseur avisé.

1.1.1.3. CDC Entreprises

CDC Entreprises est une société de gestion, agréée par l'Autorité des marchés financiers, contrôlée à 100 % par la Caisse des dépôts et consignations. Elle est principalement en charge des missions d'intérêt public du groupe Caisse des dépôts dans le domaine du capital investissement et agit en investisseur avisé. Par ailleurs, seront intégrées à la BPI les autres interventions de la CDC sur le segment des valeurs moyennes, ainsi que ses participations dans les filiales actives de l'économie sociale et solidaire (IDES, France Active et France Initiative notamment).

1.1.2. Des entités associées à la BPI : Ubifrance et Coface DGP

1.1.2.1. Ubifrance

Ubifrance est un établissement public industriel et commercial créé par la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique n°20043-721 (article 50). Ubifrance a notamment pour mission de contribuer à la détection des entreprises potentiellement exportatrices, d'assembler et de réaliser des produits d'information et de veille sur les marchés extérieurs et de réaliser des actions de promotion destinées à préparer et accompagner les entreprises à l'exportation.

1.1.2.2. La Coface – direction des garanties publiques

La Coface est une société privée appartenant à Natixis, du groupe BPCE. La direction des garanties publiques de la Coface gère, pour le compte et avec la garantie de l'Etat, des garanties publiques destinées à encourager et soutenir le développement international des entreprises. Ces garanties sont dans le cadre des dispositions des articles L 432 - 1 à L 432 - 4 du Code des assurances.

1.2. Quelle structuration de la BPI ?

1.2.1. Deux principaux modèles ont été envisagés

Deux principaux modèles de structuration de la BPI ont été envisagés dans les travaux préparatoires.

Le premier modèle repose sur la création d'une banque nationale, disposant d'antennes régionales de la BPI en régions. La structure faitière détient deux filiales au départ : l'une est un établissement de crédit exerçant les missions de financement (prêts et garanties), la deuxième est la branche fonds propres, responsables des missions d'intervention en fonds propres, soit directement soit par l'intermédiaire de fonds.

Le second modèle repose sur un réseau de banques régionales, chacune établissement de crédit. Ces banques régionales auraient un actionnariat divers : le conseil régional, l'État, la Caisse des dépôts et consignations. Le réseau de ces banques régionales détiendrait une structure nationale, qui serait responsable de la coordination des produits et du refinancement.

1.2.2. Le modèle de la banque nationale, reposant sur un réseau d'antennes régionales, a été retenu

Après plusieurs échanges avec l'Association des Régions de France et les collectivités régionales, il a été décidé d'opter pour le premier modèle, celui d'une banque nationale disposant d'antennes régionales.

Le modèle des banques régionales présentait en effet plusieurs caractéristiques de nature à complexifier sa mise en œuvre.

- i. En premier lieu, ce modèle était susceptible de générer d'importants surcoûts potentiels. La fragmentation des fonctions d'établissement de crédit entre plusieurs entités est de nature à constituer des frais de structure importants, en raison de la nécessité de disposer de systèmes d'information, de dispositifs de contrôle interne et de services d'inspection distincts. Par ailleurs, le coût du refinancement d'une banque par région, bénéficiant de la garantie du conseil régional, actionnaire de référence de chaque banque, était susceptible d'être supérieur au coût de refinancement dont bénéficierait un établissement de crédit national, qui bénéficie d'une bonne cotation sur les marchés. Ce coût de refinancement supérieur se serait traduit par des montants moins importants de crédits et de garanties à distribuer aux entreprises.
- ii. En deuxième lieu, le modèle des banques régionales supposait des changements législatifs majeurs. En effet, ce modèle reposait sur une décentralisation des compétences en matière de crédit et garanties aux entreprises et en matière d'aide à l'innovation aux conseils régionaux. Les moyens financiers correspondants auraient également été décentralisés aux conseils régionaux, c'est-à-dire la nécessité d'identifier une clé de répartition équitable et efficace du capital et des dotations des dispositifs existants entre les différentes régions.

- iii. En troisième lieu, ce modèle aurait entraîné des conséquences importantes en termes de gouvernance. Ce modèle « mutualiste » repose sur une solidarité financière forte entre les différentes banques régionales, de sorte que le réseau aurait été amené à recapitaliser une banque qui aurait épuisé ses fonds propres en cas d'échec. Par ailleurs, cette solidarité aurait reposé sur la nécessité de confier des pouvoirs importants à la structure nationale, afin que celle-ci puisse s'assurer de l'homogénéité des politiques de risque entre les entités régionales.

Dans la mesure où il permettait de réduire les coûts et d'être rapidement mis en œuvre, le modèle reposant sur une banque nationale présente en régions a été retenu.

1.3. Quelle place pour les régions ?

Fortes de leurs compétences en matière de développement économique et de la multiplicité des dispositifs qu'elles ont créés notamment face à la crise, les Régions doivent jouer un rôle déterminant dans la BPI. Les engagements conclus entre le Président de la République et les Présidents de Conseils Régionaux le 12 septembre 2012 traduisent cette volonté commune de l'Etat et des collectivités de fonder la BPI sur un partenariat. De plus, l'objectif de la BPI d'une mise en cohérence accrue des dispositifs publics de soutien au financement et à l'accompagnement des entreprises implique une association étroite des Régions à la mise en œuvre de la BPI, tant au niveau national que régional.

Les deux modèles présentés *supra*, celui d'une banque nationale active en régions et celui d'un réseau mutualiste de banques régionales, constituait deux grandes catégories d'association des régions.

Dans le modèle de banque nationale, qui a fait l'objet d'un accord entre le Président de la République et les présidents de conseils régionaux à l'occasion de leur rencontre du 12 septembre 2012, les régions sont associées à la gouvernance de la BPI. Au niveau national, un représentant des régions préside le comité national d'orientation de la BPI et deux représentants des régions siègent au conseil d'administration, avec voix délibérante. Le comité national d'orientation rend un avis, de sa propre initiative, sur les grands axes de la stratégie de la BPI.

Afin d'associer pleinement les conseils régionaux (et la collectivité territoriale de Corse) à la stratégie de la BPI sur leur territoire de compétences, un comité régional d'orientation associant les différentes parties prenantes (dont des représentants du financement, de l'innovation, de l'énergie, des activités industrielles ou de services, de l'économie sociale et solidaire, de l'environnement et de la politique de la ville) est également mis en place, dans chaque région. Le président du conseil régional (dans la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil exécutif de Corse) préside ce comité régional d'orientation de la BPI, qui rend un avis sur ses orientations régionales : le comité régional d'orientation formule des avis sur les modalités d'exercice de la BPI et ses missions au niveau régional, et sur la cohérence de ses orientations stratégiques avec la Stratégie Régionale de Développement Économique. Ainsi, les régions sont présentes à tous les niveaux de gouvernance de la BPI assurant son articulation avec les stratégies territoriales.

Les régions sont également associées à la mise en œuvre des dispositifs de la BPI. Elles créent conjointement avec la BPI des plateformes d'accueil des entreprises afin de les orienter dans leurs besoins en financement et en accompagnement (ces plates-formes pourront être constituées d'un *front-office* commun, d'un site internet dédié...). Elles peuvent confier à la BPI la mise en œuvre de dispositifs de financement qu'elles financent, comme des fonds de garantie ou d'innovation. Enfin, les régions et la BPI peuvent créer des structures communes d'intervention en fonds propres afin de mutualiser leurs moyens d'investissement.

1.4. Quelle gouvernance pour la structure de tête ?

Différentes options de gouvernance étaient envisageables : directoire et conseil de surveillance ; direction générale et conseil d'administration. Les actionnaires de la structure de tête (l'État et la Caisse des dépôts et consignations) ont fait le choix d'un conseil d'administration, qui permet aux membres du conseil de s'impliquer dans la gestion de la structure.

La composition du conseil d'administration est fixée à 15 membres, soit un conseil d'administration resserré qui correspond aux bonnes pratiques de gouvernance.

La composition du conseil d'administration de la structure de tête a été fixée de façon à permettre une représentation des salariés, élus dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II de la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public ; trois personnalités qualifiées choisies à raison de leurs compétences dans le monde économique et financier (dont le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe) ; deux représentants des régions ; ainsi qu'une représentation majoritaire des actionnaires.

Le choix a été fait de mettre en place un comité national d'orientation de la BPI, composé de 21 membres, représentant les parties prenantes du financement, l'accompagnement des entreprises, de l'innovation et de l'économie sociale et solidaire. Plus précisément, il sera composé de :

- a)** deux représentants du Parlement (un député et un sénateur) ;
- b)** le président de la commission de surveillance de la CDC ;
- c)** deux représentants des régions, nommés par l'association des régions de France ;
- d)** cinq représentants des organisations salariales les plus représentatives ;
- e)** trois représentants des organisations professionnelles patronales ;
- f)** huit personnalités qualifiées (financement, innovation, énergie, activités industrielles ou de services, économie sociale et solidaire, environnement, politique de la ville).

Le mode de désignation des membres mentionnés aux c), d), e) et f) ci-dessus et les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont fixés par décret.

Les options d'action possibles

Tableau 1 : Synthèse des avantages et inconvénients des différentes options envisagées

	Avantages	Inconvénients
Mise en place d'une équipe dirigeante identique dans toutes les structures sans création de nouvelle structure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité ▪ Pas de textes législatifs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de structure de coordination, pas de pilotage unifié au service du développement des entreprises ▪ Pas de synergies entre les activités (spécialistes innovation et fonds propres par exemple) ▪ Pas d'association accrue des régions
Utilisation d'une structure existante comme holding (OSEO SA)/ Filialisation de l'activité fonds propres à l'établissement de crédit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité au plan des opérations de mise en œuvre ▪ Peu de modifications législatives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'intégration réelle des activités au service des entreprises ▪ Nouvel agrément pour l'établissement de crédit (dispositif moins immédiatement efficace)
Solution retenue : Création d'une structure holding	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lisibilité et simplicité opérationnelle ▪ Acceptabilité par l'ensemble des entités et gouvernance facilitées ▪ Réduction des impacts sociaux et réglementaires pour les structures intégrées à la BPI ▪ Peu de modifications législatives 	

2. Présentation de l'option retenue et estimation de sa contribution à la résolution du problème

2.1. Option retenue

2.1.1. Présentation de l'option retenue

La création d'une structure de tête avec des filiales permet de mettre en place dans des délais rapides une structure cadre ayant vocation à être complétée dans les mois et les années à venir. Elle permettra d'y adjoindre une dimension internationalisation, accompagnement ou encore valorisation de la propriété intellectuelle, au service des entreprises, en fonction de l'évolution de leurs besoins, ou de confier des activités actuellement exercées par les opérateurs du financement à des filiales dédiées pour prendre en compte leurs spécificités.

