



N° 399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée,
*relatif à la création de la **banque publique d'investissement** (n° 298),*

PAR M. ARNAUD LEROY,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 298, 397 et 433.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LES PROMESSES TENUES D’UNE BANQUE PUBLIQUE D’INVESTISSEMENT	9
A.— UNE NOUVELLE FORCE DE FRAPPE AU SERVICE DE L’ÉCONOMIE.....	9
1. L’impératif d’un soutien fort à l’économie nationale	10
2. La promesse tenue d’une structure plus cohérente.....	14
B.— UNE BANQUE ANCRÉE SUR LE TERRITOIRE	16
1. L’engagement d’un partenariat avec les territoires	16
2. La promesse tenue d’une valorisation de l’expertise locale.....	18
II.— LES DEUX AXES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	21
A.— INSCRIRE DANS LA LOI L’OBJECTIF DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	21
1. L’immense potentiel économique de la transition écologique.....	22
2. Des amendements pour orienter les crédits vers la transition écologique ...	26
B.— ASSURER UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE SUR LA NOUVELLE INSTITUTION.....	28
1. Une gouvernance rationalisée du groupe BPI.....	28
2. Des amendements pour faire entendre la parole politique	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	33
II.— EXAMEN DES ARTICLES	41
TITRE I^{ER} : BANQUE PUBLIQUE D’INVESTISSEMENT	41
<i>Article 1^{er}</i> (chapitre 1 ^{er} de l’ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Objet de la banque publique d’investissement.....	41
<i>Article 2</i> (ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Mesures de coordination entre Oséo et la banque publique d’investissement.....	41
<i>Article 3</i> (article 7 [nouveau] de l’ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Dispositions relatives à la gouvernance de la banque publique d’investissement.....	41

<i>Article 4</i> (articles 7-1 et 7-2 [nouveaux] de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Dispositions relatives aux comités d'orientation.....	46
<i>Article 5</i> (articles 1er, 4, 5, 6, 8, 9 et 10 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Refonte de l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à Oséo	48
<i>Article 6</i> (article 11 [nouveau] de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Transmission de données par la filiale agréée de la société anonyme BPI-Groupe.....	49
<i>Article 7</i> : Dispositions transitoires relatives au conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe.....	49
<i>Article 8</i> : Dispositions transitoires relatives aux engagements souscrits par Oséo	50
<i>Article 9</i> : Application de la loi outre-mer	50
TITRE II : DISPOSITIONS DIVERSES D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION FINANCIÈRE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	50
<i>Article 10</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2011-915 du 1 ^{er} août 2011	50
<i>Article 11</i> : Correction d'erreurs matérielles relevées dans l'ordonnance n° 2011-915 du 1 ^{er} août 2011.....	50
<i>Article 12</i> : Habilitation faite au Gouvernement de prendre des ordonnances permettant de transposer en droit interne deux directives communautaires.....	50
<i>Article 13</i> : Habilitation faite au Gouvernement de prendre des ordonnances permettant de réformer le statut d'établissement de crédit.....	51
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

MESDAMES, MESSIEURS,

L'accession de François Hollande à la présidence de la République, le 6 mai dernier, suivie par l'élection à l'Assemblée nationale d'une majorité de progrès, a révélé la forte aspiration de la population française au changement. Ce changement du personnel politique doit maintenant trouver un écho dans l'évolution des politiques publiques vers un retour de la prospérité économique, une avancée de la justice sociale et une entrée dans la révolution environnementale. Tel est le sens de la transition écologique prônée par le nouvel exécutif, avec le soutien du Parlement, et dont la déclinaison législative aura lieu au cours des prochains mois.

Comme les mots ne sauraient suffire, il est désormais temps de traduire ces engagements dans l'action et de doter le pays des instruments pour ce faire. Passer de la parole aux actes : telle est l'ambition de ce projet de loi, tel est l'objet de la nouvelle banque publique d'investissement imaginée par le Président de la République dès les premiers temps de sa campagne.

« Je veux relancer la production, l'emploi et la croissance. Je créerai une Banque publique d'investissement. À travers ses fonds régionaux, je favoriserai le développement des PME, le soutien aux filières d'avenir et la conversion écologique et énergétique de l'industrie. Je permettrai aux régions, pivots de l'animation économique, de prendre des participations dans les entreprises stratégiques pour le développement local et la compétitivité de la France. Une partie des financements sera orientée vers l'économie sociale et solidaire. » C'est cette promesse qui se voit honorée à l'occasion de ce projet de loi soumis à l'examen de l'Assemblée nationale.

Bien sûr, la France ne manque pas d'instruments et d'organismes pour intervenir au soutien de l'activité économique. Certains ont fait la preuve de leur efficacité ; d'autres suscitent plus fréquemment la réserve, voire la critique.

Une efficacité à peine partielle ne saurait relever, de façon satisfaisante, les défis que la crise économique assigne à la nation. De plus, ce morcellement porte en germe la déperdition d'énergie et de crédits qu'impliquent le saupoudrage, la redite, l'action parallèle sinon concurrente. Alors oui, la nécessité d'une concentration des moyens ne fait aucun doute. La Banque publique d'investissement (BPI) corrigera les dysfonctionnements et, héritière de mécanismes plus ou moins efficaces, il y a lieu d'espérer que ses dirigeants sauront se fonder sur les meilleurs standards plutôt que sur les exemples médiocres.

Toutefois, les considérations économiques et bancaires n'épuisent pas le regard de la commission du développement durable sur ce projet de loi. Il est certain que la commission des finances, saisie au fond, et la commission des affaires économiques, saisie pour avis, ne manqueront pas de lui apporter les améliorations nécessaires pour adapter au mieux l'outil à sa fonction. Il n'y aura donc pas lieu d'aborder avec exhaustivité la crise économique, les restrictions sur le marché du crédit, les exigences de *Bâle III* ou les performances comparées des petites et moyennes entreprises de France et d'Allemagne. D'autres l'auront fait, et avec qualité.

Les investigations de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire auront certes concerné le « comment », mais plus sûrement le « pourquoi ». L'organisation interne de la BPI, sa structuration en *holding*, la nomination de ses dirigeants, sont des questions d'importance. Néanmoins, il est apparu primordial de s'interroger avant tout sur l'objectif assigné à cette nouvelle institution. Si le projet de loi retient l'option technique d'une modification de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005, relative à la création de l'établissement public Oséo et de la société anonyme Oséo, on ne saurait réduire la BPI aux seules missions de financement de l'innovation et de croissance des PME.

Parce que la crise frappe la France et l'Europe avec une violence rare, il faut adresser une réponse politique tout aussi exceptionnelle. Quelques milliards d'euros ne suffiront pas à reconstituer le tissu entrepreneurial s'ils sont alloués sans cohérence d'ensemble. À l'action, il faut adjoindre une vision qui transforme radicalement l'avenir. Le Président de la République l'a compris : le redressement passe par la transition écologique, non pas subie mais volontaire, non pas contrainte mais ambitieuse. C'est ce qu'il a annoncé, et que le Premier Ministre a confirmé, à l'occasion de la conférence environnementale de septembre 2012.

Il reste à donner force de loi à ces orientations politiques. Parce que son examen par le Conseil d'État n'en a laissé subsister que l'épure, ce projet de loi a pu décevoir en dessinant uniquement l'architecture institutionnelle de la BPI. Cette option, qui relève largement de l'esthétique juridique, peut se comprendre ; on a trop souvent vilipendé les lois bavardes pour ne pas apprécier un propos libéré de fioritures déclaratives. On n'alourdira donc pas le trait. Mais on donnera la perspective, car personne ne peut se contenter de la bonne volonté des équipes

dirigeantes – indubitable au vu des personnalités pressenties, mais qui pourrait s’altérer avec les hommes et les événements.

L’ambition de la commission du développement durable a donc été de donner à la BPI un cap, la transition écologique, et un cadre, la démocratie. En proclamant l’objectif de la première, le Parlement s’assure qu’il n’institue pas une banque comme les autres, destinée aux opérations financières, mue par la quête de la rentabilité. En garantissant le contrôle de la seconde, par l’adjonction aux compétences financières d’une légitimité politique procédant de la représentation nationale, la loi prévient toute dérive technocratique, qui verrait l’institution agir à la discrétion de son conseil d’administration.

Tels sont les amendements proposés par la commission du développement durable, et les conditions qu’elle a posées à son approbation du présent projet de loi.

I.— LES PROMESSES TENUES D'UNE BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

A.— UNE NOUVELLE FORCE DE FRAPPE AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE

Avec la crise économique et financière qui a frappé le monde en 2008 et qui persiste depuis sur le continent européen, la nécessité d'amplifier le soutien à l'accès au financement des entreprises est reconnue par-delà les divergences politiques. La proposition de François Hollande d'instituer une banque publique d'investissement avait d'ailleurs été reprise, au cours de la campagne électorale, par son principal concurrent.

Le présent projet de loi concrétise la promesse de cet instrument nouveau. Le Gouvernement, fidèle à sa méthode, a mis à profit la période estivale pour évaluer les besoins et ouvrir des réflexions. Tel fut le rôle de 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.

Il ressort de ces réflexions que la BPI aurait vocation à agir en acteur d'intervention économique de premier plan, dans le cadre de la stratégie industrielle de l'État et avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour répondre aux risques d'assèchement de crédit ainsi qu'aux insuffisances de fonds propres qui freinent la croissance des entreprises. Principalement tournée vers le développement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PME et ETI), notamment pour alimenter un marché du capital-risque en manque cruel de fonds privés, elle sera un vecteur de reconquête de la compétitivité française. Elle aura également pour mission de s'investir dans les secteurs les plus demandeurs et novateurs de l'économie française, que sont par exemple les nouvelles technologies, l'économie sociale et solidaire, et évidemment la transition écologique.

Le financement des entreprises, dans le nouvel environnement réglementaire et prudentiel né de la crise financière, exige de couvrir toutes les dimensions de leur développement, toutes les étapes de leur croissance. De la création à la croissance au-delà du marché national, en passant par l'amorçage et jusqu'à la transmission, la puissance publique ne peut plus se contenter d'une mise de départ pour structurer une société : c'est tout au long de l'activité, par diverses formes de soutien en fonction des situations, qu'un soutien efficace doit se manifester. La BPI devra proposer toute la palette des outils de financement – déjà offerts en France, mais par une pluralité d'acteurs aux logiques propres (Oséo, CDC Entreprises, FSI, dispositifs sectoriels) – avec une accessibilité optimale. C'est donc une évolution sur la forme, par une rationalisation, comme sur le fond, par une nouvelle stratégie de filières, qui est escomptée.

1. L'impératif d'un soutien fort à l'économie nationale

Le projet de création de la banque publique d'investissement a pour objectif le renforcement du soutien public aux besoins de financement des entreprises. Le contexte de crise et de restriction des capacités de crédit ajoute aux difficultés de financement de nature structurelle, résultant de défaillances de marché, une rigueur conjoncturelle raréfiant encore les opportunités. Ainsi, il existe des situations dans lesquelles des projets prometteurs et soutenables ne parviennent pas à rencontrer sur le marché les offres de financement nécessaires à leur réalisation. Ces imperfections 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. Elles rappellent que, malgré la foi et les certitudes affirmées des thuriféraires de l'allocation optimale des ressources par les seules préférences des opérateurs privés, l'action publique conserve toute sa légitimité pour intervenir dans l'économie.

D'abord, l'innovation provoque des externalités positives, c'est-à-dire qu'elle profite non seulement à l'organisme qui la développe, mais aussi à la collectivité à travers la diffusion des nouvelles technologies à l'ensemble des opérateurs. Néanmoins, toute externalité se traduit par une distorsion entre rendement privé et utilité sociale, que seule l'action des pouvoirs publics peut compenser ou intégrer à l'intérieur du signal-prix. C'est, par exemple, la raison pour laquelle la transition écologique voulue par le Président de la République comportera un volet relatif à la fiscalité environnementale : pour rétablir par la taxation le juste coût social de la pollution, externalité négative que subit la société. À la taxe sanctionnant l'externalité négative équivaut le soutien récompensant l'externalité positive. Le décalage entre rendement privé et utilité sociale, susceptible de décourager une entreprise de mener un effort de recherche puisqu'une partie de la valeur ajoutée produite sera captée par d'autres acteurs potentiellement concurrents, doit être comblé – au moins partiellement – par une intervention publique en contrepartie de l'élévation du niveau de connaissances et de maîtrise commun. Ainsi les conditions favorables à l'innovation se créent-elles.

Ensuite, les activités innovantes se caractérisent par un risque d'échec plus important, qu'il soit d'ailleurs scientifique ou commercial. Un projet de recherche de taille conséquente peut excéder les capacités d'exposition d'un ou de quelques prêteurs privés, ou s'inscrire dans un horizon temporel qui dépasse les possibilités d'engagement des marchés financiers. Plusieurs raisons expliquent la réticence des opérateurs privés à soutenir des projets innovants : une incertitude dans le développement de la technologie, la difficulté d'identification d'une demande commerciale suffisante et des coûts fixes irrécupérables en cas d'échec. Dans ces cas, le pouvoir d'entraînement de l'État est décisif : les pouvoirs publics ont la capacité de mutualiser les risques dans le temps et sur plusieurs projets, et ils disposent d'une expertise technologique qui fait fréquemment défaut aux investisseurs privés. L'existence d'un cofinancement public compte finalement parmi les principaux critères de décision des financeurs privés pour soutenir un projet : d'une part, car les risques en cas d'échec s'en trouvent dilués et, d'autre

part, parce que l'engagement de l'État vient sanctionner le sérieux du dossier et sa faisabilité technique.

Des difficultés similaires existent dans la levée de capitaux propres – phase d'amorçage. Alors que les nouvelles entreprises des secteurs de pointe manifestent un besoin conséquent en fonds propres, peu d'opérateurs acceptent de concourir à leur développement compte tenu du délai requis entre la conception des produits et leur mise sur le marché : on estime à dix ans le temps minimal pour récupérer la mise de départ, à supposer que le succès soit au rendez-vous. Les fonds d'amorçage jouent alors un rôle essentiel aux côtés des entrepreneurs, en aidant l'entreprise à valider son modèle économique.

