



N° 419

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE DE MM. GILLES CARREZ, CHRISTIAN ECKERT et JEAN-JACQUES URVOAS (N° 349) *relative à la nomination des dirigeants de BPI-Groupe,*

PAR M. JEAN-JACQUES URVOAS,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT DEVRAIT AMÉLIORER LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE ET CONTRIBUER À LA CROISSANCE	7
A. Le financement des entreprises est aujourd'hui marqué par la multiplicité des acteurs et par l'éparpillement des dispositifs.....	7
B. La banque publique d'investissement permettrait d'offrir aux entreprises un guichet unique	9
II. LE PARLEMENT DOIT POUVOIR SE PRONONCER SUR LE CHOIX DES DIRIGEANTS DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT	11
A. Les commissions parlementaires interviennent désormais dans près d'une cinquantaine de nominations décidées par le président de la République.....	11
B. L'importance des missions confiées à BPI-Groupe justifie que les commissions parlementaires se prononcent sur le choix de ses dirigeants	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article 1^{er}</i> (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010) : Instauration d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination des dirigeants de la banque publique d'investissement	23
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur.....	24
TABLEAU COMPARATIF	25
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	27

MESDAMES, MESSIEURS,

La création d'une banque publique d'investissement était le premier des soixante engagements pour la France de M. François Hollande lorsque, au printemps 2012, il s'est présenté au suffrage des Français.

Quelques mois plus tard, le 17 octobre 2012, le Premier ministre a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi visant à mettre à œuvre cet engagement. Le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement (n° 298), dont la *holding* serait dénommée « *BPI-Groupe* », définit les missions de cette nouvelle entreprise publique et détermine les conditions de sa gouvernance, aux niveaux national et régional.

À l'heure actuelle, la situation globalement satisfaisante du financement des entreprises ⁽¹⁾ masque de fortes disparités selon leur taille, les secteurs dans lesquelles elles interviennent et les territoires sur lesquels elles déploient leur activité. Parmi ses priorités, la banque publique d'investissement devra donc offrir des dispositifs de financement adaptés aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Elle devra également soutenir spécifiquement l'innovation et l'exportation.

Les principaux dirigeants de la nouvelle banque publique d'investissement seront nommés par décret du président de la République. En raison de l'importance de l'enjeu qu'elles représentent pour la « *vie économique et sociale de la Nation* », au sens de l'article 13 de la Constitution, il est essentiel que le Parlement puisse se prononcer sur ces nominations. Tel est le l'objet de la présente proposition de loi organique, qui vise à soumettre les dirigeants de la banque publique d'investissement – le directeur général de la société anonyme et le président de l'établissement public – à la procédure d'audition et d'avis public des commissions parlementaires créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

(1) Selon le diagnostic établi en juillet 2012 dans la synthèse du rapport de la mission de préfiguration de la banque publique d'investissement (BPI), supervisée par M. Bruno Parent (n° 2012-M 049-02). Il y est notamment souligné que les entreprises ont aujourd'hui accès « à une palette large d'outils de financement, en dette (crédits de court terme, crédit-bail, cofinancement de prêts bancaires, garanties de prêts bancaires), en fonds propres et quasi-fonds propres (investissement direct ou investissement indirect via des fonds de fonds, obligations convertibles) et en aides (subventions ou avances remboursables). Les différents stades de la croissance des entreprises sont couverts, depuis la création et l'amorçage, jusqu'au développement ». Il convient cependant de souligner que le renforcement des réglementations prudentielles applicables aux banques est, à terme, susceptible d'entraîner un resserrement des conditions de crédit.

À l'Assemblée nationale, cette proposition de loi organique a, outre votre rapporteur, été signée par M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances, et par M. Christian Eckert, rapporteur général. Au Sénat, M. François Marc, rapporteur général de la commission des Finances, a déposé une proposition de loi organique d'inspiration similaire ⁽¹⁾. Ce renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement devrait donc rencontrer un large assentiment.

(1) Proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de la banque publique d'investissement, n° 67, 2012-2013.

I. LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT DEVRAIT AMÉLIORER LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE ET CONTRIBUER À LA CROISSANCE

La création de la banque publique d'investissement doit permettre de regrouper et de rapprocher nombre d'acteurs et de dispositifs déjà existants.

A. LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES EST AUJOURD'HUI MARQUÉ PAR LA MULTIPLICITÉ DES ACTEURS ET PAR L'ÉPARPILLEMENT DES DISPOSITIFS

La banque publique d'investissement devrait être le fruit du regroupement d'OSEO, du Fonds stratégique d'investissement (FSI) et d'une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, CDC Entreprises.