La création d'une structure faitière permettra d'améliorer l'articulation entre les dispositifs existants, imparfaite aujourd'hui et d'offrir une interface unifiée pour les entreprises, en ce qui concerne les dispositifs relevant de l'État et ceux mis en place dans les régions. A terme, la BPI pourra être une interface pour l'ensemble des financeurs publics.

La mise en place d'une structure de tête permettra également de partager les expertises métiers de différents secteurs (branche fonds propres, innovation), tout en respectant une capacité de décision indépendante selon les métiers ; les services d'expertise et d'étude, de stratégie etc.

La création de filiales doit permettre l'indépendance des prises de décision entre les différentes lignes métier (fonds propres et dettes principalement), afin de se conformer aux meilleures pratiques de marché et éviter les conflits d'intérêt.

La création d'une structure faitière unique permettra également : le développement d'une stratégie de développement unique, le pilotage direct du réseau régional (afin d'éviter de voir subsister une multitude de réseaux régionaux), le développement de services de commercialisation uniques, l'adaptation rapide de l'action de la BPI aux besoins (par exemple augmentation des ressources dédiées au financement en prêt et en garanties en cas de situations de marché tendues).

2.1.2. Explication des raisons ayant présidé à ce choix. Évaluation des limites de son efficacité et des éventuelles difficultés d'application

Comme la BPI implique au départ le regroupement de plusieurs structures qui l'intègrent immédiatement, sa création est soumise à des risques opérationnels. Cependant, la filialisation des structures est de nature à permettre une mise en place rapide et efficace de la BPI, plateforme évolutive de financement. La BPI aura d'autant plus de valeur ajoutée qu'une culture commune d'intérêt général au service des entreprises sera diffusée dans l'ensemble de la nouvelle structure.

La capacité de la BPI à constituer une interface unique pour l'ensemble des financeurs publics dépendra également de la volonté des régions d'utiliser la BPI comme opérateur de financement et des capacités de la BPI à s'articuler avec les régions pour mettre en place des structures communes.

2.2. Présentation du dispositif juridique envisagé

Le projet de loi modifie l'ordonnance OSEO pour créer le groupe BPI. Ce projet, économe, en termes de modification législative, permettait bien de faire ce que l'on souhaitait.

2.2.1. Liste des dispositions (législatives, réglementaires) à modifier ou à abroger

Les dispositions de nature législative concernent l'organisation de la structure de tête ; les autres mesures nécessaires à la constitution de la BPI n'étant pas du ressort de la loi. La loi n'a vocation qu'à créer la BPI, préciser ses missions, déterminer sa gouvernance. Les autres opérations seront principalement capitalistiques et humaines.

Les dispositions juridiques ou réglementaires suivantes devront être modifiées :

- ◆ Livre des procédures fiscales. Article R.80 B-6-1 et R.80 B-5.
- ◆ Code monétaire et financier. Article D.214-59.
- ◆ Code de l'action sociale et des familles. Article D.114-5.

- ◆ Arrêté du 22 avril 2011 pris en application du troisième alinéa du III de l'article 15 du décret n° 2005-732 du 30 juin 2005 modifié et fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle de l'État sur l'établissement public OSEO et sur la société anonyme OSEO. Articles 1 à 7.
- ◆ Décret n° 2011-116 du 27 janvier 2011 relatif au contrôle de l'État sur la société anonyme OSEO. Articles 1 à 3.
- ◆ Décret n° 2010-1672 du 28 décembre 2010 approuvant les statuts de la société anonyme OSEO et portant diverses dispositions relatives à son fonctionnement Articles 1 à 5.
- ◆ Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière. Article 92, 63, 64.
- ◆ Arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor. Article 4.
- ◆ Arrêté du 17 novembre 2008 portant règlement de l'édition 2009 du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes Articles 1, 2, 5 8 à 12.
- ◆ Décret n°2007-1629 du 19 novembre 2007 relatif à l'apport des biens, droits et obligations de l'Agence de l'innovation industrielle à l'établissement public industriel et commercial OSEO et à la société anonyme OSEO Innovation. Articles 1 à 8.
- ◆ Décret n°2005-732 du 30 juin 2005 portant statuts de l'établissement public OSEO. Articles 5, 15 et 16.
- ◆ Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO. Articles 1, 2, 4 à 10 et 17.

2.2.2. Articulation avec le droit européen en vigueur

Les dispositifs de financement, d'investissement et d'innovation mis en place par la BPI respecteront l'encadrement du droit de l'Union européenne et les dispositions notifiées :

http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/index_fr.htm.

- ◆ Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement ;
- ◆ Aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ;
- ◆ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ;
- ◆ Aides nationales à l'investissement à finalité régionale ;
- ◆ Aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME ;
- ◆ Aides d'État sous forme de garantie ;
- ◆ Éléments d'aide dans la fiscalité directe des entreprises.

Les dispositifs de soutien à l'innovation devront en particulier respecter les conditions définies dans les notifications à l'innovation.

2.2.3. Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (outre-mer)

2.2.3.1. Le projet de loi prévoit à l'article 7 des mesures transitoires :

Le conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe pourra délibérer valablement en l'absence de administrateurs représentants des salariés, sous réserve du respect des règles de quorum, jusqu'à l'élection de ces derniers.

Le conseil d'administration de la société dénommée OSEO pourra si besoin demeurer en place dans sa configuration actuelle jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de réalisation du transfert par l'établissement public OSEO de l'ensemble de ses participations dans la société dénommée OSEO à la société anonyme BPI-Groupe.

2.2.3.2. Application du projet de loi à l'outre-mer

En ce qui concerne les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, ce texte s'y applique automatiquement en vertu du principe d'identité législative. Des mesures d'adaptation aux spécificités locales pourront néanmoins être prises par ordonnance. Par exemple, le département de Mayotte n'étant pas rattaché à un Conseil Régional, des mesures particulières pourront être précisées quant aux articles de la loi qui font référence au Conseil régional ou à son président.

L'article 9 du projet de loi permet au gouvernement d'étendre les dispositions présentées aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française.

CHAPITRE 4. - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Tableau 1 : Dès sa création, la BPI disposera d'une capacité d'engagement importante

	Production annuelle	Encours de risques	Capacité d'engagement	Nombre d'entreprises soutenues (base 2011)	Financements totaux aux PME-ETI (avec la part privée, base 2011)
Prêts (cofinancement)	4,2	15,0	20,0	20 132	42,0
Garantie	4,4	12,0	12,0	73 325	25,5
Innovation	0,6	-	-	3 104	1,9
Fonds propres	1,9	-	-	905	2,3
Total	10,1	27	32	97 466	71,7

En fonction des besoins, des ressources nouvelles pourront être déployées pour la BPI.

1. Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

1.1. Pour les entreprises

1.1.1. Demande récurrente des entreprises, un guichet unique régional sera mis en place

Pour les entreprises, il permettra de faciliter l'accès aux dispositifs publics nationaux dans un même lieu (et à moyen-terme, via des moyens dématérialisés). Par ailleurs, les régions et l'État pourront grâce à la BPI mettre en place un guichet d'accueil commun, ce qui devrait conduire à rationaliser le paysage et à faciliter la recherche de fonds pour les dirigeants d'entreprises.

1.1.2. Le renforcement de la capacité d'intervention de la partie « fonds propres » à destination des PME et ETI de 56 % entre la période 2006-2012 et la période 2012-2020

En application de la convention entre l'État et le groupe Caisse des Dépôts relative au programme FSI France Investissement, le Conseil d'orientation a conduit une évaluation du programme à l'issue de la première période triennale, en s'appuyant sur l'expertise d'un comité de pilotage présidé par Jean-Hervé Lorenzi et composé de membres du Conseil d'orientation et de personnalités qualifiées, et d'un prestataire, la société Katalyse¹¹.

¹¹ Cette évaluation s'est déroulée de décembre 2010 à mai 2011. Après une première phase de définition du référentiel (critères et indicateurs de l'évaluation), une phase d'évaluation a été conduite par la société Katalyse sur la base d'une exploitation des données gérées par CDC Entreprises et d'entretiens conduits auprès d'une soixantaine d'acteurs : dirigeants d'entreprises, gestionnaires de fonds, partenaires du programme, représentants

L'évaluation conduite par la société Katalyse a mis en évidence que **FSI France Investissement a bien fonctionné sur la période 2006-2010 et a eu un impact positif.**

S'agissant de l'objectif de **développement des PME de croissance** :

- ◆ l'impact du programme sur les PME de croissance est très positif tant en termes de développement (croissance du chiffre d'affaires, y compris à l'international, et des emplois) que de rentabilité (EBITDA), et donc de pérennité. Selon l'évaluation conduite par Katalyse, les impacts évalués au bout de 7 ans sont estimés à :
 - + 39 900 emplois ;
 - + 12,3 Mds€ de chiffre d'affaires ;
 - + 2,7 Mds€ de chiffre d'affaires à l'export ;
 - + 2 Mds€ d'EBITDA ;
- ◆ les impacts sont très importants pour les entreprises technologiques en phase de démarrage, plus faible pour ces mêmes entreprises en phase de développement (une explication pouvant être le mode de croissance par acquisition d'autres entreprises) ;
- ◆ les impacts sont importants pour les entreprises non technologiques en phase de démarrage ou de développement ;
- ◆ l'accompagnement des entreprises est très apprécié par les dirigeants des entreprises financées par FSI France Investissement. Katalyse recommande une plus large diffusion du programme d'accompagnement auprès des entreprises financées, le taux de participation étant jugé à ce jour insuffisant.