Par ailleurs, les PME et ETI pâtissent d'une mobilité imparfaite des facteurs de production, et notamment des capitaux. Compte tenu des coûts fixes élevés attachés à l'investissement, il n'est pas rentable, pour un investisseur institutionnel, de chercher à investir en deçà d'un certain montant. De ce fait, et paradoxalement, il est délicat de lever des fonds inférieurs au ticket minimum d'investissement des institutionnels.

À ces imperfections structurelles de marché se cumulent les effets de la crise, qui a provoqué un fort ralentissement sans toutefois réduire les encours, grâce notamment aux dispositifs publics de soutien qui ont contribué à éviter un rationnement du crédit. On notera avec satisfaction, ce qui valide une nouvelle fois la légitimité de l'intervention publique, que les encours de crédit aux très petites entreprises (TPE) et PME n'ont jamais reculé ces dernières années, s'inscrivant en hausse de 2,1 % à la fin 2009. En décembre 2010, ils ont augmenté de 4,4 % en glissement annuel, tirés par une croissance de 6,9 % pour les PME de groupe – ce qui dénote, certes, des difficultés plus importantes pour les entreprises indépendantes.

L'action publique déployée afin de répondre à ce besoin de financement des entreprises a donc fait la preuve d'une relative efficacité. Mais elle repose aujourd'hui sur une pluralité d'acteurs aux logiques propres, ce qui complique fortement la stratégie des entreprises dans leur recherche de soutien.

Le premier de ces acteurs, unanimement salué, est Oséo. Cet opérateur est né, en 2005, du rapprochement de l'agence nationale de la valorisation de la recherche chargée des aides à l'innovation (ANVAR), 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). La loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010, portant régulation bancaire et financière, a fusionné ces trois sociétés au sein de la SA Oséo, aujourd'hui détenue à 63 % par l'établissement public industriel et commercial Oséo, qui porte la participation de l'État, 27 % par la CDC et 10 % par les banques et les sociétés d'assurance. Il convient de conserver cette structuration en SA et EPIC à l'esprit puisque l'ordonnance portant création d'Oséo sert de base juridique à la BPI et sera reprise dans le nouveau dispositif.

Sous tutelle de l'État, Oséo dispose d'un capital de 2,5 milliards d'euros. Il intervient dans trois domaines :

– l'innovation : par des subventions, des avances remboursables, des prêts à taux zéro innovation (PTZI) pour le développement de projets innovants. Le programme « aides à l'innovation » (AI) concerne des aides de petits montants 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. 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 pôles de compétitivités et les plateformes mutualisées d'innovation, destinées à ouvrir aux PME des ressources mutualisées. Cette activité est financée uniquement sur dotations budgétaires ;

– la garantie : financé par des dotations budgétaires et par un redéploiement des sommes récupérées au cours des exercices précédents, l'encours des risques assumés par Oséo s'élevait à environ 4 % du total des crédits aux PME. L'activité est portée au plan national par Oséo SA et au plan régional par Oséo Régions ;

– le cofinancement : sous forme de prêts ou de prêts subordonnés aux côtés des banques. Fin 2011, l'encours de cofinancement s'élevait 5 % de l'encours total de crédits aux PME. Cette activité est financée sur les fonds propres d'Oséo et refinancée, depuis 2011, par des émissions d'obligations.

On notera avec intérêt, car c'est une des raisons du succès reconnu d'Oséo, que son intervention se porte sur le cycle de vie de l'entreprise. Ainsi, il garantit les financements bancaires et les interventions des organismes de fonds propres : à la création, pour l'innovation, au titre du développement, au moment de la transmission, et dans la conquête de parts de marché à l'international. En outre, dans le cadre du plan de relance et jusqu'à 2010, Oséo a garanti de façon exceptionnelle des concours de trésorerie.

Le second acteur, plus récent, est le Fonds stratégique d'investissement (FSI). Il a pour objectif d'apporter des fonds propres aux entreprises pour soutenir leur développement, accompagner leur transformation et stabiliser leur actionnariat pour éviter une prise de contrôle par des capitaux extérieurs. Société anonyme détenue à 51 % par la CDC et à 49 % par l'État, le FSI a reçu 20 milliards d'euros de ses actionnaires, dont 14 milliards d'euros de titres et 6 milliards d'euros de liquidités. Cette dotation lui permet d'agir sur le long terme sans requérir une dotation annuelle. Toutefois, 3,6 milliards d'euros de capital restent à lui verser.

Le FSI tempère sa position d'investisseur avisé – il n'attribue donc aucune aide publique et respecte les lignes directrices de l'Union européenne en matière d'aides d'État – par l'exigence de l'intérêt général. Ses dossiers sont sélectionnés

non seulement au regard de critères d'investissement classiques, tels que la rentabilité et le professionnalisme des dirigeants, mais aussi en prenant en compte les volets social, international et de structuration des filières. Sans entrer dans une compétition avec les fonds privés, il privilégie partenariats et cofinancements.

Le FSI oriente ses actions vers une quinzaine de filières, retenues pour leur contribution à la compétitivité, la croissance et les emplois nationaux. L'approche filière du FSI est pragmatique, à la fois pour favoriser l'émergence de champions et pour détecter d'éventuelles opportunités de consolidations. Il s'inscrit dans la politique de filières engagée par la Conférence nationale de l'industrie (CNI).

Troisième et dernier acteur, CDC Entreprises met en œuvre l'activité de capital-investissement dans les PME relevant des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts et Consignations. 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) et privés. Parmi les mandats publics de gestion, et dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, elle gère notamment le fonds Écotechnologies qui distribue des crédits confiés à l'ADEME.

Le Fonds Écotechnologies

Doté de 150 millions d'euros, le Fonds Écotechnologies, destiné aux PME innovantes dédiées aux technologies vertes, a été lancé le 5 juillet 2012 dans le cadre des actions du Programme d'investissements d'avenir confiées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Géré par CDC Entreprises, le Fonds commun de placement à risque (FCPR) investit des montants de 1 à 10 millions d'euros, en co-investissement avec des acteurs privés, dans une logique d'investisseur avisé. Il vise des opérations en fonds propres pour des prises de participation minoritaires, dans des PME innovantes, principalement établies en France et non cotées.

Le Fonds Écotechnologies comble un vide entre les financements en amorçage et en capital développement de nombreuses PME qui ne parviennent pas à financer leur croissance et à accroître leurs fonds propres, en particulier lors du passage aux phases industrielles.

Il s'appuie sur l'expertise technico-économique de l'ADEME qui évalue et présélectionne les projets candidats. Ses secteurs relèvent de quatre programmes d'investissements d'avenir :

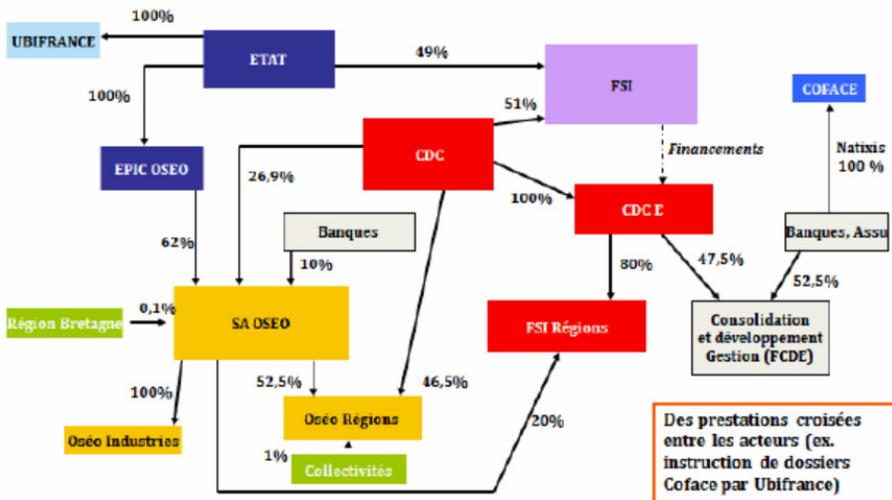
- énergies renouvelables décarbonées et chimie verte : énergies renouvelables, bioressources, et thématiques liées aux enjeux énergétiques (bâtiments, stockage de l'énergie, hydrogène, CO₂ et production) ;
- réseaux électriques intelligents ;
- économie circulaire : valorisation des déchets, dépollution des sites et des sédiments, écoconception et écologie industrielle ;
- véhicule du futur : routier, ferroviaire, maritime et fluvial, mobilité des personnes et fret.

L'activité de CDC Entreprises s'est renforcée à compter de 2007, à la demande des pouvoirs publics qui souhaitent une action rapide face aux besoins de financement des PME. Avec ses filiales, CDC Entreprises constitue un groupe spécialisé dans le capital-investissement pour une cible de PME très large qui couvre la gamme des entreprises de 5 salariés à 250 salariés, voire au-delà.

2. La promesse tenue d'une structure plus cohérente

La multiplicité des dispositifs précédemment exposés nuit à la lisibilité du dispositif de soutien pour les entreprises. Une rationalisation complète du système public doit être recherchée pour une meilleure compréhension et une plus grande efficacité. Il ressort en effet des auditions que de nombreux bénéficiaires potentiels renoncent à accomplir les démarches préalables à l'octroi d'un financement public en raison de l'opacité de la procédure et de l'incertitude du soutien escompté. Parfois même, à l'occasion d'une instruction croisée de la demande, l'aval d'un organisme public se heurte aux réserves d'un second. Il en découle une construction inopérante, que les PME préfèrent éviter pour gagner du temps, et dont les exigences de délais ne permettent finalement de répondre qu'aux dossiers portés par des groupes déjà très structurés.

Ainsi que le fait apparaître le schéma ci-dessous, trop d'intervenants sont sollicités dans la demande d'un soutien public. Un des objectifs principaux du projet de loi consiste, par conséquent, à réunir les principaux opérateurs (Oséo, FSI et CDC Entreprises) en une seule entité afin d'en simplifier les exigences et les procédures.



Source : rapport de la mission Parent

La compétitivité industrielle implique une stabilité réglementaire

Les auditions préparatoires ont permis de recueillir auprès des entrepreneurs un sentiment qui peut sembler surprenant : **la première demande que formule le monde économique n'est pas un besoin de financement public, mais la définition de règles claires et stables dans le temps.** Rien n'est plus préjudiciable à un engagement industriel de long terme que l'évolution permanente des règles du jeu qui suscite la méfiance des investisseurs privés et qui, surtout, impose de revenir sur des modalités techniques voire d'abandonner des projets déjà fermement engagés. Le secteur des énergies renouvelables a été particulièrement victime de ces à-coups normatifs, la volonté de soutien se muant soudainement en politique ouvertement restrictive.

Dans la filière éolienne, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au fonctionnement du service public de l'électricité instaure le principe d'un achat obligatoire de l'électricité produite à un coût déterminé par arrêté. Il s'agit alors de lancer la production éolienne en France. Or la loi du 2 juillet 2003, relative à l'urbanisme et à l'habitat, contraint les opérateurs à réaliser une étude d'impact et à solliciter un permis de construire à partir d'un seuil de puissance très bas. De plus, la loi de programme du 13 juillet 2005, fixant les orientations de la politique énergétique, dite « loi POPE », a imposé la constitution de zones de développement éolien (ZDE) en dehors desquelles l'obligation légale d'achat est suspendue. Pourtant, la loi de programmation du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et dite « loi Grenelle I », assigne au secteur éolien l'objectif ambitieux de 5 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep), soit près de 60 TWh, à l'horizon 2020. Mais la loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement et dite « loi Grenelle II », qui édicte l'intégration des éoliennes parmi les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et l'obligation de rassembler au moins cinq mâts par unité de production, donne un violent coup d'arrêt aux nouveaux projets. En 2011, seuls 800 MW et 400 éoliennes ont été raccordés au réseau électrique – soit la plus faible puissance annuelle jamais mise en service depuis 2006 - contre 1 200 MW et 600 machines en 2010. L'assouplissement de ces contraintes, voté à l'Assemblée nationale et rejeté par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi portant tarification progressive de l'énergie, plonge à nouveau la filière dans l'expectative.

Quant à la filière photovoltaïque, le niveau élevé du tarif de rachat – trop généreux de l'avis même des opérateurs – a provoqué des coûts si importants qu'un décret du 9 décembre 2010 a prononcé un moratoire rétroactif de trois mois sur les autorisations de raccordement au réseau. Des projets très avancés se sont trouvés suspendus, et des investissements importants ont été consentis en pure perte. Un nouveau tarif a été arrêté en 2011, bien plus faible, qui ne permet plus le développement de l'activité. Le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a chiffré à 7 000 le nombre d'emplois détruits par cette mesure, soit plus du quart des 25 000 postes offerts, alors, par le secteur.

Le Parlement doit prendre sa part dans l'effort de bonne gouvernance que réclament légitimement les entrepreneurs, au premier chef en abandonnant la déplorable tendance à adopter des lois rétroactives qui fut la sienne lors de la précédente législature. Une pratique tout aussi vertueuse de l'autorité réglementaire est également nécessaire si l'on entend redonner confiance aux entreprises françaises.

Pour les fonds propres, la nécessité d'une habilitation des directeurs d'investissement, responsables de la décision, par l'autorité des marchés financiers (AMF), et l'examen par deux personnes des investissements, expliquent en partie les délais. Quant aux investissements indirects, ils supposent une coordination avec des fonds partenaires, d'où un processus relativement long. Au contraire, en matière de prêts et de garanties, le réseau régional d'Oséo fait preuve d'une grande réactivité dans la mesure où un certain nombre de décisions est délégué aux banques partenaires ou aux réseaux d'accompagnement pour les petits montants.