Créé en 2005, **OSEO** réunissait initialement la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME), l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et la société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (SOFARIS).

À compter du 31 décembre 2010 ⁽¹⁾, les trois filiales du groupe – OSEO Financement, OSEO Garantie et OSEO Innovation – ont été fusionnées au sein d'une société anonyme unique, dont le capital est détenu majoritairement par l'État, par l'intermédiaire de l'établissement public OSEO ⁽²⁾.

Sous l'appellation « OSEO » existent, en effet, deux structures juridiques différentes (voir le graphique après) : un établissement public industriel et commercial (EPIC) et une société anonyme (SA). Cette dernière dispose de filiales, telles que « OSEO Régions », dont le capital est partagé avec la Caisse des dépôts, et « OSEO Industrie », détenue à 100 % par la SA OSEO.

L'établissement public OSEO a principalement pour mission de promouvoir et de soutenir l'innovation, de contribuer au transfert de technologies et de favoriser le développement et le financement des PME ⁽³⁾. C'est lui qui représente l'État actionnaire au sein de la société anonyme OSEO et qui reçoit les subventions budgétaires destinées à financer les missions d'intérêt général confiées à cette dernière.

La société anonyme OSEO a principalement pour mission, quant à elle, de promouvoir la croissance par l'innovation et le transfert de technologies, de contribuer au développement économique en prenant en charge une partie du risque résultant des crédits accordés aux PME et de contribuer aux besoins

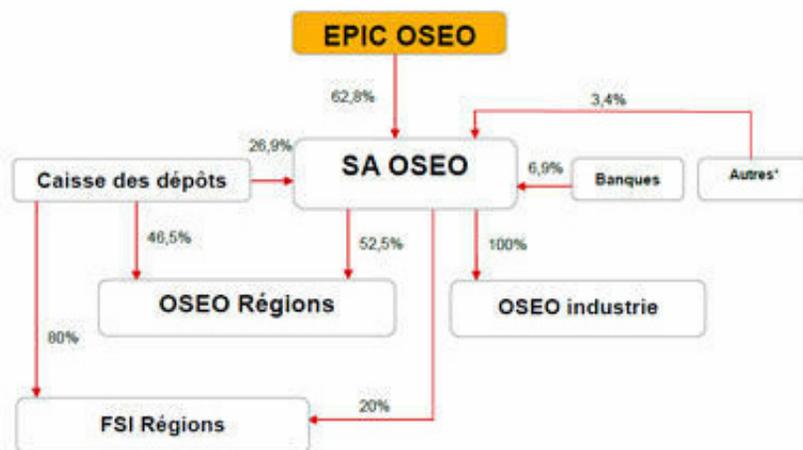
(1) Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

(2) Les autres actionnaires sont principalement la Caisse des dépôts, des banques et des sociétés d'assurance.

(3) Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO.

spécifiques de financement des investissements et des créances d'exploitation des PME⁽¹⁾.

M. François Drouin est aujourd'hui président-directeur général à la fois de l'EPIC OSEO et de la SA OSEO.



Source : site Internet d'OSEO.

Concrètement, OSEO effectue trois grandes catégories d'intervention : le soutien de l'innovation ; le financement des investissements et du cycle d'exploitation ; la garantie des financements bancaires et des interventions des organismes de fonds propres.

Créé en 2008, le **Fonds stratégique d'investissement (FSI)** est, quant à lui, une société anonyme détenue à 51 % par la Caisse des dépôts et à 49 % par l'État.

Le FSI intervient en fonds propres pour prendre des participations minoritaires dans des entreprises porteuses de projets industriels créateurs de valeur et de compétitivité pour l'économie française. Le président du conseil d'administration⁽²⁾ est, ès qualités, le directeur général de la Caisse des dépôts. Depuis le 13 septembre 2012, il s'agit de M. Jean-Pierre Jouyet. Le directeur général du FSI est, depuis le 20 septembre 2010, M. Jean-Yves Gilet.

Enfin, intégralement contrôlée par la Caisse des dépôts, **CDC Entreprises** est une société de gestion de capital investissement. Depuis 1994, elle est chargée de tous les programmes d'intervention de la Caisse sous forme de prises de participations minoritaires. CDC Entreprises dispose de deux filiales :

(1) Article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée.

(2) Le conseil d'administration du FSI comprend deux représentants de la Caisse des dépôts, deux représentants de l'État et trois personnalités qualifiées.