Dès l'année de création de la BPI, le renforcement des moyens de l'ordre de 56 % par an en moyenne entre 2012 et 2020 par rapport au programme précédent (2006-2011) devrait permettre un impact majeur sur les entreprises. En prolongeant les résultats de l'analyse réalisée sous le programme précédent et en partant du principe d'une efficacité au moins égale des dispositifs, les impacts évalués au bout de 7 ans pourraient être estimés à :

- ◆ + 62 400 emplois ;
- ◆ + 19,2 Mds€ de chiffre d'affaires ;
- ◆ + 4,2 Mds€ de chiffre d'affaires à l'export ;
- ◆ + 3,1 Mds€ d'EBITDA.

1.1.3. Le maintien d'un outil d'investissement en fonds propres souple et mobile au service des entreprises, au service de l'intérêt général

La branche d'investissement de la BPI pourra également répondre à une logique proche de celle de l'investisseur souverain, capable de mobiliser rapidement des moyens, pour environ 1,3 Md€ par an, et d'entrer au capital de sociétés porteuses de croissance et de compétitivité pour l'économie française en vue de stabiliser leur actionnariat et d'apporter les fonds propres qui leur sont nécessaires pour leur développement. Le regroupement au sein d'une même filiale du Fonds stratégique d'investissement, de CDC Entreprises et ses filiales doit permettre d'améliorer les synergies entre les équipes, l'articulation et la cohérence des dispositifs. Le rapprochement des entités, ajouté à des sources de financement renforcées pour les prochaines années, doit permettre une efficacité renforcée au service des entreprises.

Ce programme, financé sur ressources du Fonds stratégique d'investissement et des réinvestissements issus de programmes précédents, n'a pas d'impact budgétaire.

de l'État, représentants de la Caisse des Dépôts et du FSI en tant que financeurs du programme, représentants de CDC Entreprises en tant qu'opérateur du programme.

1.1.4. Le maintien de l'action en faveur de l'innovation dans la nouvelle structure devrait permettre de continuer à soutenir des projets innovants et ce de façon efficiente pour les dotations publiques.

Une étude sur l'impact économique de l'action d'Oséo en matière d'innovation a été réalisée par la DG Trésor en 2012 et a donné lieu à une publication¹² en mai 2012, dont les principales conclusions sont rappelées ci-dessous.

« Acteur incontournable de la politique publique en matière de crédit et de garantie de crédit, Oséo, avec ses 569 M€ d'aides à l'innovation en 2011, est également un acteur majeur du soutien à l'innovation. [...] Oséo sélectionne les projets de façon efficace : on observe qu'à dépenses de R&D égales, un projet sélectionné par Oséo et financé à hauteur de 33 % conduirait à 3 fois plus de brevets qu'un projet non soutenu par Oséo.

De plus, selon l'étude de Nicolas Serrano-Velarde (2009), il apparaît que les financements offerts par Oséo ont un effet sur les dépenses de R&D des Petites et Moyennes Entreprises (PME). Un financement d'1 € en avance remboursable conduirait à une hausse des dépenses de R&D des PME de 1 €. En revanche, le risque d'effet d'aubaine est plus important pour les plus grandes entreprises.

Ainsi, l'action d'Oséo innovation apparaît efficace. Autant que possible, cette action doit continuer à cibler des entreprises de petites ou moyennes tailles et des projets prometteurs mais qui n'auraient pas pu voir le jour en raison de difficultés de financement. »

Les résultats des évaluations d'impact disponibles et la prise en compte du portefeuille d'aides à la R&D et à l'innovation permettent également de préconiser les recommandations suivantes.

Premièrement, le soutien des projets innovants à travers la BPI sera effectif et efficient seulement si le *management* priorise son activité aussi bien sur le financement de projets de qualité, ayant un réel potentiel d'innovation, et qui n'auraient pas pu voir le jour du fait de difficultés de financement dues au niveau de risque élevé des projets. Les conclusions des études d'impact suggèrent notamment que les aides sont plus efficaces pour les projets de taille modeste.

Deuxièmement, la création de la BPI comme l'élargissement des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche avec un volet innovation, suggèrent de mettre en place les moyens d'observer l'ensemble des financements en faveur de la R&D et de l'innovation des entreprises. Un recueil plus systématique de ces données permettra de renforcer les capacités de suivi et d'évaluation ex post de cette politique renforcée en faveur de l'innovation.

Ce souci d'évaluation renforcé pourrait notamment être rendu opérationnel dans le cadre du Contrat d'objectif et de performance (COP) de la BPI.

1.1.5. La création de la BPI permettra de renforcer l'action en faveur du développement d'entreprises de la transition écologique et énergétique

L'action de soutien public au financement des entreprises dans le domaine environnemental est essentielle, car les entreprises innovantes sont peu soutenues par le marché, en raison des asymétries d'informations.

En ce qui concerne l'investissement par CDC Entreprises, deux approches peuvent être mises en œuvre pour identifier les fonds déjà investis dans les écotechnologies :

¹² Trésor Eco n°102, Mai 2012.

a- L'identification des fonds investissant très majoritairement dans l'environnement ou l'énergie : Demeter 1 et 2, Emertec 4 et Emertec Energie Environnement depuis leur création jusqu'au 31/12/2011 ont investi 197,5M€ dans 60 entreprises.

En 2012, de nouveaux fonds devraient voir le jour : les montages des fonds Sofinnova Green Seed Fund, Demeter 3 et le fonds Ecotechnologie (dont la cadence d'investissement devrait être de 25 M€/an pour ce dernier).

b- En ne se limitant pas aux fonds dédiés aux écotechnologies, et en utilisant les données renseignées par les fonds (y compris FSI Régions) eux même sur leurs investissements, et plus précisément les PME renseignées sous-secteurs « environnement » et « énergie » : le croisement des données affiche un investissement dans l'environnement et l'énergie de 242M€ au 31/12/2011 dans 109 entreprises depuis 2006.

En ce qui concerne le financement de l'environnement par Oséo :

- 30 M€ de financement sous forme d'aides à l'innovation (355 projets de R&D) en 2008.
- 110 M€ pour des projets Innovation Stratégique Industrielle (ISI) en 2008.
- Financement de projets d'investissements pour un montant de 100 M€ en 2008.
- Garantie des prêts bancaires d'un montant total de 50 M€ en 2008.

La participation d'OSEO est en forte hausse en 2009.

La mise en commun des expertises sur ce secteur devrait permettre un meilleur soutien financier des entreprises œuvrant dans ce domaine. Plus globalement, la BPI pourra contribuer à augmenter l'investissement et le soutien aux entreprises de la transition écologique : en fonds propres, un objectif de 300M€ d'intervention peut d'ores et déjà être fixé en 2012.

1.2. Pour les établissements de crédit

1.2.1. L'activité de la BPI répondra à des défaillances ou à des dysfonctionnements sur certains segments du marché du crédit.

La BPI n'a pas vocation à se substituer aux banques pour le financement de l'économie, mais de répondre à des défaillances de marché et à aller là où les banques privées ne vont pas, ou ne vont pas seules.

Du point de vue des banques, Oséo est aujourd'hui reconnu comme un « établissement de place » ce qui emporte deux conséquences :

- i. intervenir systématiquement avec au moins un partenaire bancaire (i.e. la logique du cofinancement) ;
- ii. travailler de manière équilibrée avec l'ensemble des banques de la place soit par l'apport de garantie soit par l'intervention en cofinancement.

Il appartiendra au *management* de la BPI de déterminer précisément sa doctrine d'intervention qui devra à la fois combiner la possibilité de faire lever sur les financements privés, et de préserver la possibilité d'interventions ciblées où seule la BPI interviendra dans certaines conditions.

2. Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

2.1. Pour l'État

En ce qui concerne le budget de l'État, la création de la banque publique d'investissement se fera à budget constant en 2013 pour les opérateurs, sur la base des BOP 134 et 192.

Les ressources nouvelles issues de l'épargne réglementée dans le cadre du doublement du plafond du Livret de Développement Durable (LDD), prenant immédiatement la forme d'une capacité de refinancement accrue de la BPI n'emportent pas de conséquences pour le budget de l'Etat.

A moyen terme, la mise en commun ou des synergies entre certains services pourront être envisagées, ce qui devrait conduire à des économies de structure permettant de mobiliser de nouvelles ressources. .

La concentration des aides au financement des entreprises au sein d'un même guichet sera une facilité supplémentaire pour l'Etat dans le cadre de sa mission d'évaluation et de pilotage de ces dispositifs.

2.2. Pour l'État déconcentré

L'origine des financements accordés par la BPI justifie une présence forte de l'Etat au niveau régional dans les différentes instances d'engagement et de suivi des risques.

La crise économique et financière a amené les préfets de région à jouer un rôle accru en matière de pilotage des politiques territoriales de l'action économique. En coordonnant l'action des différents acteurs concernés (DDFiP, Banque de France, Oséo, représentants des acteurs économiques locaux : MEDEF, CGPME et UPA,...) dans une logique de mise en réseau au travers les dispositifs territoriaux de financement de l'économie (cellule opérationnelle de suivi, commission départementale de financement de l'économie), les préfets, ont permis la mise en œuvre de réponses concrètes aux problèmes d'accès au crédit rencontrés par de nombreuses entreprises dans cette période difficile.

Les services de l'État, parmi lesquels les DIRECCTE et les DRRT, en apportant leur expertise, jouent un rôle décisif dans ce partenariat, sous l'autorité du représentant de l'État, en termes d'accompagnement de l'action des autres acteurs dans ces dispositifs.

Ces dispositifs d'animation territoriale, ayant fait leur preuve, ont été confirmés lors de la mise en place des commissaires au Redressement productif, avec lesquels ils s'articulent.

En écho au rôle pivot confié aux régions dans l'animation économique, les préfets de région, dans le cadre des guichets régionaux de financement public, coordonneront l'action des services de l'Etat afin d'optimiser l'organisation de l'action économique. Chargés de la mise en œuvre des politiques économiques du gouvernement dans la région, ils veilleront à la qualité de la déclinaison régionale du « partenariat entre l'Etat et les régions ».

2.3. Pour les régions

La mise en place de la BPI s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle phase pour les relations entre l'État et les régions. Suite à la déclaration commune État-Régions du 12 septembre 2012, l'État et les Régions vont s'efforcer d'améliorer leur coordination. Les Régions exerceront leur responsabilité de chef de file du développement économique et de l'innovation sur leur territoire, dans le cadre d'un schéma de développement économique et de l'innovation, élaboré après une large concertation avec tous les acteurs concernés.