L'institution de la BPI, avec de meilleurs accompagnement et suivi des entreprises, permettra des délais réduits et un parcours de financement facilité. La régionalisation poussée de la structure, en rapprochant du terrain les centres de décision, devrait accroître cette réactivité.

En outre, le rapprochement à terme avec Ubifrance et la Coface permettra à la BPI de mieux coordonner son action dans le soutien aux entreprises à vocation internationale. Le Gouvernement a indiqué une prochaine fusion BPI/Ubifrance dès lors que les exigences juridiques posées par le statut de ce dernier auront été convenablement déterminées.

In fine, le rassemblement sous un pavillon unique des activités d'Oséo, du FSI et de CDC Entreprises donnera à la BPI une capacité d'intervention considérable. Le tableau suivant, extrait de l'étude d'impact jointe au projet de loi, en témoigne. Le Gouvernement a évoqué une « force de frappe » de 42 milliards d'euros soit, sur la période de la mandature, 20 milliards d'euros en prêts, 12 milliards de capacité en garanties et 10 milliards d'euros de capacité d'investissements en fonds propres.

Des 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

Cette présentation générale est à même de convaincre du bien-fondé du projet de loi en termes économiques et financiers. Elle ne saurait, cependant, convaincre la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'apporter son soutien au projet : il reste, en effet, à évaluer la place qui lui serait dévolue dans le processus de transition écologique voulu par le Président de la République.

B.— UNE BANQUE ANCRÉE SUR LE TERRITOIRE

Parce que la commission du développement durable est aussi responsable de l'aménagement du territoire au sein de l'Assemblée nationale, il convient aussi d'examiner la relation de la future BPI avec les territoires. Plus de proximité signifie plus de réactivité, mais aussi une vulnérabilité accrue aux contextes locaux : le projet de loi devait définir un équilibre dans l'association des collectivités territoriales aux décisions, nationales et locales, de la Banque publique d'investissement. La solution avancée semble satisfaisante à tous égards.

1. L'engagement d'un partenariat avec les territoires

Les conseils régionaux, en vertu des compétences qui leur ont été transférées à l'occasion des lois de décentralisation, ont développé des offres de

services larges et variées. Chaque région inscrit son action économique dans une stratégie régionale de développement économique (SRDE). Plusieurs instruments de soutien à l'activité se sont imposés : prêts sur l'honneur, fonds de garantie et fonds d'innovation – souvent confiés en gestion à Oséo Régions, filiale d'Oséo –, fonds régionaux d'investissement, fonds de co-investissement ou encore aides à l'export. Si les montants en leu diffèrent largement selon les régions, l'Aquitaine y consacrant 8 % de ses ressources contre 4 % à l'Île-de-France, toutes cherchent à ouvrir des guichets pour les PME, des « maisons des PME », pour guider les entreprises vers les dispositifs les mieux adaptés à leur situation.

Sur le terrain également, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) concourent à l'accompagnement et au soutien des entreprises, notamment en les orientant vers les interlocuteurs à même de leur offrir des solutions de financement. Enfin et surtout, les acteurs nationaux intervenant auprès des PME et ETI sont essentiellement structurés au niveau local, si l'on les fonds d'investissement *via* lesquels intervient CDC Entreprises, où les directions régionales de la CDC se bornent à orienter les entreprises vers les fonds et les sociétés de gestion.

Oséo, l'organisme le plus apprécié des entreprises, dispose ainsi de douze délégations territoriales en plus de ses vingt-deux directions régionales. Les activités y sont le plus souvent déconcentrées en raison d'un nombre important de dossiers de faible montant. Les projets d'une envergure financière particulière font, en revanche, l'objet d'une instruction à Paris.

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 d'exercer des missions d'innovation dans le cadre de la mise en place de fonds régionaux d'innovation.

534 millions d'euros ont été garantis en 2011 (contre 824 millions d'euros en 2010, soit une baisse de 35 % environ). 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 mettraient en suspens certains de leurs investissements. Les volumes d'activité les plus importants concernent le soutien à la transmission d'entreprises (47 % des encours).

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

FSI Régions, à l'inverse, centralise fortement son processus de décision puisque les instructions sont revues au niveau national. Anciennement *Avenir entreprises* et doté de 140 millions d'euros en 2009, FSI Régions investit en fonds propres et en quasi fonds propres au capital de PME dynamiques pour les aider à

financer une croissance durable, dans des engagements d'un montant maximum de 4 millions d'euros. Il est détenu à 80 % par CDC Entreprises et 20 % par Oséo.

FSI Régions apporte des financements en fonds propres aux PME, accompagne les entrepreneurs dans leurs démarches de recherche de financement, et les conseille dans leurs projets de développement. Il joue aussi un rôle d'acteur de place du capital-développement pour les PME en régions : il intervient chaque fois que possible en co-investissement, en tout état de cause en minoritaire, notamment en sollicitant les fonds partenaires.

L'origine des financements accordés justifie, enfin, une présence forte de l'Etat au niveau régional dans les instances d'engagement et de suivi des risques. La crise a contraint les préfets de région à accroître leur rôle dans le pilotage des politiques économiques territoriales. En coordonnant l'action des différents acteurs dans une logique de mise en réseau, ils ont permis l'expression de réponses concrètes aux problèmes d'accès au crédit des entreprises. L'expertise incontestée des services de l'État, parmi lesquels les DIRECCTE et les délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT), structure ce partenariat. Ces dispositifs, qui ont fait leur preuve, ont été reconduits lors du déploiement des commissaires au Redressement productif, avec lesquels ils s'articulent.

Ainsi, il restait à associer à un dispositif simplifié la voix des collectivités territoriales. C'est le choix qui a été arrêté le 12 septembre 2012 : faire une large place à l'institution régionale.

2. La promesse tenue d'une valorisation de l'expertise locale

Décisive pour le bon fonctionnement de l'économie française, la mise en place de la BPI ébauche aussi la nouvelle relation entre État et régions, au cœur du futur acte de décentralisation attendu pour le premier semestre 2013. Les régions exercent la 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. La déclaration commune État-Régions du 12 septembre 2012 constate le besoin d'une meilleure coordination entre les politiques de soutien, et en tire les conclusions en termes de gouvernance :

« 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. »

Ainsi donc, 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 l'administration de la BPI, tant au niveau national que régional. Les régions sont associées à la gouvernance de la BPI : la présidence du comité national d'orientation échoit à un des deux représentants des régions en son sein, tandis que deux sièges au conseil d'administration leur sont octroyés, avec voix délibérante. Les administrateurs désignés par les régions disposeront donc de tous les documents d'information et de tous les pouvoirs de décision afférents à leurs fonctions. Quant aux comités régionaux, les présidents de région en reçoivent la présidence de droit.

Cette association des régions n'est pas négligeable, surtout en considérant que les apports de fonds ne sont le fait que de l'État et de la CDC. Des voix ont pu réclamer des prérogatives accrues en raison de la possible entrée des régions au capital de la BPI dans un avenir proche. Cet argument ne peut convaincre : si les régions apportent effectivement des fonds à l'institution, une loi devra le prévoir ; elle sera aussi l'occasion de rehausser leurs prérogatives dans la gouvernance de l'institution. Dans la configuration actuelle, renforcer le pouvoir de décision des régions serait plutôt de nature à menacer la cohérence de l'action de la BPI : décider en région ne doit pas équivaloir à décider pour la région, et une coordination reste nécessaire à l'échelon national pour éviter des concurrences mortifères comme une sensibilité excessive à des situations locales.

Comme le fait apparaître l'étude d'impact, deux architectures de la BPI ont été envisagées dans les travaux préparatoires. La première option, qui a prospéré, consiste en une banque nationale dotée d'antennes dans les régions. L'alternative reposait sur un réseau de banques régionales, chacune établissement de crédit, et assise sur un actionnariat divers : le conseil régional, l'État, la CDC. Une structure nationale, organisée par les établissements, aurait été responsable de la coordination des produits et du refinancement. Le premier modèle a prévalu dans la mesure où l'hypothèse des banques régionales présentait plusieurs inconvénients.

En premier lieu, le réseau de banques régionales était susceptible de provoquer d'importants surcoûts. La fragmentation en plusieurs établissements de crédit aurait constitué des frais de structure importants (systèmes d'information, dispositifs de contrôle interne et services d'inspection distincts). Le refinancement d'une banque régionale, bénéficiant de la garantie du conseil régional comme actionnaire de référence, aurait probablement excédé le coût de refinancement

d'un établissement national, bien coté sur les marchés. Ces surcoûts auraient obéré les crédits mis à la disposition des entreprises.

Par ailleurs, les banques régionales exigeaient des modifications importantes de la législation, ce qui va à l'encontre de la volonté d'action assumée par le Gouvernement. La décentralisation aux conseils régionaux des compétences en matière de crédit aux entreprises et d'aide à l'innovation, ainsi que des moyens financiers correspondants, trouvera plus volontiers sa place dans les débats qui accompagneront le prochain acte de décentralisation.

Enfin, le modèle de réseau suppose une solidarité financière forte entre les différents établissements régionaux, de sorte que le réseau aurait été amené à recapitaliser l'un de ses membres en cas de défaillance. Ceci aurait supposé un pouvoir important de la structure nationale et un accord politique des conseils régionaux pour se soutenir mutuellement. Sans être juridiquement complexe, cette approche aurait nécessité des négociations plus vastes, et donc des délais plus importants.

C'est donc le modèle reposant sur une banque nationale présente en régions qui est proposé par le projet de loi, et qui satisfait parfaitement les engagements paraphés dans la déclaration du 12 septembre dernier.

L'institution d'un guichet régional unique devrait répondre aux attentes des entreprises. L'accompagnement dans les démarches permettra la mise en relation avec les banques partenaires, les autres acteurs du financement et, naturellement, les banquiers classiques de chaque entreprise.

En accord avec le souhait du Président de la République, les Régions s'associeront à la BPI pour créer des plateformes communes d'accueil des acteurs économiques pour leurs besoins de prêts, de garanties, de fonds propres et d'accompagnement à l'export. Il est prévu que la région présidera le comité d'engagement régional, pour les activités en fonds propres, si elle apporte des moyens conséquents d'intervention au sein d'une structure commune. Il conviendra de prévoir, dans les textes d'application, les garde-fous à même d'empêcher une vulnérabilité excessive de ces comités d'engagement à la politique locale.

Finalement, la création de la BPI offre l'opportunité d'une articulation nouvelle de l'intervention de l'État et des régions pour les politiques de développement économique. Les régions et la BPI pourront aussi mutualiser leurs actions, *via* la création de structures communes d'intervention en fonds propres, pour renforcer encore la « force de frappe » publique dans les territoires. Le réseau unique régional de distribution des dispositifs de soutien financiers permettra une décision rapide, proche du terrain, au plus près des entreprises et de leurs préoccupations.

II.— LES DEUX AXES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Satisfaite de l'économie générale du projet de loi comme de son approche territorialisée, et désireuse de laisser toute leur compétence aux commissions des finances et des affaires économiques pour améliorer ses aspects techniques et bancaires, la commission du développement durable a souhaité concentrer son action sur de deux priorités. En premier lieu, attachée au processus de transition écologique, elle a souhaité que figure explicitement dans le texte la vocation de la BPI à la mettre en œuvre, conformément aux options retenues par le Président de la République. En second lieu, pour conforter la démocratie et éviter un glissement technocratique qui verrait la BPI perdre sa spécificité d'établissement au service de l'intérêt général, les commissaires du développement durable ont prôné une meilleure supervision des instances de direction de la nouvelle institution, notamment sous le regard du Parlement.

A.— INSCRIRE DANS LA LOI L'OBJECTIF DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Instituée à l'Assemblée nationale puis au Sénat à la suite des débats du Grenelle de l'environnement, attachée au respect des engagements - internationaux, européens et internes - de la France en termes de luttes contre le changement climatique et contre la pollution, la commission du développement durable a accueilli avec la plus grande satisfaction les lignes directrices tracées par le Président de la République à l'occasion de la conférence environnementale du 14 septembre dernier. Le chef de l'État avait alors affirmé que la BPI allait *« concentrer une bonne part de ses interventions sur la conversion écologique de notre système productif, qu'il s'agisse de l'isolation thermique, des énergies renouvelables ou des écotecnologies »*. Le Ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, avait été plus clair encore en parlant de *« l'outil de la transition écologique »*. Quant au futur président de la nouvelle institution, Jean-Pierre Jouyet, s'était prononcé dans le même sens en indiquant que *« répondant aux impératifs de développement économique et technologique, de compétitivité industrielle et de transition énergétique, la BPI contribuera à la croissance de demain, dans la droite ligne de la Conférence environnementale »*.

Pourtant, si le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 octobre surprend, c'est avant tout par la sobriété des objectifs politiques qu'il assigne à la BPI. Essentiellement consacré aux questions de gouvernance et modifiant finalement à la marge l'ordonnance portant création d'Oséo – le texte support de la réforme –, le projet en discussion se borne à indiquer dans son article 1^{er} que *« 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. »

Il a été avancé, au cours des auditions préparatoires, que cette formulation lapidaire était le fait du Conseil d'État, dont la vigilance à l'encontre des lois bavardes avait fait litière d'un article inaugural disert à l'excès. Cet argument technique ne saurait justifier ce qui apparaîtrait presque comme un renoncement. La transition écologique n'est ni une contrainte mortifère, ni un carcan imposé à l'économie nationale. Elle représente, au contraire, autant une nécessité qu'une chance de développer de nouveaux produits, de concevoir de nouvelles technologies, de conquérir de nouveaux marchés.

1. L'immense potentiel économique de la transition écologique

Beaucoup ont défendu la rédaction aride de l'article 1^{er} en signifiant que proposer d'assigner pour objectif à la Banque publique d'investissement la transition écologique serait un fléchage handicapant pour le reste de l'activité économique, et que pareil amendement ouvrirait la voie à une série d'amendements sectoriels, tous porteurs de bonnes intentions mais finalement hostiles au principe même d'une institution financière à vocation généraliste. En fait, ce serait la première étape d'une énumération sans axe directeur, qui n'aurait pour effet que le sacrifice des filières malencontreusement oubliées.