FSI Régions (anciennement « Avenir Entreprises »), société de gestion détenue à 80 % par CDC Entreprises et à 20 % par OSEO ; Consolidation Développement Gestion, filiale à 49 % de CDC Entreprises et à 51 % de plusieurs banques françaises.

Au total, compte tenu de sa place actuelle, la Caisse des dépôts se trouvera au cœur de la nouvelle banque publique d'investissement : elle est aujourd'hui actionnaire à 100 % de CDC Entreprises, à 51 % du FSI et à 27 % de la société anonyme OSEO.

La banque publique d'investissement devrait par ailleurs développer des synergies avec Ubifrance et la Coface, selon des modalités encore non précisées et qui, en tout état de cause, ne font pas l'objet de mesures dans le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

Ubifrance ⁽¹⁾ est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre de l'Économie et des finances et du ministre du Commerce extérieur. Sa mission est d'accompagner les entreprises exportatrices, du « diagnostic export » initial à l'exécution des projets sur les marchés étrangers.

Anciennement « Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur », privatisée en 1994, la **Coface** est aujourd'hui une filiale de Natixis spécialisée dans l'assurance-crédit. Elle gère également, pour le compte de l'État, des garanties publiques destinées à soutenir les exportations et les investissements français à l'étranger : assurance prospection, assurance risque exportateur, assurance change, assurance-crédit des exportations et assurance des investissements à l'étranger.

B. LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT PERMETTRAIT D'OFFRIR AUX ENTREPRISES UN GUICHET UNIQUE

Comme l'a relevé le rapport de l'Inspection générale des finances consacré à la préfiguration de la banque publique d'investissement, les différents acteurs précédemment évoqués « *sont largement interconnectés, mais plus ou moins bien coordonnés* » : dans ces conditions, « *dans un contexte d'incertitude sur l'évolution du financement privé de la croissance des entreprises, rationaliser et simplifier l'offre publique en matière d'appui au financement des entreprises, en produits de crédit et de fonds propres, est possible* » ⁽²⁾.

Tel est l'objet de la création de la banque publique d'investissement ⁽³⁾. L'article 1^{er} du projet de loi précité la définit comme « *un groupe public au*

(1) Dont l'appellation exacte, prévue à l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, est « UBIFrance. Agence française pour le développement international des entreprises ».

(2) Synthèse du rapport de la mission de préfiguration de la banque publique d'investissement (BPI) supervisée par M. Bruno Parent, juillet 2012, n° 2012-M-049-02, p. 2.

(3) Pour une présentation détaillée, votre rapporteur renvoie au rapport de M. Guillaume Bachelay, au nom de la commission des Finances, sur le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement, novembre 2012.

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 ». Concrètement, dans chaque région, les entreprises devraient pouvoir disposer d'un guichet unique leur permettant d'accéder aux différentes prestations et aux divers produits offerts par la BPI.

Juridiquement, à l'instar d'OSEO aujourd'hui, continueraient de subsister **un établissement public industriel et commercial, dénommé « établissement public BPI-Groupe »**, et **une société anonyme, dénommée « société anonyme BPI-Groupe »**.

Ces deux entités se substitueraient respectivement à l'établissement public OSEO et à la société anonyme OSEO. Si l'établissement public OSEO disparaîtrait, **la société anonyme OSEO continuerait d'exister en tant que filiale, dédiée au financement et à l'innovation**, de la société anonyme BPI-Groupe. Cette filiale devrait avoir le statut d'établissement de crédit agréé par l'Autorité de contrôle prudentiel ⁽¹⁾.

Une **autre filiale de la société anonyme BPI-Groupe, dédiée aux investissements en fonds propres**, devrait recevoir la totalité des actifs du Fonds stratégique d'investissement (FSI) et de CDC Entreprises.

La société anonyme BPI-Groupe est donc conçue comme une « *structure de tête commune* » ⁽²⁾ qui, au départ, rassemblerait trois acteurs (OSEO, le FSI et CDC Entreprises) et disposerait de deux filiales.

La société anonyme BPI-Groupe serait détenue par l'État et la Caisse des dépôts, qui seraient coactionnaires exclusifs et à parité. Tel est, en tout cas, le schéma initial de la banque publique d'investissement. Celui-ci sera ensuite susceptible d'évoluer, dans les limites qui résulteront de la future loi relative à la création de la banque publique d'investissement : l'État et l'établissement public BPI-groupe détiendront nécessairement au moins 50 % du capital de la société anonyme BPI-Groupe et, conjointement avec d'autres personnes morales de droit public – aujourd'hui la Caisse des dépôts – plus de 50 % de ce capital ⁽³⁾.