En particulier, un rôle accru dans le dispositif sera confié aux régions, selon les engagements pris le 12 septembre 2012 :

« Engagement n°1 : au niveau national les Régions seront membres du conseil d'administration de la banque ; elles présideront son comité national d'orientation.

Engagement n°2 : au niveau territorial, les Régions présideront le comité d'orientation de la BPI en région. Elles créeront, avec la banque, des plateformes communes d'accueil des entreprises pour leurs besoins de financement en matière de prêts, de garanties, et de fonds propres. Là où les régions auront mutualisé des moyens substantiels d'intervention au sein d'une structure commune avec la banque, elles présideront le comité d'engagement régional de la BPI, pour les activités en fonds propres.

[...]

Engagement n°4 : les Régions et la BPI coordonneront leurs interventions dans le domaine de l'innovation au sein d'un comité de pilotage présidé par la Région. »

3. Impact de la loi sur les personnes en situation de handicap

La loi n'aura pas d'impact sur la situation des personnes en situation de handicap.

CHAPITRE 5. - Présentation des consultations menées

1. Consultations obligatoires

Saisine du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF).

2. Consultations non obligatoires

La Commission européenne : les termes du projet sont en cours de transmission à la Commission européenne et pourront être discutés avec les services. Il ressort de l'analyse des services de l'Etat, qu'ils ne nécessitent pas de notification préalable.

Dans le cadre de la mission de préfiguration confiée à Bruno Parent, inspecteur général des finances, de nombreuses parties prenantes ont été auditionnées (cf. liste en annexe) : services de l'État et représentants des Régions, représentants des entreprises et des groupements professionnels, opérateurs de l'État et acteurs privés du financement et de l'accompagnement des entreprises.

Les différentes personnalités auditionnées convergent sur l'utilité de mettre en cohérence l'offre publique de soutien au financement afin de répondre au besoin des entreprises. L'intérêt d'intervenir en complément, dans un objectif d'effet d'entraînement et d'effet de levier, et non pas en substitution des financeurs et investisseurs privés a également été souligné. La priorité à donner aux PME et ETI a été évoquée à l'occasion de plusieurs entretiens. Enfin, la nécessité d'associer les régions au dispositif, dans une logique de proximité et de facilitation de la lecture de l'action publique a été soulignée.

CHAPITRE 6. - Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

1. Mise en œuvre, suivi et évaluation de la mise en place de la BPI

La mise en place de la banque publique d'investissement et le suivi de l'intervention sera assurée par le Ministère de l'économie (et plus particulièrement la Direction générale du Trésor et l'Agence des participations de l'Etat), conformément à la communication en conseil des ministres du 6 juin 2012.

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) sera négocié dès création de la BPI, d'abord entre les tutelles, puis avec l'opérateur. Le contrat sera établi sur une base triennale.

Des mesures transitoires sont prévues pour la gouvernance des entités faisant l'objet d'une régulation bancaire.

L'article 7 du projet de loi organise une période de transition permettant de s'assurer de la présence d'une gouvernance capable de décider pendant cette période.

Le premier alinéa de l'article 7 permet d'organiser une période de transition dans la tenue du conseil d'administration de la SA BPI-Groupe, pour prévoir qu'il délibère valablement jusqu'à l'élection des représentants des salariés.

Le second alinéa de l'article 7 organise également une période de transition concernant le conseil d'administration de la société OSEO SA pour permettre sa reconfiguration ; il prévoit à cet effet que le conseil d'administration de la société OSEO SA demeure en place dans sa configuration antérieure à la publication de la loi pendant trois mois à compter du transfert d'OSEO SA à la SA BPI-Groupe prévu par l'article 8.

L'article 8 précise les conditions de mise en œuvre du transfert de la société OSEO SA à BPI-Groupe. Les règles de droit commun, ne permettent pas, même en cas d'opération emportant transmission universelle de patrimoine, le transfert de plein droit des autorisations et agréments de contrats marqués par un fort *intuitu personae*. Une disposition législative est nécessaire pour ce faire.

Le projet de loi prévoit enfin trois textes d'application :

- a)** le décret approuvant les premiers statuts de la société anonyme BPI-Groupe (article 10 de l'ordonnance de 2005 modifiée par le projet de loi),
- b)** le décret prévoyant la composition des comités régionaux d'orientation et le mode de désignation de leurs membres,
- c)** le décret en Conseil d'Etat prévoyant les modalités d'application du nouvel article 11 de l'ordonnance de 2005 modifiée, prévoyant une dérogation au secret bancaire.

Annexe : Liste des personnes consultées

Opérateurs	
Groupe Caisse des dépôts et consignations	Jean-Pierre Jouyet, directeur général Antoine Gosset-Grainville, directeur général adjoint Philippe Braidy, président CDC Entreprises, président de FSI Régions et directeur général délégué du FSI Thierry Giami, conseiller Thomas Espiard, chef du pôle capital investissement et infrastructures Jean-Yves Gilet, directeur général du FSI
Oséo	François Drouin, président directeur général de l'EPIC Oséo, de la SA Oséo et d'Oséo Industrie, président d'Oséo régions Arnaud Caudoux, directeur général délégué de l'EPIC Oséo, de la SA Oséo et d'Oséo Industries, directeur général d'Oséo Régions Joël Darnaud, directeur général délégué de la SA Oséo et d'Oséo Industries Laure Reinhart, directeur général délégué de la SA Oséo et d'Oséo Industries
Ubifrance	Christophe Lecourtier, directeur général Thibaud Fabre, chargé de mission en charge de la question des partenariats
Coface	Jean-Marc Pillu, directeur général Christophe Viprey, directeur des garanties publiques
Parties prenantes du financement de l'économie	
L'association des régions de France (ARF)	Alain Rousset, président (cf. infra – CR Aquitaine) Erwan Salmon, conseiller développement économique, enseignement supérieur, recherche et TIC <u>Conseil régional Aquitaine :</u> Alain Rousset, président du conseil régional Denis Balmont, directeur du développement économique <u>Conseil régional des Pays de la Loire :</u> Jacques Auxiette, président du conseil régional Jacques Priol, directeur de cabinet Mélissandre Perret, chargé de mission auprès du directeur général des services <u>Conseil régional de Franche-Comté :</u> Marie-Guite Dufay, présidente du conseil régional Olivier Nicoli, directeur du développement économique <u>Conseil régional de Rhône-Alpes :</u> Jean-Louis Gagnaire, vice-président du conseil régional <u>Conseil régional d'Île-de-France :</u> Jean-Paul Huchon, président du conseil régional <u>Conseil régional de Champagne-Ardenne :</u> Jean-Paul Bachy, président du conseil régional

Conférence nationale de l'industrie	<p>Kévin Gaillardet, chargé d'étude économique, CFE-CGC</p> <p>Patrick Gérion, FIM, directeur du financement des entreprises</p> <p>Frédéric Homez, secrétaire général de la fédération de la métallurgie, FO</p> <p>Xavier Le Coq, secrétaire national industrie, CFE-CGC, métallurgie</p> <p>Fabrice Leroy, service de l'industrie, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services</p> <p>Clément Lubin, cabinet du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services</p> <p>Daniel Marini, Union des industries chimiques</p> <p>Isabelle Martin, CFDT</p> <p>Vincent Moulin-Wright, GFI</p> <p>Yves Robin, chef du service de l'industrie, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services</p>
Partenaires sociaux	
CGPME	<p>Jean-François Roubaud, président</p> <p>Jean-Eude Dumesnil-Dubuisson, secrétaire général</p> <p>Pascal Labet, directeur des affaires économiques</p>
MEDEF	Michel Guilbaud, directeur général
CGT	<p>Patricia Tejas, secrétaire général de la fédération des finances</p> <p>Jean-Philippe Gasparotto, secrétaire général de l'union des Syndicats CDC</p> <p>Jean-Louis Corvaisier, secrétaire fédéral finances</p> <p>Loïc Daguzan, animateur du collectif « pôle financier public »</p>
FO	<p>Pascal Pavaceau, secrétaire confédéral</p> <p>Frédéric Homez</p> <p>Philippe Guimard</p>
Secteur financier	
Fédération bancaire française	<p>Ariane Obolensky, directrice générale</p> <p>Pierre de Lauzun, directeur général délégué</p> <p>Olivier Balmont, en charge des questions relatives à la banque de détail et banque à distance</p>
Banques	<p>François Villeroy de Galhau, directeur général délégué de BNP Paribas</p> <p>Arnaud Berger, directeur du développement durable, BPCE</p> <p>Jean-Baptiste Sarlat, responsable de projet développement durable, BPCE</p> <p>Michel Cottet, directeur général de la SIAGI</p>
Fédération française des sociétés d'assurance	Bernard Spitz, président

Acteurs de l'économie sociale et solidaire	<p>Christian Sautter, Président de France active Claude Alphandéry, Président honoraire de France Active Anne Florette, directrice générale de France Active Emmanuel Landais, Directeur général de l'ADIE (association pour le droit à l'initiative économique) Anne Chatauret, directrice générale de France initiative Jean-Louis Bancel, président du Crédit coopératif Hugues Sibille, vice-président du Crédit coopératif Dominique de Margerie, président d'Esfin Gestion Jean-Michel Lecuyer, société d'investissement France Active Antoine Dubreuil, société d'investissement France Active Jean-Marc Borello, président du Mouves Jean-Claude Detilleux, président de CopFR Jacques Dasnoy, directeur du Mouves Pascal Lenancker, président de CG Scop Yves Lichtenberger, directeur du programme « Emploi, égalité des chances », CGI Pascal Werner, directeur du programme « financement, investissement et amorçage, CGI Emmanuel Gautier, directeur des investissements solidaires, Natixis Jean-Louis Cabrespine, CEGES Emmanuel Verny, CEGES Nicolas Hazard, Comptoir de l'innovation Thierry Beaudet, président de la MGEN Jean-Louis Davet, directeur groupe MGEN Olivier de Guerre, PhiTrust Brigitte Giraud, vice-président de la conférence permanente des coordinations associatives François de Witt, président de Finansol Sophie des Mazery, directrice de Finansol</p>
--	--