On ne peut accepter cette position, qui traduit une profonde méconnaissance de ce que doit constituer la transition écologique. Elle ne se résume pas aux filières vertes traditionnelles, écotechnologies et énergies renouvelables : processus d'envergure, sa vocation est d'embrasser la totalité de l'économie, d'en irriguer chaque secteur, de provoquer un verdissement des activités traditionnelles vers la sobriété, la parcimonie et la consommation circulaire. Dans l'énergie, ce n'est pas seulement l'éolien et le solaire, mais l'adaptation du réseau à une production décentralisée et la conversion du système de production, pour un besoin de financement supérieur à 70 milliards d'euros. Dans le bâtiment, ce n'est pas seulement l'écoconstruction, mais surtout l'isolation du parc existant pour améliorer l'efficacité énergétique. Les investissements nécessaires seront considérables, territorialisés donc peu délocalisables, et riches en emplois de proximité – notamment pour les artisans et les PME.

La meilleure preuve du dynamisme de cette « économie de transition » consiste dans le recensement des programmes d'investissement, de financement et de participation déjà mis en œuvre par les différents opérateurs voués à fusionner au sein de la BPI ou à coopérer avec elle.

En ce qui concerne l'activité d'Oséo, il convient de distinguer suivant les modalités qu'elle est susceptible d'adopter. Pour l'année 2011 :

– en termes de crédit-bail, 510 millions d’euros ont été mobilisés dans les programmes de développement durable (pour un cofinancement privé dans un rapport de un à trois). Le photovoltaïque a capté 54 % de cette somme, l’éolien 24 % et la biomasse 22 % ;

– le financement de l’innovation s’est monté à 90 millions d’euros d’engagement, dont les deux tiers pour l’aide à l’innovation (25 millions d’euros pour les transports, 13 millions d’euros pour les technologies d’énergie décarbonée, 13 millions d’euros pour l’urbanisme et 8 millions d’euros pour l’agriculture et la protection des milieux). Le reliquat se partage entre fonds unique interministériel (22 millions d’euros) et programme collaboratif d’innovation stratégique industrielle (ISI, 8 millions d’euros) ;

– le prêt vert bonifié, décidé en 2010 par l’État dans le cadre des investissements d’avenir, peut financer les PME et ETI pour des projets favorables à la protection de l’environnement. Il représente 72 millions d’euros en 2011 et 110 millions d’euros en 2012 ;

– le prêt participatif éco-bonifié a été lancé en mars 2012, avec un objectif de 100 millions d’euros de concours sur trois ans ;

– enfin, la garantie innovation développement durable représente des interventions en garantie de 133 millions d’euros en 2011 et 370 millions d’euros en 2012.

La Caisse des dépôts et consignations investit également grandement dans la transition écologique – à travers le FSI ou *via* CDC Entreprises :

– le FSI est présent dans les filières de la transition énergétique par des participations d’un montant total de 1,1 milliard d’euros. On le trouve dans l’eau (Carso, Saur), dans les déchets (Saur, Séché Environnement), dans les biocarburants (Soprol, Siclaé), dans l’éolien (Vergnet, Frey, Technip, AD Industrie, Assystem), dans le photovoltaïque (Soitec, Mersen, Frey) ou encore dans l’efficacité énergétique des bâtiments (Carso, Mäder) ;

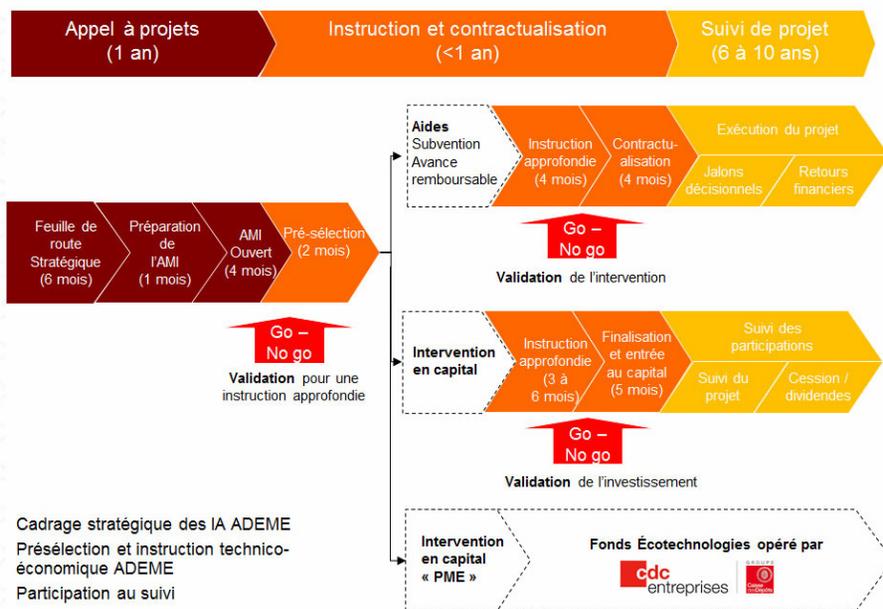
– Le portefeuille de CDC Entreprises dans le domaine des éco-énergies et éco-industries comprend 720 millions d’euros répartis dans les activités d’amorçage (170 millions d’euros avec par exemple *Sofinnova Green seed fund* dédié à la chimie verte), le capital-risque (240 millions d’euros dont *Electranova Capital* destiné au secteur énergétique et le Fonds Écotecnologies déjà mentionné), et enfin le capital-développement et transmission (310 millions d’euros, dont les fonds Demeter I et II) ;

– CDC Climat, enfin, investit dans des sociétés de services verts et le conseil en investissement dans des éco-entreprises, pour un montant limité à deux millions d’euros.

On mentionnera enfin les **Investissements d'Avenir**, qui disposent d'une enveloppe de 35 milliards d'euros sur 10 ans pour financer l'innovation en France. Cinq priorités ont été assignées parmi lesquelles, pour 5 milliards d'euros, le développement durable – le reliquat se partageant entre la recherche, la formation, l'économie numérique ainsi que l'industrie et les PME. L'ADEME compte parmi les opérateurs, ce qui l'a conduit à redéfinir son positionnement pour ajouter à son expertise technique une dimension de financeur – évolution déjà entamée avec le Grenelle de l'environnement qui lui avait confié la gestion des Fonds Chaleur et Déchets. Elle dispose pour quatre programmes de 2,85 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros a déjà été engagé :

- « véhicules du futur » (1 milliard d'euros),
- « démonstrateurs et plateformes technologiques en énergie renouvelables et décarbonnées et chimie verte » (1,35 milliard d'euros),
- « économie circulaire » (250 millions d'euros),
- et « réseaux électriques intelligents » (250 millions d'euros).

Les Investissements d'avenir, un processus en plusieurs étapes



Source : ADEME

Le pilotage des investissements d'avenir par l'ADEME passe par la rédaction de feuilles de route à horizon 2020, lesquelles ont donné lieu à une trentaine d'appels à manifestation d'intérêt. Quatre cents projets ont été reçus pour une centaine de dossiers sélectionnés. Le soutien de l'ADEME se traduit par des

subventions (pour le tiers) et par des aides avec retour (pour les deux tiers). Le schéma ci-dessus résume le processus d'attribution.

Les actions conduites dans les domaines relevant de la transition écologique sont donc foisonnantes ; il entrera dans les missions de la BPI de les poursuivre et de les développer.

Le formidable dynamisme de l'économie verte

En 2011, au niveau mondial, 263 milliards de dollars ont été investis dans les énergies renouvelables (en croissance de 6,5%, plus que la croissance mondiale, de 4% environ). Le solaire pourrait représenter jusqu'à 250 milliards de dollars de marché en 2015 contre 128 milliards de dollars en 2011 et 100 milliards de dollars en 2010. L'éolien terrestre représente aujourd'hui un marché mature, toujours en croissance, de 40 gigawatts annuels pour environ 120 milliards de dollars d'investissements

En France, en dépit de la crise, les dispositifs mis en place ont permis de maintenir une croissance importante des investissements. Ainsi, entre 2009 et 2012, la croissance des marchés d'efficacité énergétique a été estimée à 3,2 % en rythme annuel. Cette progression est avant tout soutenue par l'amélioration énergétique sur le bâti (+4,7 % en moyenne sur la période) et par les énergies renouvelables (+5,5 %). L'ADEME a évalué les emplois associés au secteur en France : ceux-ci ont augmenté de 2,9 % chaque année entre 2009 et 2012, tirés par les performances du secteur du bâtiment, alors même que l'économie traditionnelle subissait de plein fouet les effets de la récession, et en dépit de la forte contraction de la filière photovoltaïque commencée fin 2010.

Alors que les énergies vertes contribuent pour 2 % au PIB français en 2011, le développement du marché domestique devrait permettre de contribuer à la croissance. L'IDDRI avance que l'énergie éolienne a un potentiel de dix emplois par million d'euros investi. Le solaire photovoltaïque a un potentiel encore plus important avec quatorze emplois directs ou indirects par million d'euros investi. Le SER estime que 3,3 emplois sont créés par mégawatt éolien et 9 par mégawatt photovoltaïque, en grande majorité non délocalisables car situés en aval de la chaîne de valeur.

Le potentiel dans la rénovation thermique est encore plus important : l'amélioration énergétique emploie déjà 135 000 personnes dans le bâtiment en 2012, et 85 000 travailleurs supplémentaires dans le secteur des transports. Les marchés ne manqueront pas, puisque l'ADEME estime que 500 000 logements devraient faire l'objet d'une rénovation thermique d'ici à 2030, soit la totalité du parc social construit avant 1990 et 70 % des maisons individuelles.

La réaffirmation d'une politique économique axée sur la transition écologique, et en premier lieu sur la rénovation thermique des bâtiments, apparaît donc comme un des principaux vecteurs d'une relance de l'économie française. La réduction de l'empreinte CO₂ est compatible avec un bilan économique positif, surtout en termes de balance commerciale par la diminution d'une facture énergétique alourdie par la flambée des prix des hydrocarbures.

Par ailleurs, **il est fondamental de ne pas limiter la transition écologique à son seul versant énergétique**, même si l'image d'une éolienne ou d'un panneau solaire symbolise idéalement le verdissement de l'économie. La France des années 2000 n'est pas parvenue à se positionner en fer de lance sur ces segments et, si des opportunités perdurent dans les énergies marines ou dans la biomasse, elles semblent relativement limitées par ailleurs. Or il n'en va pas de même pour d'autres activités qui, elles aussi, participent de la transition écologique. **On peut notamment évoquer l'eau et les déchets** : chacune de ces

filiales occupe deux fois plus de Français que les énergies renouvelables, ce qui permet de relativiser leur poids. Leurs activités de distribution, de valorisation et de recyclage offriront également des marchés prometteurs aux opérateurs nationaux. On citera aussi l'expertise française reconnue dans la dépollution des sols, alors que la reconversion des friches industrielles est un enjeu mondial.

Pour répartir son effort entre les différentes filières, la BPI ne partira pas d'une feuille vierge. De nombreux travaux préparatoires ont été conduits, qui lui permettront de commencer immédiatement son activité sur la base de constats partagés établis par les entreprises, les organismes professionnels, les opérateurs techniques et les pôles de compétitivité. On citera notamment les travaux du *Comité stratégique de filière éco-industries* (anciennement *Comité d'orientation stratégique pour les éco-industries* ou **COSEI**), qui a publié en juillet 2011 un rapport par éco-activité identifiée : eau et assainissement, valorisation industrielle des déchets, bâtiment à faible impact environnemental, production d'énergie renouvelable, systèmes électriques intelligents et stockage de l'énergie, ainsi que deux documents transversaux sur l'innovation et le financement des entreprises. Il sera fondamental que la BPI valorise le travail accompli et retienne cette **approche par filières** propre à dynamiser les investissements.

Pour cela, encore faut-il se donner les moyens d'une transition réussie. Telles sont les considérations qui conduisent la commission du développement durable à plaider pour une orientation des crédits d'intervention de la BPI en faveur de la transition écologique.

2. Des amendements pour orienter les crédits vers la transition écologique

Les déclarations présidentielles ont promis de consacrer la BPI, au moins en partie, vers la mise en œuvre de la transition écologique. Les moyens financiers importants de la nouvelle structure semblent adaptés à l'ampleur de la tâche. C'est, d'ailleurs, une politique similaire que mène l'Allemagne pour préserver sa compétitivité industrielle : l'investissement en faveur du développement durable, outre-Rhin, dépasse largement les engagements français.

La commission du développement durable a souhaité adopter un certain nombre d'amendements pour inscrire dans la loi la prépondérance de la transition écologique parmi les différents secteurs de l'économie.

Une partie de ces amendements vise à ce que la mise en œuvre de la transition écologique constitue la vocation de la Banque publique d'investissement, notamment dès l'article 1^{er}. Cette ambition fondamentale est ensuite déclinée dans les missions des différentes instances de gouvernance – conseil d'administration, comités régional et national d'orientation. On rappellera qu'il ne s'agit pas de faire primer une filière particulière sur d'autres, mais bien d'asseoir la légitimité d'un processus d'ensemble voué à se décliner dans tous les secteurs de la vie économique nationale.

L'exemple allemand : KfW

La banque allemande de financement de l'économie, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* dit *KfW*, pourrait inspirer la BPI pour le développement d'une activité de soutien à la transition énergétique. Le financement de KfW pour l'environnement et le climat représente 22,8 milliards d'euros en 2011 (dont près de 18,5 en RFA) soit près d'un tiers du volume de financement total du groupe, en progression de 55 % depuis 2006. Il est vrai que le volontarisme de la politique allemande en matière énergétique génère des besoins colossaux d'investissement : on estime que 75 milliards d'euros seront nécessaires d'ici 2030 pour le seul secteur de l'éolien marin ; KfW prévoit d'investir 100 milliards d'euros pour aider au financement de la transition de l'Allemagne vers les énergies renouvelables et à la sortie du nucléaire d'ici 2022.