En raison de leurs compétences en matière de développement économique, les **régions** devraient être très largement associées à la gouvernance de la banque publique d'investissement :

– elles disposeraient de deux sièges d'administrateurs, désignés par

(1) Voir en ce sens le IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée, dans la rédaction proposée au d du 4 de l'article 5 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

(2) On trouve cette expression, ainsi que celles de « holding » et de « structure faitière », dans l'étude d'impact jointe au projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

(3) II de l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée, dans la rédaction proposée au b du 4 de l'article 5 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

l'Association des régions de France (ARF), dans le **conseil d'administration** de la société anonyme BPI-Groupe ⁽¹⁾ ;

– elles disposeraient de deux représentants, désignés par l'ARF, dans le **comité national d'orientation** de la société anonyme BPI-Groupe, chargé de rassembler l'ensemble des parties prenantes. L'un des deux représentants, également choisi par l'ARF, présiderait ce comité national d'orientation ⁽²⁾ ;

– chaque président de conseil régional présiderait le **comité régional d'orientation** mis en place dans chaque région ⁽³⁾ ;

– les régions pourraient créer, avec la banque publique d'investissement, 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* » ⁽⁴⁾.

II. LE PARLEMENT DOIT POUVOIR SE PRONONCER SUR LE CHOIX DES DIRIGEANTS DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

Afin de permettre au Parlement de se prononcer sur le choix des dirigeants de la banque publique d'investissement, la présente proposition de loi organique tend à les inclure dans le champ du dispositif d'avis public des commissions permanentes prévu, depuis 2008, au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

A. LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES INTERVIENNENT DÉSORMAIS DANS PRÈS D'UNE CINQUANTAINES DE NOMINATIONS DÉCIDÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le pouvoir de nomination du président de la République à certains emplois publics est encadré. Au terme du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième*

(1) Article 7 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée, dans la rédaction proposée à l'article 3 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

(2) Article 7-1 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée, dans la rédaction proposée à l'article 4 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement. Outre les deux représentants des régions, ce comité national d'orientation comprendrait un député, un sénateur, le président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, cinq représentants des organisations salariales les plus représentatives, trois représentants des organisations professionnelles patronales et huit personnalités qualifiées spécialisées dans plusieurs domaines (financement, innovation, énergie, activités industrielles ou de services, économie sociale et solidaire, environnement, politique de la ville).

(3) Article 7-2 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée, dans la rédaction proposée à l'article 4 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement. Dans la collectivité territoriale de Corse, le comité régional d'orientation serait présidé par le président du conseil exécutif de Corse.

(4) Déclaration commune État-régions du 12 septembre 2012, signée par le Premier ministre et le président de l'ARF.

alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

Ces dispositions sont désormais ⁽¹⁾ mises en œuvre par deux textes.

D'une part, la **loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe la liste des emplois concernés, actuellement au nombre de quarante-sept (voir le tableau ci-après) ⁽²⁾ et prohibe les délégations de vote lors des scrutins en cause.

D'autre part, la **loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution désigne les commissions permanentes compétentes et encadre la procédure :

– l'audition est publique, sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale ;

– cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ;

– à l'issue du vote en commission ⁽¹⁾, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées.

**NOMINATIONS CONCERNÉES PAR LES AVIS PUBLICS DES COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION**

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Président-directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration

(1) Avant les lois du 23 juillet 2010, deux lois organiques avaient prévu l'application de la nouvelle procédure pour la nomination du président de la commission indépendante sur le découpage électoral mentionnée à l'article 25 de la Constitution et pour les dirigeants des sociétés de télévision et de radio publiques (loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution ; loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France).

(2) S'y ajoutent les nominations directement prévues dans la Constitution : Conseil constitutionnel (article 56), Conseil supérieur de la magistrature (article 65) et Défenseur des droits (article 71-1).

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité des normes comptables	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Président
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale du débat public	Président
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Président
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Électricité de France	Président-directeur général
La Française des jeux	Président-directeur général
France Télévisions	Président
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute Autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Météo-France	Président-directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Office national des forêts	Directeur général
Établissement public OSEO	Président du conseil d'administration
La Poste	Président du conseil d'administration

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Radio France	Président
Régie autonome des transports parisiens	Président-directeur général
Réseau ferré de France	Président du conseil d'administration
Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France	Président
Société nationale des chemins de fer français	Président du conseil d'administration
Voies navigables de France	Président du conseil d'administration

Source : annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

La pratique de cette nouvelle procédure est désormais bien établie – quoique celle-ci puisse encore évoluer, ainsi qu'en témoigne récemment, de façon inédite, la nomination par la commission des Lois d'un rapporteur de l'opposition chargé de préparer une telle audition ⁽¹⁾.