Personnalités qualifiées	
	<p>Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances Jacques Le Pape, inspecteur général des finances Xavier Musca, inspecteur général des finances Jean Richard de la Tour, inspecteur des finances Jean-Louis Beffa, président d'honneur de Saint-Gobain Pierre Duquesne, chargé de la mission relative à l'épargne réglementée Gérard Rameix, médiateur du crédit La chambre de commerce de Paris Pierre-Antoine Gally, président Pierre Trouillet, Directeur général de la CCIP M. Dallerac, Banque de France Association française des investisseurs pour la croissance (AFIC) Denis Champenois, vice-président Eric Dejoie, vice-président Paul Perpère, délégué général M. Marcon, président de l'ACFIC (assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie) Mc Kinsey : Karim Tadjeddine Pierre-Ignace Bernard Rémi Steiner, CGIET Croissance plus Olivier Duha, co-président Webhelp Florence Depret, directrice Frédéric Bredin, président du directoire public système Hopscotch Antoine Colboc, responsable de l'activité capital risque - Omnes Capital Réseau Entreprendre David Pouyanne, président de Réseau Entreprendre, Gonzague de Blingnières, membre du bureau national de Réseau Entreprendre Caroline Santaner, directrice des relations institutionnelles</p>

PARTIE 2 – DISPOSITIONS DIVERSES D’ORDRE FINANCIER

CHAPITRE 1 - Articles ratifiant l’ordonnance n° 2011-915 du 1er août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d’actifs

A. L’ordonnance du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d’actifs

L’article 33 de la loi de régulation bancaire et financière n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 a autorisé le Gouvernement à prendre par voie d’ordonnance les mesures nécessaires à la transposition de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (directive « OPCVM IV »), ainsi que celles destinées à moderniser le cadre juridique français en matière de gestion d’actifs et à améliorer sa lisibilité, en vue de renforcer la protection des investisseurs et des épargnants ainsi que la compétitivité des produits et des acteurs, à l’exclusion de toute disposition fiscale.

L’ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d’actifs a été publiée au *Journal officiel* le 2 août 2011. Elle a apporté aux livres II, V et VI du code monétaire et financier les modifications requises aux fins de la transposition de la directive OPCVM IV.

La directive OPCVM IV, qui remplace la directive 85/611/CEE du 20 décembre 1985, régit les OPCVM dotés d’un passeport européen (dits OPCVM coordonnés).

Cette directive améliore la qualité de l’information délivrée au souscripteur de parts ou actions d’OPCVM en introduisant un document d’information clé pour l’investisseur (DICI), comprenant les informations appropriées sur les caractéristiques essentielles de l’OPCVM concerné présentées dans un langage clair, bref et non technique. Ce document suit désormais une présentation harmonisée au niveau européen ce qui permet une meilleure comparabilité des OPCVM.

La directive OPCVM IV comporte en outre un volet industriel qui renforce l’intégration européenne de l’activité de gestion d’OPCVM en permettant dorénavant les fusions entre OPCVM coordonnés situés dans différents Etats membres et les structures « maîtres-nourriciers », dans lesquelles un OPCVM coordonné, dit OPCVM nourricier, investit au minimum 85 % de ses actifs dans un autre OPCVM coordonné, dit OPCVM maître, qui peut être situé dans un autre Etat membre que l’OPCVM nourricier et au niveau duquel la gestion est centralisée. La directive prévoit un passeport pour les sociétés de gestion leur permettant de gérer des OPCVM situés dans un autre Etat membre en libre établissement ou en libre prestation de services.

Au-delà des mesures de transposition de la directive OPCVM IV, l’ordonnance susmentionnée contient des mesures destinées à moderniser le cadre juridique français de la gestion d’actifs et à en améliorer la lisibilité. L’organisation des dispositions du code monétaire et financier relatives aux OPCVM a ainsi été remaniée en deux parties : la première portant sur les OPCVM conformes à la directive OPCVM IV (OPCVM coordonnés) et la seconde sur les autres OPCVM (OPCVM non coordonnés). Cette organisation correspond à celle retenue au niveau communautaire, qui s’articule autour de la directive OPCVM IV et de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 dite « AIFM ».

S'agissant des OPCVM coordonnés par la directive OPCVM IV, l'ordonnance transpose la directive selon une approche littérale, en réduisant autant que possible les contraintes résiduelles posées par la réglementation française actuelle qui viendraient s'ajouter aux obligations communautaires.

S'agissant des OPCVM non coordonnés par la directive OPCVM IV, l'ordonnance aménage les dispositions existantes du code monétaire et financier pour prendre en compte la nouvelle organisation retenue pour les OPCVM coordonnés. Afin de rationaliser la gamme de véhicules proposés aux investisseurs, une clause de grand-père est toutefois prévue pour la vingtaine de fonds communs d'intervention sur les marchés à terme en activité aujourd'hui. L'ordonnance autorise en outre les OPCVM non coordonnés à se constituer sous forme d'OPCVM dédiés, réservant la souscription de leurs parts ou actions à vingt investisseurs au plus ou à une catégorie d'investisseurs précisément définie dans le prospectus de l'OPCVM. Enfin, l'ordonnance permet aux OPCVM non coordonnés déclarés, réservés à certains investisseurs, de proposer des parts ou actions ouvrant à l'investisseur des droits différents sur tout ou partie de l'actif ou des produits de l'OPCVM.

Plusieurs améliorations du régime des organismes de placement collectif immobilier (OPCI) sont également apportées par l'ordonnance. Ainsi, un statut d'OPCI dédié est introduit. Le délai de blocage autorisé des parts des OPCI à règles de fonctionnement allégées, qui sont réservées aux investisseurs qualifiés (ou assimilés) est porté de trois ans à dix ans. Les avances en compte courant consenties par les filiales de tels organismes à leurs sous-filiales à prépondérance immobilière sont prises en compte, en plus de leurs participations au capital des sous-filiales, pour apprécier si les filiales répondent elles-mêmes au critère de prépondérance immobilière.

Un projet de loi (projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2011-915 du 1er août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs, n°3950) a été déposé en ce sens le 16 novembre 2011 à l'Assemblée nationale. Ce projet de loi n'a toutefois jamais été adopté. Les articles 10 et 11 du présent projet de loi reprennent les termes exacts du projet de loi susmentionné.

B. La description des dispositions contenues dans les articles proposés et les impacts envisagés

Les dispositions mentionnées au A sont mises en œuvre au travers des articles 10 et 11. L'**article 10** prévoit la ratification de l'ordonnance. L'**article 11** corrige plusieurs erreurs matérielles.

Le II de l'article L. 214-23 du code monétaire et financier, qui porte sur les délais de publication des rapports annuel et semestriel et sur les modalités de fourniture du prospectus et des derniers rapports annuel et semestriel aux investisseurs, a été par erreur rendu inapplicable aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières non coordonnés, alors qu'il convient d'écarter le III de l'article L. 214-23, lequel prévoit l'établissement d'un document d'information clé pour l'investisseur. En effet, ce document n'est requis que pour les catégories d'organismes fixées par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers en application de l'article L. 214-24-4. Le 1° de l'article 11 du présent projet de loi apporte la correction nécessaire.

Au 4° du I de l'article L. 214-31, la référence : « 2° » doit être remplacée par la référence « b ». En effet, la disposition à laquelle il doit ainsi être fait référence est le b du 1 du I de l'article 885-0 V bis du code général des impôts, et non le 2° de l'article L. 214-31 du code monétaire et financier. Le 2° de l'article 11 du projet de loi rectifie ce point.

Les articles L. 214-36-3 et L. 214-37 prévoient que le règlement ou les statuts des organismes de placement collectif en valeurs mobilières contractuels et des fonds communs de placement à risques contractuels peuvent, par dérogation aux dispositions de l'article L. 214-20, fixer les règles d'investissement et d'engagement. Les dispositions relatives aux limites d'emprunt

étant prévues dans un article L. 214-21 distinct de l'article L. 214-20, il existe un doute quant à la question de savoir si les règles en matière d'emprunt font partie des règles d'investissement pouvant être définies par le règlement ou les statuts desdits organismes. Le 3° de l'article 11 du projet de loi apporte la clarification nécessaire dans un sens conforme au droit existant antérieurement à l'ordonnance.

Le 4° de l'article 11 met à jour les références figurant à l'article L. 214-92 pour prendre en compte le changement de numérotation induit par l'ordonnance.

Les modifications apportées par les 5° et 6° de l'article 11 ont pour objet de rétablir l'applicabilité aux sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable de certaines dispositions relatives aux SICAV.

Les impacts envisagés de ces modifications sont principalement de conforter la solidité juridique du dispositif de transposition de la directive OPCVM IV, en adoptant d'une part l'article ratifiant l'ordonnance du 1^{er} août 2011 susmentionnée, et en corrigeant d'autre part les erreurs matérielles relevées dans l'ordonnance postérieurement à sa publication explicitées ci-avant.

CHAPITRE 2 - Article portant habilitation à transposer par voie d'ordonnance la directive 2011/61 CE dite « AIFM »

Synthèse

Le présent projet habilite le Gouvernement pendant un délai de douze mois à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2011/61/UE dite « AIFM » du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011.

Faisant notamment suite aux propositions du rapport de Place sur le sujet publié par l'AMF¹³ en juillet 2012 après une large consultation, le présent projet habilite également le Gouvernement à prendre les mesures destinées à spécifier et encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectifs non conformes à la directive 2009/65/CE, ainsi qu'à simplifier la gamme des produits de placement collectif afin d'en accroître la lisibilité et d'améliorer la gestion de leur liquidité.

Le présent projet habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de cette ordonnance en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'urgence est avérée, car la directive doit être transposée avant le 22 juillet 2013. D'autres pays, dont l'Allemagne, ont d'ailleurs déjà publié leurs textes législatifs de transposition.

La transposition par voie d'ordonnance est essentielle, du fait d'une part des caractéristiques très techniques des dispositions concernées (le sujet est de ce point de vue comparable à la directive OPCVM IV¹⁴) et d'autre part, parce que cette transposition doit s'accompagner des mesures d'adaptation et d'encadrement susmentionnées, qui sont très attendues par le régulateur comme par les acteurs.