Les principaux programmes étaient, pour l'année 2011 :

- pour les énergies renouvelables : 7,5 milliards d'euros. KfW a financé plus de 40 % de l'ensemble des investissements ENR allemands en 2011, avec une orientation forte en direction de la production électrique. Selon une étude commissionnée par le Ministère de l'Environnement, 340 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés en 2009 grâce au développement des énergies renouvelables.
 - Programmes standards : prêts bonifiés de 25 millions d'euros maximum par opération ;
 - Programme spécifique chaleur : prêts bonifiés de 10 millions d'euros maximum par opération ;
 - Programme spécifique pour dix fermes éoliennes marines : prêts à condition de marché jusqu'à 700 millions d'euros ;
 - Programme réservé aux projets innovants : prêts à condition de marché de 25 à 100 millions d'euros ;
- pour la maîtrise de l'énergie :
 - dans les logements neufs : 3,6 milliards d'euros aux moyens de prêts à taux bonifié (maximum 1 %) ;
 - dans les logements anciens : 2,8 milliards d'euros aux moyens de subventions ou de prêts d'un montant maximum de 75 000 € par opération, avec des taux proportionnels à la performance) ;
- pour les petites et moyennes entreprises :
 - pour toute opération environnementale : 1,4 milliard d'euros au moyen de prêts au taux maximum de 1 % ;
 - pour les véhicules utilitaires légers « verts » : 21 millions d'euros au moyen de subventions d'un montant unitaire de 2 000 € ;
 - pour la réalisation de démonstrateurs : 46 millions d'euros au moyen de prêts bonifiés ;
- pour les municipalités :
 - Rénovation énergétique des bâtiments : 96 millions d'euros ;
 - Programmes spécifiques pour le logement social et l'éclairage public.

Il s'ajoute à ces politiques une action déterminée en faveur des réductions d'émission de gaz à effet de serre, qui trouve à s'appliquer sur les marchés de quotas, et une dimension internationale de développement de projets respectueux de l'environnement à l'étranger.

L'instrument privilégié de l'action environnementale de KfW est le prêt bonifié. En diminuant le coût du capital, il a permis à chacune des composantes de la société allemande – personnes privées et entreprises de toutes les tailles – d'investir en faveur du développement durable.

D'autres amendements insistent sur l'inclusion, dans les comités d'orientation, de personnalités qualifiées en matière de développement durable. Ces voix porteraient le message de la transition écologique et veilleraient à ce qu'elle ne soit pas marginalisée dans les options stratégiques de l'institution. Il est proposé d'inclure à l'échelon national le commissaire général au développement durable, par ailleurs délégué interministériel au développement durable, qui dispose d'une vision large et intégrée de l'économie verte, dans ses enjeux comme dans ses besoins. À l'échelle régionale, c'est une représentation de l'ADEME qui est défendue : d'une part parce que ses délégations maillent parfaitement le territoire et s'inscrivent pleinement dans la volonté de territorialisation de la BPI, d'autre part et surtout parce qu'elle dispose d'une appréciable expertise technique à même de renseigner le comité d'orientation sur les filières et les dossiers les plus prometteurs.

B.— ASSURER UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE SUR LA NOUVELLE INSTITUTION

Une grande crainte exprimée au cours des auditions préparatoires tient à voir la BPI agir conformément au modèle de CDC Entreprises, jugée timide, plutôt que sur l'exemple d'Oséo et de l'ADEME, qui remplissent au mieux leur mission de financement de l'économie. Parce que le projet de loi est épuré à l'extrême, il n'est pas possible d'estimer laquelle de ces options est aujourd'hui la plus vraisemblable. Ce sont les documents d'application qui en décideront : les décrets prévus par le projet de loi, mais aussi les statuts de la BPI, sa doctrine d'intervention et le pacte liant ses deux actionnaires.

La doctrine d'intervention de la BPI devra assurer le financement des entreprises sur le temps long, tout en se différenciant des investisseurs privés. Ce qui fait défaut aujourd'hui, c'est moins le crédit que le crédit disponible. Si les milliards d'euros dont bénéficiera l'institution demeurent prudemment en réserve à la manière des fonds privés, si la BPI renonce à assurer une mission d'intérêt général pour se cantonner à une activité (par trop) avisée, guidée par la recherche exclusive de taux élevés de rentabilité, elle connaîtra un échec retentissant.

1. Une gouvernance rationalisée du groupe BPI

La mise en place de la banque publique d'investissement et le suivi de l'intervention seront du ressort du Ministère de l'Économie, et plus particulièrement de la Direction générale du Trésor ainsi que de l'Agence des participations de l'État. Cette compétence lui a été attribuée par le Conseil des ministres du 6 juin dernier.

Dès la Banque publique d'investissement instituée, un contrat triennal d'objectifs et de performance (COP) sera négocié entre les tutelles, puis avec l'opérateur. Des mesures transitoires sont prévues à l'article 7 du projet de loi pour gérer l'opérateur dans l'intervalle.

Le projet de loi renvoie à trois décrets d'application : le premier pour sanctionner les premiers statuts de la société anonyme BPI-Groupe, le deuxième fixant la liste et le mode de désignation des membres des comités régionaux d'orientation, le troisième prévoyant une dérogation au secret bancaire.

Parmi les options de gouvernance envisageables, un choix s'offrait entre directoire et conseil de surveillance d'une part, direction générale et conseil d'administration d'autre part. L'État et la Caisse des dépôts ont retenu la seconde option, pour laisser la possibilité aux membres du conseil de participer à la gestion de la structure. Cette préférence n'appelle aucun commentaire particulier de la part du législateur.

La composition du conseil d'administration est fixée à quinze membres, soit un conseil d'administration qui satisfait les prescriptions de l'article L. 225-17 du code de commerce, lequel exige notamment un effectif compris entre trois et dix-huit membres dont moins du tiers émane du personnel.

L'article 3 du projet de loi prévoit une représentation des salariés par deux administrateurs. Trois personnalités qualifiées sont choisies à raison de leurs compétences dans le monde économique et financier (dont le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe). Deux sièges sont alloués aux régions. Les actionnaires sont au nombre de huit, soit la majorité du conseil d'administration, et la moitié d'entre eux représente les intérêts étatiques.

Quant au comité national d'orientation de la BPI, composé de 21 membres, il comptera dans ses rangs deux représentants du Parlement (un député et un sénateur), le président de la commission de surveillance de la CDC, deux représentants des régions, cinq représentants des organisations salariales, trois représentants des organisations patronales, et huit personnalités qualifiées dans autant de domaines précisément énumérés (financement, innovation, énergie, activités industrielles ou de services, économie sociale et solidaire, environnement, politique de la ville). Le comité national d'orientation rend un avis, de sa propre initiative, sur les grands axes de la stratégie de la BPI.

Cette gouvernance fait la part belle aux compétences. L'exemplarité de la gestion de la BPI sera, en effet, cruciale : économiquement bien sûr, pour garantir le bon usage des lourds investissements consentis par les pouvoirs publics, mais aussi juridiquement pour un comportement de l'institution en « investisseur avisé » afin d'éviter le grief européen de versement d'aides d'État entraînant une distorsion de la concurrence sur les marchés de l'Union européenne. La validité d'une intervention publique est subordonnée à une condition de fond et à une condition de forme : d'abord se comporter sur le marché comme le ferait n'importe quel opérateur privé ou, à défaut, bénéficiaire d'une dérogation délivrée par les autorités de Bruxelles, ensuite notifier l'octroi de cette intervention à la Commission européenne préalablement à son versement.

La gouvernance de la BPI lui assure des dirigeants d'une compétence financière de haut niveau. Il y a lieu de s'en réjouir et, paradoxalement, de le déplorer : la Banque publique d'investissement doit s'inscrire dans des missions d'intérêt général, dans une activité de soutien à l'économie plus que dans un pilotage bancaire au sens strict. Or personne, parmi sa direction, ne semble à même de porter une parole politique, conforme aux orientations validées par le peuple à l'occasion des rendez-vous électoraux.

2. Des amendements pour faire entendre la parole politique

Il existe un risque de voir la BPI agir en investisseur si « avisé », si comparable aux investisseurs privés, que sa spécificité d'établissement public s'en trouverait menacée. Les personnes auditionnées à l'occasion des travaux préparatoires ont, déjà, fait mention de dispositifs de soutien jugés à ce point sélectifs par les professionnels qu'ils en devenaient inaccessibles, et que les entreprises se recommandaient mutuellement ne pas perdre un temps précieux à déposer un dossier voué à recueillir un refus. Le Fonds Écotecnologies a été critiqué pour sa lenteur dans la mesure où, sur les 150 millions d'euros qu'il a reçus en dotation, il n'est parvenu à engager que le quinzième – toutefois son existence se limite à quelques mois, aussi l'accusation comporte-t-elle sans doute une part d'injustice.

La conduite en opérateur avisé s'impose en droit. Cependant, les autorités européennes savent faire preuve de pragmatisme devant un projet novateur, à l'impact socio-économique fort et aux conséquences politiques lourdes. Au cours des derniers mois, la Commission a jugé favorablement le projet UCOS de captage et stockage de CO₂ sur l'aciérie du site de Florange. Son devenir est suspendu, désormais, à celui de l'industrie elle-même, mais le fait qu'un dossier financé à 80 % par des aides publiques ait pu prospérer dans la procédure laisse bon espoir à la BPI pour s'impliquer fortement dans les entreprises les plus prometteuses.

Quelle sera, alors, la politique d'investissement suivie par les instances de la BPI ? Prudente jusqu'à la frilosité, audacieuse jusqu'à la témérité ? Le groupe n'aura pas vocation à concurrencer les financeurs privés sur les opérations les plus rentables, car son impact sur l'économie serait alors négligeable. À l'inverse, il ne devra pas non plus se faire une spécialité de l'investissement périlleux, sauf à procéder à une sélection des risques synonyme de privatisation des profits et de collectivisation des pertes. Faudrait-il se concentrer sur des entreprises peu rentables mais dont la soutenabilité est hors de doute ? Convierait-il de chercher à faire émerger des « champions » dans les filières porteuses, comme l'hydrogène et les énergies marines ? Faut-il privilégier les dossiers des entreprises françaises ou ceux des entreprises de France, alors que la moitié de l'investissement dans les technologies propres quitte le territoire national pour se consommer à l'étranger ? Ces interrogations sont délicates. Elles sont aussi, par maints aspects, politiques. Il serait donc légitime que le pouvoir démocratiquement élu puisse en débattre.

La commission du développement durable a donc adopté plusieurs amendements destinés à renforcer la supervision politique sur le fonctionnement de la Banque publique d'investissement.

Afin que l'expertise des personnalités qualifiées ne se concentre pas dans le domaine financier, alors que le pays réclame aussi une vision politique assise sur l'intérêt général et les grands défis planétaires de demain, un amendement propose de sérier les compétences des trois personnalités qualifiées désignées au conseil d'administration. Pour ce faire, elle suggère que chacune d'entre elles soit soumise à un avis des commissions parlementaires permanentes : la première – le directeur général de l'établissement sans doute – devant les commissions des finances pour apprécier la capacité à gérer un établissement bancaire, la deuxième devant les commissions des affaires économiques pour mesurer la connaissance des enjeux industriels, la troisième devant les commissions du développement durable pour porter la vision de la transition écologique. Ce partage des consultations, sans empiéter sur la liberté des actionnaires de désigner leurs représentants, permettrait la juste représentation d'intérêts complémentaires dans l'organe de direction. En outre, limitée à un simple avis, la procédure de consultation n'entrerait aucunement en conflit avec l'article 13 de la Constitution.

Suivant la même logique de multiplication des regards, la suggestion d'intégrer au comité national d'orientation le commissaire général au développement durable a déjà été mentionnée. Il est proposé de lui adjoindre le secrétaire général des affaires européennes : alors que les grands projets du XXI^e seront plus probablement continentaux que nationaux, et quand les choix politiques nationaux ont toujours une conséquence sur les États voisins, il semble indispensable de compter parmi les personnalités du comité d'orientation un membre particulièrement au fait de la situation européenne.

En outre, un autre amendement prévoit que le Parlement exerce, sinon un contrôle, du moins une supervision de l'activité de la BPI, sur le modèle de la surveillance qu'il opère sur la Caisse des Dépôts. Il serait bon que le pacte d'actionnaires lui soit présenté préalablement à sa signature, de sorte qu'il puisse éventuellement formuler des observations, et surtout qu'un point régulier lui soit présenté sur l'activité de la BPI, ses engagements et son bilan. Sans accaparer les responsabilités qui seront celles des organes de gouvernance, ni empiéter sur le pouvoir exécutif dans la qualité d'actionnaire, il est souhaitable que le Parlement puisse, à intervalles réguliers, rappeler aux dirigeants de la BPI quelle est leur vocation et quel comportement la nation espère d'eux. Cet amendement a été adopté en termes identiques par la commission des affaires économiques, ce qui montre à quel point la préoccupation est partagée.

Enfin, et bien que cette disposition tienne pratiquement lieu de cavalier au sein du projet de loi, la commission a tenu à amender l'article 12 portant habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour la transposition de la directive européenne relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs du 8 juin 2011. Depuis sa création en 2009, la commission s'est

toujours efforcée de préserver la compétence du Parlement dans la discussion des dispositions législatives, estimant que les domaines que la Constitution réserve au législateur n'ont pas vocation à se voir confier au Gouvernement sans débat. En l'occurrence, la directive fixe au 22 juillet 2013 sa date limite de transposition. Or le Gouvernement sollicite une habilitation d'une durée de douze mois à compter de la date de publication de la loi, que l'on peut raisonnablement prévoir à la fin de l'année 2012. Le délai d'habilitation demandé excède donc de plusieurs mois la date limite de transposition. Il est suggéré d'y mettre bon ordre, en réduisant de douze à sept mois l'habilitation accordée. Il n'est pas douteux que le Gouvernement, prompt à imposer au Parlement une procédure extrêmement rapide, saura obtenir de ses services pareille célérité.