Ainsi, sous la XIII^e législature (2007-2012), vingt-six auditions ont eu lieu sur le fondement de l'article 13 de la Constitution : huit par la commission des Lois ⁽²⁾, six par la commission des Affaires économiques ⁽³⁾, six par la commission du Développement durable ⁽⁴⁾, trois par la commission des Affaires culturelles, deux par la commission des Affaires sociales ⁽⁵⁾ et une par la commission des Finances.

S'agissant des organismes intervenant dans le financement des entreprises, M. François Drouin a fait l'objet de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution lorsqu'il a été reconduit par le président de la République, le 26 janvier 2011, à la présidence du conseil d'administration de l'établissement public OSEO ⁽⁶⁾. Plus récemment, M. Jean-Pierre Jouyet a été

(1) Le 14 novembre 2012, la commission des Lois a désigné M. Guy Geoffroy rapporteur en vue de l'audition de M. Pascal Brice, dont la nomination est proposée aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). La faculté de nommer un rapporteur est ouverte au deuxième alinéa de l'article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Voir l'annexe 8 du rapport d'information n° 4422 de M. Jean-Luc Warsmann, Commission des Lois 2007-2012 : cinq ans de travail au service des Français, mars 2012, p. 77. L'application de l'article 13 de la Constitution avait été anticipée pour plusieurs nominations, l'audition par la commission des Lois n'étant alors pas suivie par un vote.

(3) Voir le rapport d'information n° 4483 de M. Serge Poignant dressant le bilan des activités de la commission des Affaires économiques sous la treizième législature, mars 2012, p. 27.

(4) Voir le rapport d'information n° 4508 de M. Serge Grouard sur le bilan des activités de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire sous la XIII^e législature (2007-2012), mai 2012, p. 24.

(5) Voir le rapport d'information n° 4461 de M. Pierre Méhaignerie sur le bilan de l'activité de la commission des Affaires sociales au cours de la XIII^e législature (2007-2012), mars 2012, p. 35.

(6) Voir le compte-rendu de la réunion de la commission des Finances de l'Assemblée nationale du 19 janvier 2011, n° 48.

entendu par les commissions des Finances, avant sa nomination comme directeur général de la Caisse des dépôts ⁽¹⁾.

À ce jour, aucune nomination présidentielle n'a suscité un veto des commissions parlementaires ⁽²⁾. Si un seul précédent peut être signalé, encore est-il intervenu avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2008-2010, sans donc que l'avis des commissions n'ait été juridiquement contraignant ⁽³⁾.

B. L'IMPORTANCE DES MISSIONS CONFIEES À BPI-GROUPE JUSTIFIE QUE LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SE PRONONCENT SUR LE CHOIX DE SES DIRIGEANTS

La présente proposition de loi organique vise à inclure les dirigeants de BPI-Groupe dans le champ de la procédure d'avis public des commissions parlementaires prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

L'**article 1^{er}** tend à modifier la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 précitée pour :

– remplacer la référence au président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO par celle du président du conseil d'administration du futur établissement public BPI-Groupe ;

– ajouter une référence au directeur général de la société anonyme BPI-Groupe.

L'**article 2** fixe les conditions d'entrée en vigueur de cette loi organique : celle-ci s'appliquerait à compter de la promulgation de la loi relative à la création de la banque publique d'investissement, en cours de discussion au Parlement.

Par ailleurs, un amendement au projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement devra modifier le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 précitée, pour prévoir que l'avis relève des

(1) Voir le compte-rendu de la réunion de la commission des Finances de l'Assemblée nationale du 10 juillet 2012, n° 5.

(2) La nomination de M. Yves de Gaulle à la présidence du directoire de la Compagnie nationale du Rhône a certes fait l'objet, le 5 octobre 2011, d'un vote négatif à plus des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, mais, compte tenu des votes intervenus au sein de la commission des Affaires économiques du Sénat, la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés requise par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution n'a pas été atteinte.

(3) Le 17 décembre 2008, les commissions des Affaires économiques de deux assemblées se sont, à plus des trois cinquièmes des suffrages exprimés, montrées défavorables à la nomination de M. Jean-Luc Darlix à la direction du Haut conseil des biotechnologies (HCB). Il s'agissait d'un avis sans portée juridique contraignante, prévu à l'article L. 531-4 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés. Le président de la République en a cependant tenu compte et nommé une autre personnalité. Depuis, le HCB a été intégré dans le champ de la procédure du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution par la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 précitée.

commissions des Finances – dont la compétence sur le sujet n'est guère contestable ⁽¹⁾.