I. LES INNOVATIONS ET ENJEUX DE LA DIRECTIVE AIFM

A. LES APPORTS DE LA DIRECTIVE DU 8 JUIN 2011

La directive AIFM, qui a été adoptée le 11 novembre 2010 à une large majorité par le Parlement européen, a été publiée le 8 juin 2011. La directive, qui entrera en vigueur en 2013 (la date limite de transposition est le 22 juillet 2013), représente une avancée significative en matière de régulation du secteur de la gestion d'actifs.

Le projet de directive comprend des garanties importantes pour la protection des épargnants et la lutte contre le risque systémique. Les points suivants méritent en particulier d'être relevés :

- les gestionnaires de fonds seront tenus de respecter des règles de gouvernance ;

¹³ Autorité des marchés financiers

¹⁴ DIRECTIVE 2009/65/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

- les superviseurs nationaux, en lien avec l'ESMA¹⁵, seront en mesure de fixer un plafond à l'effet de levier pour les fonds européens ;
- les responsabilités des dépositaires ont été clarifiées, notamment leurs obligations en cas de perte des titres qui leur ont été confiés ; une très large partie de ces dispositions est d'ailleurs reprise dans le récent projet de directive OPCVM V¹⁶, qui est actuellement négocié au Conseil Européen, preuve de leur niveau d'ambition très élevé ;
- la directive prévoit un renforcement des obligations de transparence pesant sur les investissements des fonds de *private equity* dans des entreprises européennes.

Le texte prévoit par ailleurs un dispositif de passeport pour les fonds et leurs gestionnaires, dont l'entrée en vigueur est séquencée :

- Les gestionnaires européens de fonds européens pourront librement commercialiser leurs fonds à partir de 2013.
- Le passeport ne sera octroyé aux fonds et aux gestionnaires de pays tiers (« *offshore* ») qu'au plus tôt en 2015, après un avis de l'ESMA portant sur les conditions de mise en œuvre de la directive et sur les conditions d'accès des fonds européens aux marchés étrangers. De surcroît, le bénéfice du passeport sera réservé aux fonds *offshore* relevant d'Etats signataires d'accords de coopération entre superviseurs, de coopération fiscale et en matière de lutte contre le blanchiment. En outre, un gestionnaire de pays tiers ne pourra gérer des fonds au sein de l'Union européenne que s'il y a été autorisé par le régulateur de son Etat membre de référence.

L'ESMA voit dans cette directive son rôle consacré, avec l'affirmation de ses pouvoirs d'urgence en cas de risque d'atteinte à la stabilité et à l'intégrité des marchés financiers de l'Union européenne, posé par un fonds : le cas échéant, l'ESMA pourra, en effet, enjoindre les superviseurs nationaux de prendre des actions correctrices. Par ailleurs, en 2017, la Commission devra faire un bilan de la mise en œuvre de la directive et se prononcer sur un accroissement des compétences de l'ESMA, notamment en matière d'octroi du passeport et de supervision. À terme, le nouveau régulateur européen pourrait donc devenir le guichet unique pour les autorisations de commercialisation et la supervision, unifiant le régime existant sous forme d'un passeport unique européen.

La directive, volumineuse (73 pages pour 71 articles) est très technique dans l'ensemble de ses aspects et est de ce point comparable à la directive OPCVM IV susmentionnée, qui a été transposée par voie d'ordonnance publiée le 1^{er} août 2011¹⁷. Elle s'accompagnera par ailleurs de mesures d'exécution, tout aussi techniques et volumineuses, qui devraient être publiées par la Commission européenne à l'automne 2012 et qui devront également être transposées en droit interne.

¹⁵ L'**Autorité européenne des marchés financiers** (ESMA - *European Securities and Markets Authority*) est l'autorité de surveillance européenne indépendante, installée à Paris, qui a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2011, le Comité des régulateurs européens (CESR - *Committee of European Securities Regulators*). Elle constitue une des trois nouvelles autorités de supervision européennes instaurées pour constituer le Système européen de surveillance financière, les deux autres étant l'Autorité bancaire européenne (EBA - *European Banking Authority*) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA - *European Insurance and Occupational Pensions Authority*).

¹⁶ *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2009/65/EC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards depositary functions, remuneration policies and sanctions*

¹⁷ Ordonnance n°2011-915 du 1er août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs

B. DE NOUVELLES EXIGENCES DE RÉGULATION ET DE SIMPLIFICATION POUR LES FONDS FRANÇAIS

1. De la mise en place d'un Comité de Place à la publication par l'AMF du rapport de Place de juillet 2012

Tout comme ce qui a été fait à l'occasion de la transposition de la directive OPCVM IV, l'AMF s'est engagée dans une démarche volontariste et en 2011, le Collège de l'AMF a créé un Comité de Place sur la transposition de la directive AIFM et le développement de la gestion française, ayant pour mission d'identifier les grands enjeux attachés à la transposition de cette directive, afin d'adapter le cadre juridique français en matière de gestion d'actifs et à améliorer sa lisibilité, en vue notamment de renforcer la protection des investisseurs et des épargnants.

Ce Comité de Place a été présidé par deux membres du Collège, et s'est composé des épargnants et de leurs représentants (commission consultative épargnants de l'AMF), de l'ACP (autorité de contrôle prudentiel), de l'ANC (l'autorité des normes comptables), des associations représentatives du secteur (AFG¹⁸, AFIC¹⁹, ASPIM²⁰, FBF²¹, AFTI²², AF2I²³), de l'AMF, et de la direction générale du Trésor.

Pour orienter ses réflexions, le Comité a notamment identifié plusieurs axes pour chacun desquels un groupe de travail thématique a été mis en place, dont la régulation des dépositaires, l'articulation avec les autres réglementations applicables au secteur (directives OPCVM IV et MIF²⁴ en particulier), l'amélioration de la lisibilité de la gamme des produits, ou les enjeux nouveaux induits par l'introduction du passeport pour la commercialisation prévu par la directive AIFM.

Le Comité de Place et les groupes de travail qu'il coordonne se sont réunis à plusieurs reprises au cours du premier semestre 2012 pour examiner ces sujets et les épargnants et leurs représentants, l'ACP, l'ANC, la DLF et la DG Trésor ont été étroitement associés à ces travaux.

Les réflexions du Comité de Place ont donné lieu à un rapport dont la version définitive a été publiée par l'AMF à la fin du mois de juillet 2012 (cf. ci-après pour les principales recommandations). Le rapport souligne que la directive AIFM et sa transposition représentent un enjeu important pour adapter le cadre juridique français en matière de gestion d'actifs et à améliorer sa lisibilité, en vue de renforcer la protection des investisseurs et des épargnants, ainsi que pour la lisibilité de la gestion d'actifs, puisque sur les 600 sociétés de gestion françaises, plus de 400 gèrent au moins un fonds d'investissement visé par la directive AIFM, pour un encours total de 660 Mds€ environ, principalement concentré sur deux segments, celui des fonds à vocation générale non régis par la directive OPCVM, et celui des fonds de capital-investissement.

2. L'amélioration de la lisibilité de la gamme

¹⁸ Association française de gestion financière

¹⁹ Association française des investisseurs pour la croissance

²⁰ Association française des sociétés de placement immobilier

²¹ Fédération bancaire française

²² Association française des professionnels des titres

²³ Association française des investisseurs institutionnels

²⁴ Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers

Qu'ils soient français ou étrangers, les investisseurs doivent actuellement faire leur choix d'investissement parmi une gamme législative et réglementaire française de produits large et relativement confuse, car fruit d'une juxtaposition historique, ce qui ne les aide ni à identifier les différentes stratégies opérées par les gérants, ni à apprécier facilement le niveau de risque.

Pour être compétitive et gagner en lisibilité, la gamme de produits pouvant être considérés comme des FIA au sens de la directive AIFM devrait ainsi selon le rapport de Place faire l'objet d'une rationalisation qui permettra d'améliorer la lisibilité de la dénomination des fonds au bénéfice des investisseurs.

De plus, compte tenu des dénominations actuelles parfois peu compréhensibles pour les investisseurs étrangers, le Comité de Place recommande de mettre en place une gamme claire et lisible qui offre aux FIA français de meilleures chances à l'export.

Ainsi, le Comité suggère que la gamme existante soit rationalisée en trois blocs de fonds distincts, dont les noms commerciaux restent encore à définir :

- les « OPCVM coordonnés » (fonds soumis à la directive 2009/65 dite OPCVM),
- les « FIA grand public »,
- et les « FIA professionnels » réservés à des « investisseurs professionnels » au sens de la MIF.

Cette modification de la structure de la gamme des produits est la suite du processus de réorganisation du droit national au regard des évolutions du droit européen qui a débuté lors de la transposition de la directive OPCVM IV, et qui a en effet vu la création d'une sous-section « OPCVM coordonnés » au sein du chapitre IV « placements collectifs » du titre 1^{er} du livre II du code monétaire et financier.

Au plan du droit européen, la directive AIFM est en effet le complémentaire de la directive OPCVM, puisque les FIA (fonds d'investissement alternatifs objets de la directive AIFM) sont définis comme étant les organismes de placement collectifs qui i) lèvent des capitaux auprès d'un certain nombre d'investisseurs en vue de les investir, conformément à une politique d'investissement définie, dans l'intérêt de ces investisseurs ; et ii) qui ne sont pas soumis à agrément au titre de l'article 5 de la directive 2009/65/CE (directive OPCVM).

3. Les autres dispositions envisagées de spécification et d'encadrement des organismes de placement collectifs non conformes à la directive 2009/65 CE et des dépositaires

En plus des mesures d'accroissement de la lisibilité de la gamme susmentionnées, et à l'instar du travail réalisé dans le cadre de la transposition de la directive OPCVM IV²⁵, sont prévues des mesures d'adaptation destinées à spécifier et encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectifs non conformes à la directive 2009/65/CE.