Sous réserve de ces précisions, défendant la mise en œuvre d'une transition écologique et le principe d'un contrôle parlementaire sur l'action des opérateurs publics, la commission du développement durable s'est prononcée en faveur du projet de loi portant création d'une banque publique d'investissement.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 13 novembre 2012, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport pour avis de M. Arnaud Leroy, le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement (n° 298).

M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis. Avant de présenter mon rapport proprement dit sur ce projet de loi, je tiens à faire quelques rappels.

La commission du développement durable ne m'a désigné rapporteur pour avis que le 31 octobre dernier, ce qui a laissé des délais de travail très courts. J'ai néanmoins procédé à quinze auditions ; j'ai aussi sollicité quelques contributions écrites. J'ai travaillé en gardant à l'esprit que la banque publique d'investissement (BPI) devait être la banque de la transition écologique et, en même temps, agir au service des territoires. Au final, une vingtaine d'amendements sera soumise à votre examen, dont douze à mon initiative et le reste émanant de l'opposition.

La commission des affaires économiques, également saisie, s'est réunie il y a quelques heures pour émettre, sur le rapport de Mme Clotilde Valter, un avis positif sur le texte. Saisie au fond, la commission des finances discutera la semaine prochaine. Le débat en séance publique est prévu à partir du 28 novembre.

Ce texte, dont j'espérais davantage, fait suite au premier des engagements du Président de la République : doter la France d'une banque publique d'investissement pour soutenir le tissu des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). L'idée était si bonne que son adversaire dans l'élection présidentielle l'avait reprise à son compte.

Le projet de loi propose de fondre en un organisme unique plusieurs structures existantes : Oséo, le fonds stratégique d'investissement (FSI) et la filiale de la Caisse des dépôts et consignations pour les entreprises (CDC Entreprises). Ce regroupement permettra d'éviter le saupoudrage dont nous connaissons les conséquences néfastes. L'étude d'impact, jointe au projet de loi, fait bien apparaître la nécessité d'une rationalisation de l'intervention publique au soutien de l'activité économique.

J'indique à la commission que les auditions ont montré un jugement unanimement positif sur l'action d'Oséo, notamment dans les régions. L'organisme a su intégrer les préoccupations de développement durable. Les interventions de la CDC Entreprises, plus frileuse au chapitre de la prise de risques, ont suscité davantage de réserves. Il faudra en rediscuter en vue des missions futures de la BPI.

La concertation préalable à l'élaboration du projet de loi s'est avérée efficace, grâce notamment au rapport de préfiguration établi cet été par M. Bruno Parent.

Les auditions ont également fait état du modèle allemand que constitue la banque KfW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*. En 2010, celle-ci a consacré 25 milliards d'euros à des projets de protection de l'environnement et du climat. Détenu à 80 % par l'État fédéral et 20 % par les entités fédérées, son exemple a contribué aux réflexions préparatoires à la création de la BPI.

Toutefois, des interrogations subsistent vis-à-vis des objectifs en matière de développement durable. Les attentes sont réelles dans les domaines des écotechnologies, des technologies propres et des mutations de l'appareil productif. À cet égard, le parc industriel très vieillissant devrait être remplacé par des outils moins énergétivores, mais aussi très coûteux. Il faudra amener les sociétés dites de « l'économie grise » à s'engager dans la transition écologique. Les 42 milliards d'euros prévus risquent de s'avérer insuffisants compte tenu des enjeux. Rien que pour les énergies renouvelables, les études consultées font état d'un besoin de financement de 70 milliards d'euros à l'horizon 2020-2025.

L'enjeu régional a bien été pris en compte, et je puis rassurer nos collègues de l'opposition dont les amendements se concentrent sur ce point. Nous veillerons à une bonne articulation entre la direction nationale et l'irrigation du territoire, que viendra d'ailleurs conforter le futur acte de décentralisation. Le projet de loi a été préparé en concertation avec les régions. L'étude d'impact mentionne l'accord qu'elles ont signé, le 12 septembre dernier, avec le Gouvernement, prévoyant notamment leur représentation au conseil d'administration et aux comités d'orientation de la BPI. Cette promesse est tenue comme le sont, d'une manière générale, les engagements du Président de la République et du Premier ministre pris lors de la conférence environnementale.

Mes amendements visent à prendre appui sur certaines expertises techniques, comme celles de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Commissariat général au développement durable (CGDD).

L'organisation interne de la BPI – notamment son pacte d'actionnaires, sa doctrine d'intervention, son règlement intérieur et sa politique de recrutement – ne figure pas dans le projet de loi. Il convient cependant que le Parlement s'assure d'un minimum de contrôle sur le nouvel instrument. C'est pourquoi je vous proposerai d'instituer des procédures d'avis sur certaines nominations, ainsi qu'un rapport annuel à la représentation nationale. Il ne s'agit pas de faire peser de trop lourdes contraintes sur le conseil d'administration de la banque, laquelle devra se montrer très réactive, mais l'outil ne doit pas échapper au regard des assemblées.

Envisageant originellement une saisine pour avis du seul article 1^{er}, notre commission a élargi le champ de son examen. C'est ainsi qu'un amendement à

l'article 12 vous proposera de réduire de douze à sept mois l'habilitation à transposer une ordonnance que sollicite le Gouvernement. Le Parlement exerce un rôle actif de contrôle, dans l'esprit de la revalorisation de ses fonctions souhaitée par le président de notre Assemblée.

M. Martial Saddier. Je tiens à saluer le travail du rapporteur pour avis. Nous partageons ses inquiétudes : nous connaissons tous les besoins de notre pays en matière tant industrielle que technologique et écologique, ainsi que la nécessité d'offrir à nos entreprises une capacité d'accompagnement de leurs investissements. C'est pourquoi nous avons créé le FSI, sollicité la CDC, et soutenu Oséo dont chacun reconnaît aujourd'hui l'efficacité. Nous disposons d'outils qui fonctionnent, même si certains ont besoin de quelques ajustements. Les regrouper permettra-t-il de préserver leur utilité, voire de l'améliorer ? Nous n'en sommes pas certains.

Le FSI devra-t-il se retirer du capital qu'il détient dans certaines entreprises ? La BPI, pilotée à parité par l'État et la CDC, sera-t-elle aussi efficace que les antennes décentralisées du FSI et d'Oséo ? Nous craignons que le territoire soit désormais moins bien irrigué.

Nous manquons enfin de lisibilité sur les critères d'attribution des concours de la banque, ainsi que sur sa structure interne. Les ministres ne répondront à nos questions que la semaine prochaine, aussi le groupe UMP ne pourra-t-il pas soutenir ce projet aujourd'hui.

M. Denis Baupin. Nous voulons vérifier que la BPI sera bien la banque de la transition écologique, ainsi que l'a annoncé le Président de la République lors de la conférence environnementale et comme l'entend notre rapporteur pour avis à travers certains de ses amendements.

Contrairement à quelques idées reçues, les écologistes ne sont pas les ennemis de l'industrie et de l'investissement productif. Nous sommes, au contraire, favorables à la constitution de filières industrielles dans les secteurs des énergies renouvelables, de la transition énergétique, de l'automobile sobre, de la logistique urbaine, des transports collectifs, du démantèlement des centrales nucléaires... Nous soutenons la création de la BPI, qui sera un bras financier. Mais nous nous interrogeons, à l'instar de notre rapporteur pour avis, sur ses capacités réelles et sur ses modalités de mise en place.

La transition écologique n'est pas seulement bonne pour l'environnement. Elle favorise la justice sociale puisque, à travers des politiques comme l'isolation thermique ou les transports collectifs, elle procure des économies aux ménages et renforce le droit à la mobilité. Elle contribue à créer des emplois territoriaux, non délocalisables. Mieux vaut financer des artisans et des entreprises locales que consacrer des moyens à importer de l'énergie. Mais quelle sera la part, dans les encours de la banque, consacrée à la transition écologique ? 100 % ? Moins ? Ou beaucoup moins ?

M. Jacques Krabal. Nous nous demandons si la BPI serait orientée principalement vers l'innovation technologique ou vers la transition écologique. Les indications de notre rapporteur pour avis ont été très claires à cet égard.

Toutefois, je voudrais que l'on renforce encore plus l'axe environnemental. Cela peut se faire en intervenant sur les éco-entreprises, secteur prioritaire pour la compétitivité de demain. Cela peut également passer par une aide résolue aux entrepreneurs pour faire évoluer leur modèle vers la transition écologique, par exemple, dans leurs rejets d'eau ou de fumées. Cet effort peut aussi s'accomplir en favorisant les gains de compétitivité par des économies énergétiques et par l'optimisation des procédés de production. De même, l'analyse des dossiers d'investissement devrait systématiquement intégrer des critères environnementaux.

La BPI devrait agir en liaison avec les entités participant aux politiques publiques correspondantes, telles que l'ADEME et la direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS), ainsi qu'avec les pôles de compétitivité et le secteur de l'artisanat. Une telle approche exige une bonne connaissance des questions environnementales et de leurs traductions financières. Les compétences existent mais elles sont parfois dispersées. Comment pourra-t-on intervenir rapidement ?

Nous approuvons le souci d'ancrage local, porteur d'emplois, ainsi que celui de prolonger l'action d'Oséo. La BPI représentera, là aussi, un levier essentiel.

M. Jean-Yves Caullet. Ce projet de loi met en place l'un des outils fondamentaux du pacte proposé à notre pays afin de redresser son économie. Dans ce but, il convient de regrouper les forces existantes, dont nous attendons une meilleure cohérence et une plus grande force de frappe, selon les termes mêmes de notre rapporteur pour avis dont je salue l'excellent travail. Nous montrerons ainsi que le développement durable fait bien partie du développement économique.

M. Bertrand Pancher. La création de la BPI fait courir un risque de conflit d'intérêts : Oséo, qui prête de l'argent aux entreprises, et le FSI, qui participe à leur capital, seront réunis dans le nouvel organisme. Alors que, conformément à un engagement du Président de la République, le Gouvernement présentera bientôt un projet de réforme bancaire visant à séparer les activités de dépôt et de marché, pourquoi les fusionner dans la BPI ? Prévoit-on des mesures propres à éviter des dysfonctionnements ?

Le deuxième risque que courra la BPI est celui du chantage politique. Largement associée aux régions et proche des acteurs économiques locaux, elle prendra 90 % de ses décisions au niveau décentralisé. Dès lors, on peut craindre que l'octroi de prêts dépende parfois de critères politiques, comme nous en avons connu plusieurs exemples par le passé ; il en est ainsi du projet *Skylander*, aujourd'hui en redressement judiciaire, qui avait été financé à hauteur de

100 millions d'euros par la région Lorraine. Une procédure garantira-t-elle l'indépendance politique des décisions régionales de la BPI ?

Si la BPI intervenait en concurrence frontale avec les banques commerciales et sans concertation avec elles, des affaires similaires à celle du Crédit lyonnais ne risqueraient-elles pas de se reproduire ? La nouvelle banque ne devrait-elle pas exercer un simple rôle de facilitateur de crédit ? Comment s'articuleront ses activités avec celles du secteur privé ? Quel pare-feu envisage-t-on ?

Enfin, avec 42 milliards d'euros, le financement de la transition écologique risque d'être insuffisant. La fondation Nicolas Hulot, auprès de laquelle le Président de la République s'était engagé à faire de la BPI la banque de la transition écologique, estime qu'il faudrait investir plus de 60 milliards par an pendant les dix ans qui viennent.

M. le rapporteur pour avis. M. Martial Saddier considère que les outils existants fonctionnent bien. Ils pourraient surtout fonctionner mieux : telle est l'idée de la BPI et d'une mise en commun des moyens, mieux adaptée à la lourdeur des investissements considérés. Une entreprise qui cherche de l'aide se heurte, aujourd'hui, à une relative complexité et à la dispersion des intervenants nationaux et régionaux : toutes les associations d'entrepreneurs dressent ce même constat. Or la vie d'une entreprise se compose de plusieurs phases, depuis l'amorçage jusqu'à la transmission, en passant par le développement et, dorénavant, la mutation ; chacune présente ses difficultés. La BPI devra introduire cohérence et continuité dans l'accompagnement entrepreneurial.

Le FSI s'intègre un peu, dans l'opération de regroupement, comme une mariée richement dotée. Il compte de nombreuses participations dans des ETI, sociétés à dominante familiale, aux fins d'en stabiliser le capital. Il ne s'agit pas maintenant de se désengager mais, au contraire, d'aider ces entreprises à grandir, parfois à surmonter une concurrence internationale ou à traverser une zone de dangers en apportant des fonds propres sans intervenir dans le management.

Assez hermétique, la structure de la BPI devrait éviter les conflits d'intérêts : les décisionnaires seront différents selon les catégories de décisions. Le tout sera coiffé d'une holding qui garantira l'étanchéité des divers métiers.

L'irrigation du territoire se poursuivra en recherchant la rationalisation des interventions, en évitant la concurrence entre régions et en s'appuyant sur leurs expertises. La prochaine loi de décentralisation devrait, conformément aux préconisations du rapport Gallois, attribuer le développement économique aux régions. L'État sera présent au moyen de ses services administratifs et techniques déconcentrés.

Les critères d'attribution des aides ne relèvent pas du domaine législatif. La relative sobriété du texte du projet de loi, notamment de son article 1^{er}, résulte du raboutage que lui a fait subir le Conseil d'État : la première mouture était

beaucoup plus détaillée. Toutefois, de même que la commission des affaires économiques, et probablement que la commission des finances saisie au fond, nous avons la volonté de muscler le dispositif.