En l'état actuel du droit, seul le président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO est mentionné dans la loi organique du 23 juillet 2010, et non la société anonyme OSEO.

En effet, au moment de l'élaboration de cette loi organique, la société anonyme – alors dénommée OSEO ANVAR – était dotée d'un conseil d'administration qui élisait lui-même son président, en son sein ⁽²⁾. La question de l'intervention des commissions parlementaires ne se posait donc pas.

Elle ne s'est pas davantage posée au moment de la transformation d'OSEO par la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière ⁽³⁾, puisque le président de la société anonyme OSEO est alors devenu, ès qualités, le président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, nommé pour cinq ans par décret en Conseil des ministres ⁽⁴⁾. L'avis des commissions parlementaires sur la nomination à la présidence de l'établissement public valait donc, indirectement, pour celle de la société anonyme. Précisons par ailleurs que l'actuel président d'OSEO, M. François Drouin, en est aussi le directeur général, les deux fonctions pouvant être cumulées, tant au sein de l'établissement public que de la société anonyme ⁽⁵⁾.

À l'inverse d'OSEO, aucun lien juridique ne serait établi entre la présidence de l'établissement public BPI-Groupe et celle de la société anonyme BPI-Groupe, ni *a fortiori* avec la direction générale de cette dernière. Dès lors que l'État et la Caisse des dépôts détiendront à parité le capital de la société anonyme, il serait singulier que la loi attribue sa présidence, de droit, au président d'un établissement public de l'État ⁽⁶⁾. En pratique, ces trois fonctions seront donc occupées par trois personnes différentes.

(1) L'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la commission des Finances est compétente en matière de banques.

(2) Sur proposition du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO (article 11 de l'ordonnance n° 2005-722, dans sa rédaction initiale).

(3) Voir supra, I, A.

(4) Article 7 de l'ordonnance n° 2005-722, dans sa rédaction actuelle, issue de l'article 62 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière ; articles 11 et 14 du décret n° 2005-732 du 30 juin 2005 portant statuts de l'établissement public OSEO.

(5) Le président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO « peut être assisté, s'il n'assume pas lui-même les fonctions de directeur général, d'un ou plusieurs directeurs généraux nommés par le conseil d'administration sur sa proposition. S'il assume lui-même les fonctions de directeur général, il peut être assisté d'un ou de plusieurs directeurs généraux délégués, nommés par le conseil d'administration sur sa proposition » (article 13 du décret n° 2005-732 du 30 juin 2005 précité) ; « La direction générale de la société [anonyme] est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général » (article 4 du titre III des statuts de la société anonyme OSEO, approuvés par le décret n° 2010-1672 du 28 décembre 2010).

(6) À titre de comparaison, l'État détient aujourd'hui, via l'établissement public OSEO, près de 63 % de la société anonyme OSEO : voir supra, I, A.

Ainsi, l'**établissement public BPI-Groupe** disposerait d'un conseil d'administration composé d'un **président** et de cinq représentants de l'État, tous nommés par décret⁽¹⁾. Du fait du deuxième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui donne au président de la République une compétence de principe pour les nominations aux emplois civils et militaires, la mention d'une nomination « par décret » signifie, implicitement mais nécessairement, qu'il s'agit d'un décret présidentiel⁽²⁾.

Par parallélisme avec la situation actuelle, dans laquelle les commissions des Finances formulent un avis public sur le choix du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, la présente proposition de loi organique maintient la présidence du conseil d'administration de l'établissement public BPI-Groupe dans le champ de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

À l'instar de l'établissement public OSEO aujourd'hui, la fonction de cet établissement public consistera principalement à porter la participation financière de l'État au sein de la société anonyme. S'il est loin d'être illégitime que le Parlement puisse intervenir dans la nomination du dirigeant de l'établissement public, l'enjeu essentiel résidera donc avant tout dans le choix de celui de la société anonyme.

C'est, en effet, la **société anonyme BPI-Groupe** qui, selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, sera « *la tête de groupe opérationnelle du nouvel ensemble* » que constitue la banque publique d'investissement. Concrètement, c'est la société anonyme qui devrait fixer les orientations stratégiques du groupe, évaluer les interventions des filiales, arbitrer entre les différentes entités du groupe ou encore piloter et animer le réseau régional.