²⁵ La rédaction de l'habilitation à transposer par voie d'ordonnance la directive OPCVM IV était la suivante :

« Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2009/65/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). **Le Gouvernement est autorisé, dans les mêmes conditions, à prendre les mesures relevant du domaine de la loi, à l'exclusion de toute disposition fiscale, destinées à moderniser le cadre juridique français en matière de gestion d'actifs et à améliorer sa lisibilité, en vue de renforcer la protection des investisseurs et des épargnants ainsi que la compétitivité des produits et des acteurs.** Il tient régulièrement informées les commissions des finances des deux assemblées des évolutions du cadre juridique susmentionné. Cette ordonnance est prise dans un délai de douze mois à compter de la date de publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de cette ordonnance. »

Ces mesures, qui sont de nature technique, font l'objet de diverses autres recommandations du rapport de Place que l'on trouvera en annexe à la présente fiche. Elles concernent différentes catégories de placements collectifs objets de la directive AIFM : les véhicules de placement immobilier (SCPI / OPCV), ou les véhicules de capital-investissement (FIP / FCPI) notamment ; elles concernent également les dépositaires de ces différents organismes de placement collectifs, à qui il est consacré l'intégralité du quatrième axe du rapport de Place susmentionné ; elles permettent ainsi de prendre notamment en compte la situation de la gestion d'actif suite à l'affaire Madoff²⁶ ; elles concernent enfin certaines techniques produit transversales, comme la gestion de la liquidité.

Cet ensemble de mesures est perçu par le régulateur comme par les associations professionnelles concernées et les épargnants comme essentiel dans le processus global de transposition de la directive AIFM, pour les mêmes raisons de lisibilité (certaines des mesures techniques précitées modifient des caractéristiques des produits de placement collectifs relativement anciennes) et de compétitivité.

4. Suite du processus de transposition

Après avoir identifié les atouts de la gestion d'actifs française, parmi lesquels figure la qualité de la réglementation et de la supervision, le rapport de Place a ainsi énoncé un certain nombre de recommandations visant notamment à améliorer l'exercice de la gestion en France dans un cadre sécurisé pour l'investisseur, et destinées à orienter les travaux de transposition. Les principales recommandations du rapport figurent ci-après.

A partir du mois de juillet 2012 ont été organisés sous l'égide de la direction générale du Trésor différents groupes de travail thématique visant à approfondir les recommandations du rapport de Place. Les différents acteurs ont ainsi examiné les dispositions portant notamment sur la simplification de la gamme des produits, les problématiques de régulation liées aux dépositaires, la comparaison entre les OPCVM et les FIA, les problématiques liées à la liquidité des produits, ou encore celles liées aux véhicules de capital investissement.

Ces travaux permettent de prévoir que l'ensemble des dispositions de transposition aboutirait à des modifications du code monétaire et financière de technicité comparable à celles de l'ordonnance de transposition de la directive OPCVM IV précitée.

Principales recommandations du rapport de Place publié en juillet 2012

Recommandation N°1 : Transposer fidèlement en France la directive AIFM.

Recommandation N°3 : Promouvoir davantage la qualité du régulateur français en termes d'expertise et de réactivité.

Recommandation N°5 : Conserver un statut unique pour les sociétés de gestion de portefeuille, mais modulable par adossement à un programme d'activité qui tienne compte des spécificités de chaque type de gestion (gestion innovante, capital investissement, immobilier).

Recommandation N°6 : Décliner lorsqu'approprié, le principe de proportionnalité, notamment s'agissant des aménagements concernant la fonction de contrôle des risques pour les acteurs de la gestion spécialisée (capital investissement, immobilier).

²⁶ La recommandation n°20 du rapport de Place préconise par exemple que soit garanti le respect des pratiques professionnelles imposées aux dépositaires français par les succursales de prestataires d'investissement étrangers.

Recommandation N°11 : Adapter les obligations en matière d'évaluation d'actifs aux caractéristiques spécifiques des fonds immobiliers (SCPI, OPCV).

Recommandation N°12: Moderniser et simplifier la gamme de produits français au sein de trois catégories règlementaires de fonds, en distinguant les investisseurs « professionnels » du « grand public » et en tenant compte des spécificités de la gestion spécialisée

Recommandation N°15 : Analyser dans le cadre d'un chantier exploratoire les possibilités offertes par de nouvelles techniques de gestion (émission d'obligations, méthodes d'ajustement des valeurs liquidatives) sous réserve, d'une mise en œuvre très encadrée

Recommandation N°19 : Maintenir la liste actuelle des entités éligibles à la fonction de dépositaire et ne pas exercer l'option permettant à des professions réglementées d'être désignés dépositaires

Recommandation N°20 : Garantir le respect des pratiques professionnelles imposées aux dépositaires français par les succursales de prestataires d'investissement étrangers.

Recommandation N°21 : Aligner les missions du dépositaire pour les fonds soumis à la directive OPCVM sur le régime AIFM tout en tenant compte des spécificités de la gestion spécialisée et attendre la publication des textes relatifs à la révision de la directive OPCVM pour procéder aux éventuelles adaptations du régime de la responsabilité des dépositaires

II. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT ET LES IMPACTS ENVISAGES

Pour ces différentes raisons, le présent article prévoit ainsi d'autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures législatives nécessaires à la **transposition de la directive 2011/61/UE « AIFM » du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011** précitée.

Cette ordonnance comporterait donc également des mesures destinées à spécifier et encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectifs non conformes à la directive 2009/65 /CE, ainsi qu'à simplifier la gamme des produits de placement collectif afin d'en accroître la lisibilité et d'améliorer la gestion de leur liquidité.

Le présent projet habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures permettant, d'une part, de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de cette ordonnance en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. **Le délai d'habilitation a été fixé à douze mois**, à compter de la date de publication de la présente loi. Conformément à la procédure, un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de cette ordonnance.

Les impacts envisagés de l'entrée en vigueur des dispositions de transposition de la directive AIFM (ordonnance susmentionnée, ainsi que ses textes d'application – un décret en Conseil d'Etat est envisagé, ainsi que différentes modifications du règlement général de l'AMF) sont ceux décrits ci-avant, eu égard au contenu des dispositions de la directive. L'impact propre de l'habilitation, ainsi que des textes d'application des mesures de l'ordonnance visées par le 2° de l'article 11 du présent projet de loi²⁷, est de permettre en outre que soient mises en œuvre les mesures techniques d'adaptation du cadre de la gestion d'actif visant à en accroître la lisibilité tout en renforçant la protection des investisseurs et des épargnants. Ces mesures

²⁷ Un décret en Conseil d'Etat est envisagé, ainsi que différentes modifications du règlement général de l'AMF

auront notamment pour effet de rendre plus claire la gamme des produits collectifs d'investissement proposés et d'améliorer leur lisibilité.

Globalement, le dispositif de transposition de la directive AIFM envisagé devrait générer des impacts positifs sur i) les investisseurs et les épargnants ii) le secteur de la gestion d'actif, iii) les autorités de contrôle voire iv) l'ensemble de l'économie.

Pour les investisseurs et les épargnants, comme vu en partie I.A, le nouveau dispositif permettra une protection accrue à travers notamment la clarification au niveau européen des dispositions relatives aux dépositaires, aux règles de gouvernance des fonds et à leurs obligations de transparence.

Pour le secteur de la gestion d'actif, le nouveau régime créera une égalité de concurrence et favorisera une intégration plus poussée du marché européen. Le dispositif prévu d'adaptation du cadre juridique français accroîtra en outre la lisibilité des produits français, à travers notamment la simplification de la gamme susmentionnée.

Pour les autorités de régulation, le nouveau régime se traduira par des outils plus étoffés, et une clarification au niveau européen du rôle de l'ESMA. Le partage des tâches entre autorités chargées de la régulation des gestionnaires, partout en Europe, favorisera une coopération des différentes autorités et une convergence des pratiques.

Enfin, pour l'ensemble de l'économie, et grâce notamment à l'amélioration susmentionnée des pratiques de coopération entre les autorités de régulation, les impacts seront une amélioration sensible de la prévention des risques systémiques dans le secteur financier, qui est l'un des objectifs fondateurs de la directive AIFM.

CHAPITRE 3 - Article portant habilitation à réformer par voie d'ordonnance le statut des établissements de crédit

I. DIAGNOSTIC / ETAT DES LIEUX / JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION

L'article L.511-1 du code monétaire et financier définit les établissements de crédit comme les personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque, qui comprennent notamment la réception de fonds du public et les opérations de crédit. Par conséquent, l'exercice d'une seule de ces activités nécessite en France un agrément en tant qu'établissement de crédit. Cette définition est plus étendue que celle du cadre européen de la directive n°2006/48/CE actuellement en vigueur, selon laquelle les établissements de crédit sont les entités dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour leur propre compte.

La directive n°2006/48/CE définit également le cadre prudentiel applicable aux établissements de crédit au sein de l'Union européenne. Or, ce cadre est amené à évoluer avec l'application des accords internationaux de Bâle 3, qui ont renforcé les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit en matière de solvabilité, notamment par le durcissement des critères d'éligibilité des instruments admis en fonds propres et la création de nouveaux coussins en capital. Par ailleurs, de nouvelles règles en matière de liquidité seront introduites, avec la définition d'un ratio de liquidité à un mois et d'un ratio de liquidité à un an.

La mise en œuvre de Bâle 3 par l'Union européenne implique donc l'adoption d'un nouveau cadre qui remplacera la directive n°2006/48/CE et qui devrait être applicable à partir du 1er janvier 2013. Ainsi, deux projets de textes européens sont actuellement en cours de négociation (Directive CRD4 et Règlement CRR4) en vue de transposer ces accords.

Dans le futur cadre européen, la définition d'établissement de crédit sera désormais dans un règlement européen d'application directe, et sera donc harmonisée au niveau de l'Union européenne et limitée aux seules entités dont l'activité consiste à recevoir des fonds remboursables du public et à accorder des prêts pour leur propre compte.

Cette définition sera donc plus restrictive que la définition française actuelle qui couvre aujourd'hui en France des entités diverses (les banques, les banques mutualistes ou coopératives, les caisses de crédit municipal, les sociétés financières et les institutions financières spécialisées, énumérées à l'article L. 511-9 du code monétaire et financier), parmi lesquelles certaines entités n'ont pas vocation à recevoir des fonds remboursables du public. Le nouveau cadre européen implique donc une modification du cadre actuel français afin de restreindre la notion d'établissement de crédit pour assurer sa conformité au droit européen et créer une nouvelle catégorie d'institutions.

Cette nouvelle catégorie ne sera donc pas dans le périmètre de couverture de CRD/CRR 4, qui n'a pas été conçu pour elles et n'est pas spécifiquement adapté à leur modèle économique, notamment s'agissant des nouvelles exigences sur la liquidité. Ces entités ont des activités diverses, comme le crédit-bail, l'affacturage ou le cautionnement.