Certes, nous ne pourrions édicter les critères d'attribution dans la mesure où ils dépendent de la doctrine d'intervention ; néanmoins, nous nous attacherons à les rendre stables, transparents et équitables. En outre, le dépôt d'un rapport annuel de la BPI devant le Parlement – c'est l'objet d'un de mes amendements – devrait nous permettre, à terme, d'intervenir sur cette doctrine et de la faire évoluer, en fonction aussi du rapport de forces au sein du conseil d'administration.

Quoi qu'il en soit, les interventions de la BPI s'effectueront selon une certaine continuité par rapport aux instruments déjà existants : les prêts bonifiés verts, les aides à l'innovation, les participations au capital... Ne nous attendons pas à une révolution dans ce domaine.

Comme M. Denis Baupin, je me suis interrogé sur la part à consacrer à la transition écologique : fallait-il, ou non, sacraliser une partie du budget de la BPI à cet effet ? Il m'a semblé que fixer trop précisément les choses pourrait s'avérer contreproductif. Toutefois, je propose à l'article 1^{er} un amendement qui permet de placer la transition écologique au cœur des interventions de la banque. Affecter à la transition une fraction des investissements pourrait, d'une part, empêcher le financement de certains projets, et d'autre part, limiter des synergies avec des opérations n'intégrant qu'en partie des objectifs de transition écologique - je pense notamment à la rénovation thermique des bâtiments et à l'amélioration des performances énergétiques de secteurs tels que la cimenterie.

La BPI ne consacrera évidemment pas 100 % de ses interventions à la transition écologique, non plus qu'au sauvetage des entreprises, comme l'a indiqué M. Jean-Pierre Jouyet en parlant de « canards boiteux ». Elle sera d'abord vouée à combler les nombreuses failles du marché dans le financement de l'économie française. Aujourd'hui, en phase d'amorçage, 95 à 98 % des ressources des entreprises proviennent de soutiens publics. Passer du laboratoire à la fabrication est relativement complexe, trop risqué aux yeux du secteur privé. Cela permet de comprendre le caractère indispensable d'un mécanisme comme celui de la BPI ou ceux qui l'ont précédé.

La transition écologique repose sur deux piliers. Le premier de ces piliers est l'innovation, dont l'aspect organisationnel doit favoriser l'émergence d'une économie circulaire et d'une écologie industrielle. Le second, c'est l'accompagnement vers leur mutation de vieux secteurs, polluants mais très importants pour l'emploi, et disposant d'un substantiel savoir-faire.

Les très petites entreprises (TPE), notamment de l'artisanat et du bâtiment, devraient bénéficier des nouveaux outils, selon des modalités qui ne sont pas encore arrêtées. La rénovation thermique exigera en effet la mise en place de formations, leur financement, l'équipement des petites structures et leur

optimisation territoriale. L'ADEME et la CDC Climat disposent déjà de capacités d'expertise. Il faudra les exploiter et les compléter afin de créer, au sein de la BPI, la culture nouvelle que nécessite toujours la fusion de plusieurs organismes et qu'exige la compréhension partagée des objectifs comme des instruments d'action.

Nous devons aussi aborder la question de l'organisation de la BPI en filières, dans le prolongement de ce qui existe déjà, tout en laissant le temps à ses dirigeants et à son personnel de prendre leurs repères. Le comité national d'orientation, où siègeront des parlementaires, nous permettra de tracer quelques perspectives ; l'examen du rapport annuel au Parlement sera l'occasion d'en assurer le suivi.

Pour répondre à M. Bertrand Pancher, il convient de relativiser la concurrence éventuelle entre BPI et secteur bancaire. Nous sommes amenés à créer un outil doté d'une force de frappe importante, justement parce que les banques commerciales n'interviennent que faiblement dans le financement des PME. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : seuls 10 % des actifs de la Société générale y sont consacrés ; le reste lui sert sur les marchés. Sans intervention publique, les PME ne trouveraient guère de financements.

En outre, l'expérience d'Oséo, du FSI et de la CDC Entreprises le montre : les banques commerciales ne sont prêtes à financer les PME que si ces organismes publics les accompagnent – c'est la théorie dite de la « courte échelle ». Nous assisterons, non pas à une concurrence frontale, mais à une complémentarité qui a fonctionné jusqu'à aujourd'hui et qui se poursuivra.

Il est essentiel que la BPI soit dotée d'une licence bancaire, pour lever d'autres fonds si elle le décide. La question n'est toujours pas tranchée – je viens d'en parler avec le ministre du redressement productif. Je souhaitais proposer un amendement en ce sens, mais le texte qui nous est proposé ne s'y prête guère. Je m'en suis donc ouvert à la commission des finances. À ce stade, l'intérêt que pourrait avoir la BPI à ne pas détenir de licence bancaire ne m'apparaît pas clairement. Il peut m'échapper. Je compte sur le débat pour nous éclairer.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

Article 1^{er}

(chapitre 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo)

Objet de la banque publique d'investissement

La Commission est saisie de l'amendement CD8 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'ambition de notre commission est de replacer la transition écologique au cœur de l'activité de la BPI. À cette fin, je propose d'introduire, dans l'article 1^{er}, une phrase simple et précise, de portée générale, précisant que la BPI « a vocation à mettre en œuvre la transition écologique. »

La Commission adopte l'amendement, le groupe UMP s'abstenant.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2

(ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo)

Mesures de coordination entre Oséo et la banque publique d'investissement

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3

(article 7 [nouveau] de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo)

Dispositions relatives à la gouvernance de la banque publique d'investissement

La Commission examine l'amendement CD1 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. Les amendements que je propose partagent une même vocation : donner une plus grande place aux régions au sein de la BPI, de manière à garantir une meilleure coordination de ses actions. La BPI porte d'ailleurs mal son nom : elle constitue plutôt une forme de guichet unique.

Ce premier amendement vise à rendre plus équitable la représentation de l'État et des régions au sein du conseil d'administration de la BPI, qui en est l'organe le plus efficace. Le nombre de représentants de l'État serait ainsi ramené de quatre à deux et celui des membres désignés par l'assemblée générale des actionnaires serait porté de quatre à six.

Le fait que la présidence du comité national d'orientation de la BPI soit confiée à un représentant des régions ne compense pas, à mes yeux, le déséquilibre actuel au sein du conseil d'administration.

M. le rapporteur pour avis. Mon avis est défavorable. Un accord politique, je le rappelle, a été trouvé sur ce sujet entre l'Association des régions de France (ARF) et le Gouvernement. Les discussions ont d'ailleurs été relativement tendues. Certains présidents de conseils régionaux, y compris de la majorité, se sont exprimés clairement.

De plus, il convient de tenir compte de la composition de l'actionnariat de la BPI : sont actionnaires, à ce stade, l'État et la CDC. Les régions ne le sont pas, du moins pas encore. Enfin, la représentation de l'État doit lui permettre de participer effectivement au pilotage de la BPI et de s'assurer de la cohérence de ses actions.

Mme Sophie Rohfritsch. Nous agrégeons trois organismes sous le sigle BPI, sans augmentation des crédits d'ailleurs. Il est prévu que les régions et la BPI mutualisent leurs financements, mais il est aussi envisagé que les régions puissent devenir actionnaires de la BPI à terme.

À titre expérimental, le conseil régional d'Alsace gère directement les crédits provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER). Les résultats sont très satisfaisants et les autres régions demandent une extension de cette expérimentation. Pourquoi les crédits du FEDER ne viendraient-ils pas abonder les fonds de la BPI au niveau régional ?

C'est, une fois de plus, l'État qui va prendre les décisions, sans garantie de cohérence avec les stratégies régionales de développement économique et d'innovation. Nous nous privons d'un véritable pilotage régional, lequel n'a rien de politique, contrairement à ce qu'avance M. Bertrand Pancher. Les régions ont une action locale et efficace ; elles connaissent bien le terrain, notamment en matière d'amorçage, sujet qui n'est pas traité de manière satisfaisante dans le cadre du projet de loi.

M. Jean-Yves Cautlet. Les huit représentants des actionnaires seront, d'une part, quatre représentants de l'État – qui est à l'origine de la création de la BPI et en restera un actionnaire important – et, d'autre part, quatre membres désignés par l'assemblée générale des actionnaires conformément aux dispositions du code de commerce. Si le tour de table est amené à s'élargir à d'autres intervenants, les modalités de leur représentation sont déjà prévues par l'article 3.

M. le rapporteur pour avis. Nous ne nous privons de rien. Rien ne nous empêchera de modifier ces dispositions en temps voulu, si l'État et les régions décident que ces dernières participeront au financement de la BPI. Il convient de ne pas brûler les étapes.

D'une manière générale, vous portez, Mme Rohfritsch, un jugement sévère en ce qui concerne la place accordée aux régions. Je vous rappelle que le président du conseil régional présidera le comité d'orientation régional.

Mme Sophie Rohfritsch. Il ne sert à rien !

M. le rapporteur pour avis. Je ne partage pas votre avis. Les fonds de la BPI seront engagés à 90 % en région, sur la base des travaux de ce comité.

Je ne partage pas non plus les craintes de Bertrand Pancher : il n'y a pas de raison que ces outils soient utilisés à des fins politiques ; l'État sera le garant d'un certain sérieux dans le choix des projets à financer.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CD11 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à renforcer le rôle du Parlement. Afin d'exercer un contrôle sur le pilotage de la BPI, les personnalités qualifiées nommées par décret devraient être auditionnées, préalablement à leur nomination, par les commissions permanentes saisies du présent projet de loi, au fond ou pour avis. Nous vérifierions ainsi leurs intentions et leurs compétences, comme nous le faisons déjà pour de nombreux autres organismes.

M. Martial Saddier. C'est un excellent amendement. Vous poursuivez de la sorte le travail de renforcement du rôle du Parlement engagé sous la précédente législature. C'est un acte que je tiens à saluer. Il conviendrait néanmoins de reprendre l'intitulé complet de notre commission dans l'amendement, et donc de préciser que la troisième personnalité sera nommée par décret après avis des commissions compétentes en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. La BPI a également un rôle à jouer dans ce domaine.

M. Jean-Yves Caullet. Je soutiens l'amendement du rapporteur pour avis. Pour ce qui est de la proposition de M. Martial Saddier, l'amendement désigne, de manière large, le domaine de compétence de notre commission, sans reprendre son intitulé exact. S'il s'agit de mieux prendre en compte les préoccupations en matière d'aménagement du territoire, je suis d'accord avec cet ajout. S'il s'agit simplement de coller à l'intitulé de notre commission, il me paraît inutile.

M. le rapporteur pour avis. La rédaction se voulait, en effet, aussi englobante que possible. Pour autant, je ne suis pas opposé à ce que nous reprenions l'intitulé exact des commissions. Simplement, le projet de loi ne

prévoit que trois personnalités qualifiées : il ne saurait y en avoir une quatrième plus spécifiquement compétente en matière d'aménagement du territoire.

M. Martial Saddier. Il s'agit bien de mieux prendre en compte les préoccupations en matière d'aménagement du territoire. Nous souhaitons tous que la BPI devienne un acteur essentiel du développement durable, mais peut-être sera-t-elle amenée à se positionner également sur des enjeux d'aménagement du territoire, par exemple en matière de réseaux à très haut débit. Le Gouvernement devra proposer une personnalité compétente dans les deux domaines.

M. le rapporteur pour avis. La rédaction initiale me paraît satisfaisante. Il nous reviendra, lors de l'audition, de nous assurer que la personnalité proposée est compétente en matière d'aménagement du territoire. L'acception de plus en plus large du concept de développement durable nous le permet. Néanmoins, je comprends la préoccupation exprimée par Martial Saddier et je ne suis pas hostile à sa prise en compte.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je mets donc aux voix l'amendement CD11, que je propose de rectifier en complétant par les mots « *et d'aménagement du territoire* ».

La Commission adopte à l'unanimité l'amendement CD11 rectifié.

Elle examine ensuite l'amendement CD2 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. À ce stade, les régions ne sont pas actionnaires de la société anonyme, mais il est envisageable qu'elles le deviennent par la suite. Dès lors, la réciprocité s'imposera dans la mise en œuvre des financements régionaux et nationaux. C'est la raison d'être de cet amendement qui inclut les régions dans le processus décisionnaire des concours financiers de l'État. Bref, de même que précédemment, je propose d'ouvrir la voie à la participation des régions à l'actionnariat de la BPI ; il n'y a guère de raison de ne pas le faire dès maintenant.

Par ailleurs, l'accord entre l'ARF et le Gouvernement n'est pas aussi ferme et satisfaisant que le rapporteur pour avis a voulu le dire. Certaines revendications demeurent.

M. le rapporteur pour avis. Des revendications peuvent demeurer. Pour autant, l'accord est le résultat d'un compromis...

Mme Sophie Rohfritsch. ... qui a déjà été dénoncé plusieurs fois, notamment par voie de presse !

M. le rapporteur pour avis. Cela ne remet pas en cause la signature de ceux qui l'ont paraphé. Sur le fond de l'amendement, les régions n'ont pas vocation à disposer d'un droit de veto sur l'action de l'État au sein de la BPI. Rien n'empêchera d'adapter la loi si les régions entrent, à terme, au capital de la

banque. Nous devons au préalable nous assurer de leur volonté en ce sens et de leur capacité financière. Je suis donc hostile à votre suggestion.

M. Gilles Savary. Votre amendement, Mme Rohfritsch, exigerait un vote conforme des représentants des régions au sein du conseil d'administration à chaque fois que les délibérations portent sur des concours financiers de l'État. Il ne s'agit pas simplement du droit de vote qui serait le leur en qualité d'actionnaire.

Mme Sophie Rohfritsch. Nous sommes en présence, dans la grande majorité des cas, de cofinancements. Faire participer les régions aux décisions relatives aux concours financiers de l'État garantit la cohérence des décisions d'investissement prises en faveur des PME et des ETI dans les régions.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CD21 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'instaurer un contrôle du Parlement sur l'activité de la BPI. Cet amendement prévoit l'organisation d'un débat parlementaire sur le pacte d'actionnaires passé entre les représentants de l'État et ceux de la CDC, ainsi que sur la doctrine d'intervention définie par le directeur général de la BPI. Il ordonne aussi la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation annuel. Je souligne qu'une disposition identique vient d'être adoptée par la Commission des affaires économiques.