Plutôt qu'une gouvernance organisée autour d'un directoire et d'un conseil de surveillance, les actionnaires de la société anonyme – l'État et la Caisse des dépôts – ont fait le choix d'un conseil d'administration, dont la composition serait fixée par la loi⁽³⁾.

(1) Article 3 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 précitée, dans la rédaction proposée au II de l'article 1^{er} et à l'article 2 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

(2) Le Conseil d'État juge par exemple que la disposition du statut d'un établissement public selon laquelle la nomination de son directeur doit avoir lieu par décret doit, compte tenu des termes de l'article 13 de la Constitution, s'interpréter comme réservant cette compétence au président de la République (20 décembre 2006, M. B, n° 278159).

(3) Et non en fonction des règles de droit commun prévues aux articles L. 225-17 et suivants du code de commerce.

Ce conseil d'administration comprendrait ainsi quinze membres ⁽¹⁾ :

– huit représentants des actionnaires, dont quatre représentants de l'État nommés par décret et quatre membres désignés par l'assemblée générale des actionnaires. En pratique, il s'agirait de quatre représentants de la Caisse des dépôts ;

– deux représentants des régions, nommés par décret sur proposition de l'ARF ;

– trois personnalités choisies « *en raison de leur compétence en matière économique et financière* », nommées par décret. C'est parmi elles que le **directeur général** de la société anonyme serait nommé par décret ;

– deux représentants des salariés de la société anonyme et de ses filiales dans lesquelles elle détient directement ou indirectement la majorité du capital.

Ainsi, c'est bien le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe qui exercera l'essentiel du pouvoir opérationnel au sein du nouveau groupe public. Il est d'ailleurs probable, en pratique, qu'il préside certaines des futures filiales de la société anonyme ⁽²⁾, quoique cette décision appartienne à leurs conseils d'administration respectifs.

Il est donc pleinement justifié que la nomination par le président de la République du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe soit soumise à la procédure de contrôle des commissions parlementaires prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. On sait que la personnalité aujourd'hui pressentie à cette fonction est M. Nicolas Dufourcq, à qui le Premier ministre a confié, en octobre dernier, une mission de « préfiguration » de la future direction générale de la BPI.

En revanche, le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement est muet sur la fonction de **président du conseil d'administration** de la société anonyme BPI-Groupe. Celui-ci devrait en effet, conformément aux règles de droit commun ⁽³⁾, être élu par le conseil d'administration, parmi ses membres. Le 17 octobre 2012, le Premier ministre a annoncé que cette fonction devrait échoir au directeur général de la Caisse des

(1) Article 7 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005, dans sa rédaction proposée à l'article 3 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement. À titre de comparaison, le conseil d'administration de la société anonyme OSEO comporte actuellement quinze membres : le président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, président ; sept représentants des actionnaires, dont quatre représentants de l'État nommés par décret et trois membres désignés par l'assemblée générale des actionnaires ; trois personnalités choisies en raison de leur compétence en matière de développement et de financement des entreprises et d'innovation, nommées par décret ; quatre représentants des salariés (article 7 de l'ordonnance n° 2005-722, dans sa rédaction actuelle).

(2) Voir supra, I, B. À titre de comparaison, M. François Drouin, actuel président-directeur général de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO est aussi président-directeur général d'OSEO Industrie et président du conseil d'administration d'OSEO Régions.

(3) Article L. 225-47 du code de commerce.

dépôts, M. Jean-Pierre Jouyet. Juridiquement, il s'agit d'un choix des actionnaires, et non d'une fonction qui serait exercée *ès qualités* par le directeur général de la Caisse.

En raison des modalités de sa désignation, qui ne font pas intervenir le président de la République, le président du conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe ne saurait donc faire l'objet d'un avis public des commissions parlementaires. En tout état de cause, le fait de soumettre le seul directeur général à la procédure du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution est parfaitement conforme au choix fait par le législateur organique en 2010 : *« pour chaque organisme concerné, il est proposé de ne soumettre qu'une seule nomination à l'avis des commissions parlementaires compétentes : celle du président de l'organisme, ou, lorsque cet organisme comprend à la fois un président du conseil d'administration et un directeur général tous deux nommés par le président de la République, de préférence celle de ce dernier »*⁽¹⁾.

(1) M. Charles de La Verpillière, *Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, Assemblée nationale, première lecture, n^{os} 1922 et 1923, septembre 2009, p. 14.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mardi 20 novembre, la Commission examine, sur le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, la proposition de loi organique de MM. Gilles Carrez, Christian Eckert et Jean-Jacques Urvoas relative à la nomination des dirigeants de BPI-groupe (n° 349).