Afin d'éviter tout risque de non-conformité pour ces entités, qui sont aujourd'hui dans la plupart des cas des sociétés financières au sens de l'article L.511-9 du code monétaire et financier, aux nouvelles exigences qui résulteront de la mise en œuvre au 1er janvier 2013

des accords de Bâle 3, il est nécessaire de réformer le statut des établissements de crédit et de créer une nouvelle catégorie d'institutions.

Cette réforme implique notamment d'adapter les dispositions du Code monétaire et financier relatives aux prestataires de services, en dissociant désormais le statut d'établissement de crédit de celui des sociétés exerçant une activité de crédit sans collecter de fonds remboursables du public.

II. DESCRIPTION DES OBJECTIFS POURSUIVIS

La réforme a pour but d'assurer la conformité du cadre français au dispositif européen et la continuité de la supervision des entités qui ne relèveraient plus du statut d'établissement de crédit lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement CRR4 au 1^{er} janvier 2013.

La distinction entre le statut d'établissement de crédit et le nouveau statut applicable aux sociétés exerçant une activité de crédit sans collecter de fonds remboursables du public reposera sur les modalités de financement de l'activité d'octroi de crédit. Les entités dont l'activité est financée par voie de réception de fonds remboursables du public (i.e. collecte de dépôts ou émission de titres de créance) seront agréées comme établissements de crédit. Les autres entités seront agréées selon le nouveau statut.

Afin de permettre la transition la plus simple et la plus sûre juridiquement vers ce nouveau régime, les sociétés financières existantes seront réputées conserver le statut d'établissement de crédit. Cependant, elles pourront pendant une période transitoire de 12 mois au plus solliciter l'agrément selon le nouveau statut, dès lors qu'elles ne financent pas ou plus leur activité de crédit par la réception de fonds du public et qu'elles ne souhaitent plus être soumises au régime prudentiel des établissements de crédit. Les sociétés constituées postérieurement et voulant exercer une activité de crédit pourront soit demander un agrément en tant que banque, si elles souhaitent être autorisées à recevoir des fonds remboursables du public, soit demander un agrément selon le nouveau statut.

Les entités qui adopteront le nouveau statut resteront soumises à la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et à une réglementation prudentielle au moins équivalente aux règles qui leur sont applicables aujourd'hui. En particulier, les entités non consolidées par un établissement de crédit se verront imposer une réglementation légèrement adaptée de CRD/CRR4 pour les règles relatives au capital (capital minimum, solvabilité, grands risques) et une réglementation en matière de liquidité spécifique à leur mode de refinancement. En effet, le projet de règlement autorise les Etats membres à appliquer les dispositions ou une partie des dispositions prévues dans le règlement à des entités qui n'entreraient pas dans le périmètre de couverture de CRD/CRR4. Elles perdront leur accès au refinancement Banque centrale ainsi que le bénéfice du passeport européen. Mais elles éviteront ainsi des normes prudentielles qui ne leur sont pas adaptées et pourraient les pénaliser.

III. OPTIONS POSSIBLES ET NECESSITE DE LEGIFERER

Il est nécessaire de modifier le cadre français actuel qui n'est pas conforme au cadre prévu par le futur règlement européen, qui sera d'application directe au début de l'année 2013.

IV. IMPACTS DE LA REFORME ENVISAGEE

4.1 Incidences économiques

4.1.1 En termes de coûts et bénéfiques financiers pour les entreprises concernées

Les entités qui sont aujourd'hui établissements de crédit et qui intégreront le nouveau statut ne se verront pas appliquer le nouveau cadre européen, qui ne leur serait pas adapté.

Au 1^{er} janvier 2012, 589 établissements de crédit étaient agréées en France, dont 190 banques, 101 banques mutualistes ou coopératives, 18 caisses de crédit municipal, 277 sociétés financières et 3 institutions financières spécialisées.

Au 1^{er} janvier 2011, l'ensemble des concours du système bancaire à l'économie représente environ 2 000 Mds€. Ces engagements bénéficient aux particuliers pour 41 % du montant total et, aux entreprises, à hauteur de 39 %. Les parts allouées aux administrations publiques, privées et organismes d'assurance, d'une part, et aux non-résidents, d'autre part, sont de 10 % chacune. Ces concours prennent essentiellement la forme de crédits à l'habitat (44 % du total du montant), de crédits à l'équipement (25 %) et de crédits de trésorerie (17 %).

Dans la mesure où les autres établissements de crédit reçoivent des fonds remboursables du public, le nouveau statut envisagé concerne essentiellement les 277 sociétés financières et les 3 institutions financières spécialisées.

En dépit du ralentissement économique, l'activité des sociétés financières²⁸ a progressé de 1,5 % en 2011 pour atteindre un volume de production de 88,9 Mds€. A la fin du mois de décembre 2011, le montant total des opérations en cours réalisées par ces sociétés s'établit à près de 300 Mds€, ce qui représente plus de 15 % de l'ensemble de l'encours des crédits consentis à l'économie du secteur privé.

Cette part atteint 15,9 % pour les crédits aux ménages ; elle représente 56,7 % pour le crédit à la consommation et 17,2 % pour les crédits d'investissement et de trésorerie aux entreprises et aux professionnels.

72 sociétés financières bénéficient de la reconnaissance mutuelle des agréments pour exercer leur activité dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, soit par la voie de libre prestation de service (79 % d'entre elles), soit en libre établissement (7 %). 14 % de ces sociétés recourent conjointement à ces deux formes de « passeport ».

Plusieurs des 277 sociétés financières ne pourront relever du nouveau statut. Tel est le cas de :

- 17 sociétés financières agréées en qualité de société de crédit foncier ou de société de financement de l'habitat, dont le régime juridique prévoit qu'elles reçoivent des fonds remboursables du public ;
- 5 sociétés effectuant de l'émission et de la gestion de monnaie électronique, qui devraient relever du statut d'établissement de crédit ou d'établissement de monnaie électronique, conformément au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;
- 4 sociétés financières agréées, avant l'entrée en vigueur de la loi transposant la directive 2007/64/CE concernant les services de paiement dans le marché intérieur, pour effectuer du transfert de fonds, qui devraient devenir établissements de paiement.

Parmi les 251 autres sociétés financières, on compte :

- 200 entités qui sont filiales d'un établissement de crédit (selon la définition européenne), et qui seront donc soumises aux nouvelles règles prudentielles : (i) dans tous les cas au titre de la consolidation des ratios de solvabilité, de liquidité et de

²⁸ Ces données intègrent les établissements de crédit spécialisés.

grands risques ; (ii) dans certains cas parce qu'elles reçoivent elles-mêmes des fonds remboursables du public et n'ont donc pas vocation à bénéficier du nouveau statut ;

- 51 sociétés financières indépendantes dont la plupart ont vocation à utiliser le nouveau statut, non établissement de crédit. Seule une part d'entre elles pourraient conserver leur statut d'établissement de crédit dans la mesure où leur modèle d'activité peut nécessiter la collecte de fonds remboursables du public sous réserve que leur situation prudentielle le permette.

Le nouveau statut, qui implique la perte de l'accès à la liquidité Banque centrale et du bénéfice du passeport européen, pourrait ainsi régir l'activité de plusieurs dizaines d'entités filiales d'établissement de crédit, qui seront néanmoins à ce titre soumises aux règles de la CRD4, et d'entités indépendantes, qui seront couvertes par les règles prudentielles définies au niveau national, dérivées de la CRD/CRR4.

En décembre 2011, ces dernières entités indépendantes représentent à elles seules un total de bilan de 48,8 milliards d'euros et un produit net bancaire de 2,7 milliards d'euros.

4.1.2 En termes macroéconomiques

L'impact macroéconomique est difficile à évaluer à ce stade. Il est certain que l'application du nouveau régime consolidera la situation des entités qui opteront pour le nouveau statut.

4.2 Incidences sociales et environnementales

La création de ce nouveau statut, en sécurisant la situation juridique et prudentielle des entités concernées, est de nature à stimuler l'emploi sur ce marché. Il n'est pas prévu d'incidence environnementale.

4.3 Impacts sur les administrations publiques concernées

Il n'est pas prévu d'impact sur le budget de l'Etat, des collectivités locales ni de leurs établissements publics, ni de charge pour les organismes de Sécurité sociale.

4.4 Adaptation Outre-mer

Le statut des établissements de crédit constitue un domaine dans lequel l'État est compétent dans toutes les collectivités d'outre-mer. En effet, ce statut se rattache au domaine de la monnaie et du crédit.

Plus particulièrement, il peut être rappelé que :

Dans les collectivités régies par l'article 74 de la constitution et en Nouvelle-Calédonie, la loi organique statutaire de chaque collectivité définit les conditions dans lesquelles les lois et règlements adoptés dans les matières pour lesquelles l'État est compétent, sont applicables. On distingue deux situations :

1) Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont régis par le principe d'identité législative : les lois et règlements y sont applicables dans les mêmes conditions que dans les collectivités régies par l'article 73, c'est-à-dire sans mention expresse d'application. Toutefois, des adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités peuvent être rendues nécessaires. Les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont ainsi compétentes pour fixer leurs propres règles, dans certaines matières, notamment en matière d'impôts, droits et taxes. Des adaptations aux textes métropolitains peuvent ainsi être rendues nécessaires pour tenir compte de ces compétences.

2) La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna sont régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que s'ils y ont été expressément étendus. Lorsque les textes ne comportent pas de mention

d'application à ces territoires lors de leur publication, ils peuvent faire l'objet d'une mesure d'extension prise dans les mêmes formes. Cette situation appelle des mesures fréquentes d'actualisation du droit applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie. Les extensions nécessitent souvent des adaptations, requises par le respect des compétences territoriales. Cela est particulièrement vrai pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française qui sont dotées d'un statut de large autonomie.

V. MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS

Textes d'application :

L'évolution du statut d'établissement de crédit et la création d'un nouveau statut pour les sociétés exerçant une activité de crédit sans recevoir de fonds remboursables du public conduisent à prévoir des dispositions réglementaires afin de modifier les dispositions actuelles régissant les établissements de crédit, comprenant au moins :

- les dispositions réglementaires du code monétaire et financier et des autres codes utilisant cette notion ;
- les arrêtés homologuant les règlements applicables à la profession bancaire.