M. Martial Saddier. Si nous souhaitons un véritable contrôle, notamment pour nous assurer qu'une partie des financements est bien consacrée au développement durable et à l'aménagement du territoire, il convient de prévoir non seulement un débat, mais un vote du Parlement. Le débat risque de ne jamais se tenir, ou seulement avec retard.

M. le rapporteur pour avis. Je ne suis pas favorable à un vote. Le Parlement aura la capacité d'agir à travers ses représentants – un député et un sénateur – au sein du comité national d'orientation. Nous disposons d'outils. Nous pourrions, au besoin, adapter le dispositif au vu de son fonctionnement.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il sera toujours possible à une commission permanente de se saisir du rapport annuel et d'organiser un débat.

M. Denis Baupin. Afin d'améliorer encore notre contrôle, nous pourrions prévoir que la BPI justifie – notamment dans son rapport annuel – en quoi les projets qu'elle soutient contribuent à la transition écologique. Si tous les crédits ne pourront pas y être consacrés – j'ai bien compris l'argumentaire du rapporteur pour avis à ce propos –, il serait dommageable que certains financements ou prises de participation aillent à l'encontre de cet objectif.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

(articles 7-1 et 7-2 [nouveaux] de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo)

Dispositions relatives aux comités d'orientation

La Commission est saisie de l'amendement CD12 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit à nouveau, conformément aux prescriptions du Président de la République, d'insister sur le rôle dévolu à la BPI en matière de transition écologique. Je propose que cette transition figure au premier rang de ses missions d'intérêt général.

M. Martial Saddier. Je salue le travail du rapporteur pour avis, dont l'intention est, là encore, louable. Je crains néanmoins que le développement durable et l'aménagement du territoire ne soient laissés de côté dans le fonctionnement concret de l'institution.

S'agissant de l'amendement précédent, il est précisé que le pacte d'actionnaires sera transmis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. N'y a-t-il pas un risque que seule la commission des finances soit considérée compétente ? Auquel cas notre commission n'aurait même pas la possibilité de débattre !

M. le rapporteur pour avis. Les commissions sont maîtresses de leur ordre du jour : rien ne leur interdit de se saisir d'un sujet pour en débattre. Notre commission aura toute sa place dans les consultations. Quant au pacte d'actionnaires, il ne relève pas du domaine législatif. Nous pourrions réagir aux informations qui nous seront transmises, mais nous n'aurons que peu d'influence sur son contenu. Le Parlement n'a pas l'habitude de discuter des pactes d'actionnaires ; c'est le rôle du conseil d'administration.

M. Martial Saddier. Je ne mets pas en doute la bonne foi du rapporteur pour avis, ni sa connaissance du sujet. Cependant, je ne suis plus un jeune député et je vous dis : prenez garde ! Ce ne serait pas la première fois que, malgré les excellentes intentions de la commission et de son président, et quelle que soit la couleur politique de la majorité, l'on verrait l'administration ne rendre finalement de comptes qu'à la commission des finances.

M. Jean-Yves Caullet. Les modifications que nous proposons d'apporter à l'ensemble du projet de loi renforcent notre légitimité à intervenir. Toutefois, vous avez raison : il faudra nous montrer vigilants.

M. Martial Saddier. Redites-le dans l'hémicycle, monsieur le rapporteur : cela laissera une trace !

La Commission adopte l'amendement CD12.

Elle examine ensuite de l'amendement CD13 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à faire passer le nombre de membres du comité national d'orientation de vingt-et-un à vingt-trois. En effet, nous proposerons dans un amendement ultérieur d'inclure dans ce comité le commissaire général au développement durable et le secrétaire général du secrétariat général aux affaires européennes.

*La Commission **adopte** l'amendement CD13, le groupe UMP votant contre.*

Puis elle en vient à l'amendement CD3 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. Il s'agit de permettre une meilleure représentation des régions au sein du comité national d'orientation, en faisant passer le nombre de leurs représentants de deux à quatre.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission **rejette** cet amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CD6 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. C'est un amendement de cohérence avec le précédent. Pour une meilleure représentation des régions au sein du comité national d'orientation, il est proposé de diminuer le nombre des représentants des organisations syndicales de salariés.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission **rejette** cet amendement.*

Elle étudie l'amendement CD20 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à intégrer l'aménagement du territoire parmi les compétences des personnalités qualifiées amenées à siéger au comité national d'orientation.

*La Commission **adopte** l'amendement CD20 à l'unanimité.*

Elle examine ensuite l'amendement CD14 du rapporteur pour avis, le groupe UMP votant contre.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit, comme je l'ai indiqué précédemment, d'inclure dans le comité national d'orientation le commissaire général au développement durable et le secrétaire général du secrétariat général aux affaires européennes.

*La Commission **adopte** l'amendement CD14.*

Puis elle examine l'amendement CD7 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. En cohérence avec les amendements CD3 et CD6, cet amendement vise une meilleure représentation des régions.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette cet amendement.

Elle en vient à l'amendement CD4 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. Les régions se voient confier le rôle de chef de file de la politique de développement économique régional. Dès lors, il serait incohérent de les priver de la possibilité de contrôler les actions de la SA BPI-Groupe. Un simple avis ne suffit pas. Le comité régional d'orientation doit pouvoir évaluer les résultats et les modalités d'exercice des missions de la SA BPI-Groupe et de ses filiales au niveau régional.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette cet amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CD15 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Toujours dans la même logique, cet amendement vise à réaffirmer, à l'échelon régional, l'importance de la mise en œuvre de la transition écologique.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle procède à l'examen de l'amendement CD16 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il serait bon que les comités régionaux d'orientation de la BPI puissent compter en leur sein un membre portant les exigences et les valeurs de la transition écologique. C'est pourquoi je propose qu'un siège soit attribué à un représentant de la délégation locale de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La Commission adopte cet amendement, le groupe UMP s'abstenant.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(articles 1^{er}, 4, 5, 6, 8, 9 et 10 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo)

Refonte de l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à Oséo

La Commission examine l'amendement CD17 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit, là encore, de réaffirmer l'importance de la transition écologique.

La Commission adopte cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD18 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement répond à la même logique que le précédent.

La Commission adopte cet amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

(article 11 [nouveau] de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo)

Transmission de données par la filiale agréée de la société anonyme BPI-Groupe

La Commission examine l'amendement CD5 de Mme Sophie Rohfritsch.

Mme Sophie Rohfritsch. Nous proposons que, dans le cadre des comités régionaux d'orientation, les régions disposent des mêmes outils d'analyse financière que l'État.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette cet amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7

Dispositions transitoires relatives au conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 8

**Dispositions transitoires
relatives aux engagements souscrits par Oséo**

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9

Application de la loi outre-mer

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

TITRE II

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

Article 10

Ratification de l'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 11

**Correction d'erreurs matérielles relevées
dans l'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011**

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 12

**Habilitation faite au Gouvernement de prendre des ordonnances permettant
de transposer en droit interne deux directives communautaires**

La Commission examine l'amendement CD19 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Afin de respecter les pouvoirs du Parlement, cet amendement propose de ramener de douze à sept mois le délai de publication

de l'ordonnance prévue par cet article. La directive européenne mentionnée doit, en effet, être transposée avant le 22 juillet 2013.

La Commission adopte cet amendement à l'unanimité.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 ainsi modifié.

Article 13

Habilitation faite au Gouvernement de prendre des ordonnances permettant de réformer le statut d'établissement de crédit

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

M. Martial Saddier. Je salue encore une fois le travail du rapporteur pour avis. Toutefois, je dois également renouveler les inquiétudes du groupe UMP. Nous disposons déjà d'outils, qui fonctionnaient même s'ils étaient sans doute perfectibles : dans une période où nous avons besoin de réagir vite aux événements, est-il judicieux de mettre en place un nouvel instrument ? Rappelons-nous les échecs des fonds d'investissement des années 1990.

Dans l'état actuel du texte, le groupe UMP s'opposera à son adoption.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du texte, le groupe UMP votant contre.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CD 1 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 3

I. À l'alinéa 3, substituer à la première occurrence du mot : « quatre », le mot : « deux ».

II. Au même alinéa, substituer à la seconde occurrence du mot : « quatre », le mot : « six ».

Amendement CD 2 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 3

Compléter l'alinéa 9 par les mots : « et des représentants des régions ».

Amendement CD 3 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 4

À l'alinéa 6, substituer au mot : « deux », le mot : « quatre ».

Amendement CD 4 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 4

Après le mot : « chargé », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 12 :

« Art. 7-2. – ... d'évaluer les résultats et les modalités d'exercice de 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 et la stratégie régionale d'innovation. Cette évaluation donne lieu à publicité. »

Amendement CD 5 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 6

À l'alinéa 2, après le mot : « État », insérer les mots : « et aux régions ».

Amendement CD 6 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 4

À l'alinéa 7, substituer au mot : « cinq », le mot : « trois ».

Amendement CD 7 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article 4

À l'alinéa 10, substituer au mot : « deux », le mot : « quatre ».

Amendement CD 8 présenté par Mme Sophie Rohfritsch :

Article premier

Après la première phrase de l'alinéa 2, insérer la phrase : « Elle a vocation à mettre en œuvre la transition écologique. »

Amendement CD 11 rectifié présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 3

Compléter l'alinéa 5 par les mots : « pour la première après avis des commissions permanentes du Parlement compétentes en matière de finances publiques, pour la deuxième après avis des commissions permanentes du Parlement compétentes en matière d'industrie, pour la troisième après avis des commissions permanentes du Parlement compétentes en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. »

Amendement CD 12 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 4

Compléter la première phrase de l'alinéa 2 par les mots : « au premier rang desquelles la mise en œuvre de la transition écologique ».

Amendement CD 13 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 4

À l'alinéa 3, substituer au mot : « vingt-et-un » le mot : « vingt-trois ».

Amendement CD 14 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 4

Après l'alinéa 9, insérer les deux alinéas suivants :

« g) Le commissaire général au développement durable ;

« h) Le secrétaire général du Secrétariat général des affaires européennes. »

Amendement CD 15 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 4

À la première phrase de l'alinéa 12, après le mot : « avec », insérer les mots : « la mise en œuvre de la transition écologique et ».

Amendement CD 16 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 4

À la première phrase de l'alinéa 13, après le mot : « territoriale », insérer les mots : « , d'un représentant de la délégation régionale de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ».

Amendement CD 17 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 5

Après le troisième alinéa, insérer les deux alinéas suivants :

« b) Après le quatrième alinéa, il est inséré l'alinéa suivant :

« 3° De mettre en œuvre la transition écologique. »

Amendement CD 18 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 5

Après le onzième alinéa, insérer les deux alinéas suivants :

« b) Après le quatrième alinéa, il est inséré l'alinéa suivant :

« 4° De mettre en œuvre la transition écologique. »

Amendement CD 19 présenté par M. Jean-Paul Chanteguet et M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 12

Au cinquième alinéa, substituer au mot : « douze » le mot : « sept ».

Amendement CD 20 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 4

À l'alinéa 9, après le mot : « environnement », insérer les mots : « , de l'aménagement du territoire ».

Amendement CD 21 présenté par M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis :

Article 3

Après l'alinéa 9, insérer les deux alinéas suivants :

« Le pacte d'actionnaire passé entre les représentants de l'État et ceux de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que la doctrine d'intervention définie par le directeur général, sont communiqués aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat avant leur adoption par les instances de la banque publique d'investissement. Ils donnent lieu à un débat.

« Le directeur général de la banque publique d'investissement rend compte au Parlement de l'activité de la banque en lui remettant un rapport d'évaluation annuel. »

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- M. Valentin Przyluski, conseiller technique chargé de la transition écologique de l'économie et de l'adaptation au changement climatique
- Mme Aurore Gillmann, conseillère parlementaire

Ministère du redressement productif

- Mme Fanny Letier, directrice de cabinet adjointe
- M. Éric Huber, conseiller technique
- M. Tahar Melliti, conseiller
- M. David Lebon, conseiller parlementaire

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- M. Xavier Lefort, directeur général délégué
- M. François Moisan, directeur exécutif stratégie, recherche et international

Association EChange

- Mme Leïa Abitbol, dirigeante d'Aldérane, co-présidente de EChange
- M. Cyril Adoue, consultant en écologie industrielle, co-président de EChange

Association des régions de France (ARF)

- M. Jean-Paul Huchon, président de la région Île-de-France
- M. Nicolas Le Roux, conseiller développement économique de la région Île-de-France
- M. Stéphane Séjourné, conseiller du président de la région Île-de-France
- M. Erwan Salmon, conseiller développement économique de l'Association des régions de France

Caisse des dépôts et consignations

- M. Loïc Bonhoure, chef du pôle développement
- M. Pierre Ducret, président de CDC Climat
- M. Michel Laffitte, directeur des participations, CDC Climat
- Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle affaires publiques

Carbone 4

- M. Alain Grandjean, associé fondateur

Comité d’orientation stratégique pour les éco-industries

– M. Jean-Claude Andréini, président

Commissariat général à l’investissement

– M. Philippe Bouyoux, commissaire général adjoint

– M. Pascal Werner, directeur « financements, investissements et amorçage »

Fondation Nicolas Hulot

– Mme Marion Cohen, responsable du pôle scientifique et technique

France Clean Tech

– M. David Dornbusch, président

France Énergies nouvelles

– M. Frédéric Utzmann, président de Certinergy, président de France Énergies nouvelles

Oséo

– M. François Drouin, président-directeur général

Syndicat des Énergies renouvelables (SER)

– M. Jean-Louis Bal, président

– M. Damien Mathon, délégué général

– M. Alexandre de Montesquiou, consultant

– M. Loïc de Poix, président de MPO Energy

Personnalité qualifiée

– M. Nicolas Dufourcq, préfigurateur de la Banque publique d’investissement