Après l'exposé du rapporteur, un membre de la Commission est intervenu dans la discussion générale.

M. Guillaume Larrivé. Si nous nous réjouissons que le président Urvoas, le président de la commission des Finances et le rapporteur général du budget aient présenté cette proposition de loi organique, nous regrettons que le Gouvernement n'y ait pas lui-même songé lorsqu'il a déposé le projet de loi créant cette banque publique, le 17 octobre dernier. Cela étant, le Parlement sort de cette affaire grandi !

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010)

Instauration d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination des dirigeants de la banque publique d'investissement

Cet article vise à permettre aux commissions parlementaires de se prononcer sur les nominations envisagées par le président de la République aux postes de direction de la banque publique d'investissement. La création de cette dernière, dont la structure de tête est dénommée « *BPI-Groupe* », est proposée dans le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement (n° 298), déposé à l'Assemblée nationale le 17 octobre 2012.

À cette fin, le présent article tend à modifier le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, afin d'y inclure :

– le président de l'établissement public BPI-Groupe. La mention de ce dernier se substituerait à celle, aujourd'hui en vigueur, du président de l'établissement public OSEO, appelé à disparaître ;

– le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe.

En conséquence, les nominations à ces deux fonctions entreront dans le champ du dispositif introduit, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Elles interviendront donc à l'issue d'un avis public des commissions parlementaires compétentes – les commissions des Finances⁽¹⁾ – rendu à l'issue d'une audition publique des personnalités dont la nomination est pressentie. En application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, le président de la République devrait renoncer à la nomination d'un candidat si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

*
* * *

La Commission adopte l'amendement de précision CL 1 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

(1) La loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui énumère les commissions parlementaires compétentes, devra être modifiée en ce sens, par amendement au projet de loi précité.

Article 2

Entrée en vigueur

Cet article prévoit que la modification, prévue à l'article 1^{er}, de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 entrera en vigueur à compter de la promulgation de la loi relative à la création de la banque publique d'investissement.

En pratique, cette entrée en vigueur dépendra donc du calendrier d'adoption du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement. Selon le compte-rendu du Conseil des ministres du 17 octobre 2012, l'intention du Gouvernement est de voir ce projet « *voté d'ici la fin de l'année* », afin de permettre la tenue du premier conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe « *en janvier prochain* ».

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi organique modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de BPI-Groupe (n° 419) dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission						
<p>Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de BPI-groupe</p>	<p>Article 1^{er} <i>(Alinéa sans modification)</i></p>						
<p><i>Tableau annexé</i></p>	<p>1° La quarante et unième ligne est ainsi rédigée :</p>	<p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>						
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="101 844 242 935"><i>Institution, organisme, établissement ou entreprise</i></td> <td data-bbox="260 844 418 868"><i>Emploi ou fonction</i></td> </tr> </table>	<i>Institution, organisme, établissement ou entreprise</i>	<i>Emploi ou fonction</i>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="434 1008 591 1053">Établissement public BPI Groupe</td> <td data-bbox="645 1008 765 1031">Président</td> </tr> </table>	Établissement public BPI Groupe	Président	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="777 1008 934 1053">Établissement public BPI Groupe</td> <td data-bbox="958 1008 1112 1075">Président <i>du conseil d'administration</i></td> </tr> </table>	Établissement public BPI Groupe	Président <i>du conseil d'administration</i>
<i>Institution, organisme, établissement ou entreprise</i>	<i>Emploi ou fonction</i>							
Établissement public BPI Groupe	Président							
Établissement public BPI Groupe	Président <i>du conseil d'administration</i>							
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="113 1008 254 1053">Etablissement public OSEO</td> <td data-bbox="272 1008 410 1075">Président du conseil d'administration</td> </tr> </table>	Etablissement public OSEO	Président du conseil d'administration	<p>2° Après la quarante et unième ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :</p>	<p>(Amendement CL1) 2° <i>(Sans modification)</i></p>				
Etablissement public OSEO	Président du conseil d'administration							
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="440 1257 591 1303">Société anonyme BPI Groupe</td> <td data-bbox="609 1257 759 1281">Directeur général</td> </tr> </table>	Société anonyme BPI Groupe	Directeur général	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>				
Société anonyme BPI Groupe	Directeur général							
<p>L'article 1^{er} s'applique à compter de la promulgation de la loi n° du relative à la création de la banque publique d'investissement.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>							

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur :

Article 1^{er}

Compléter la deuxième colonne de l'alinéa 3 par les mots :

« du conseil d'administration ».