



N° 2842

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2020.

PROPOSITION DE LOI

*visant à mobiliser Bpifrance Financement pour répondre
à l'urgence économique,*

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

présentée par Mesdames et Messieurs

Sébastien JUMEL, Huguette BELLO, Moetai BROTHERRSON, Alain BRUNEEL, Marie-George BUFFET, André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Jean-Paul LECOQ, Jean-Philippe NILOR, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

député.e.s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« On ne prête qu'aux riches ». Cet adage populaire se vérifie tous les jours au plus fort de la crise sanitaire du Covid-19 qui provoque une véritable paralysie pour le commerce et les services, parmi lesquels singulièrement la restauration, l'hébergement, la réparation automobile et les entreprises dont l'activité repose sur les événements publics et la vie sociale, mais également pour le secteur de la construction.

Les premières estimations du recul de l'activité émanant de l'OFCE évaluent les pertes à 60 milliards d'euros par mois de confinement et tablent sur une probable chute de 18 % de la consommation des ménages. Si les pertes sont très variables d'un secteur à l'autre, et à l'intérieur des secteurs d'une branche à l'autre, l'INSEE prévoit, au vu des premiers constats, que la consommation des ménages se repliera très fortement, de l'ordre de -35 % pour cette année 2020 et que chaque mois de confinement – évidemment nécessaire – devrait coûter près de deux points de produit intérieur brut (PIB) à la France.

En dépit des mesures de soutien annoncées par l'État, un grand nombre de petites et moyennes entreprises qui constituent dans les territoires le tissu de l'économie réelle disent se heurter à l'intransigeance des banques dans leurs demandes d'appui pour surmonter le trou d'air provoqué par le confinement. Les établissements privés de crédit appliquent des règles prudentielles inadaptées à la crise actuelle, refusant dans bien des cas des demandes de prêts motivées par des difficultés de trésorerie provoquées par la chute des commandes.

Le tissu économique local cherche de l'oxygène dans les mesures édictées par le ministère de l'économie alors que la Banque centrale européenne a décidé de desserrer l'étau financier imposé aux pays de l'Union. Ainsi le Gouvernement français, par la voix de Bruno Le Maire, déclare garantir pour les entreprises jusqu'à 300 milliards d'euros de prêts bancaires, soit l'équivalent de 15 % du PIB. Par ailleurs, le Fonds de solidarité qui vient d'être créé se traduit par une mesure d'indemnisation de 1500 € pour les petites entreprises aux prises avec une baisse de chiffre d'affaires d'au-moins 50 % par rapport aux mois de mars et avril 2019. 450 000 TPE ont fait appel à ce Fonds. Au cas par cas, parmi ces entreprises, celles qui sont menacées de faillite pourraient également bénéficier d'une prime de soutien de 2 000 € allouée par les régions. Enfin, la mesure de chômage partiel, qui permet le versement de l'équivalent de

85 % de la paye pour les salaires du bas de l'échelle jusqu'à ceux équivalant à 4,5 SMIC, est massivement sollicitée. 5 millions de travailleurs en bénéficiaient à la date du 4 avril, selon les chiffres du ministère.

En dépit de cet arsenal et des déclarations publiques réitérées de soutien aux acteurs économiques, les remontées de terrain montrent que les règles prudentielles pratiquées par le réseau bancaire privé sont de nature à réduire la portée effective du dispositif de soutien le plus emblématique promis par l'État, à savoir la garantie d'emprunt pour aider notamment les petites entreprises à surmonter l'impasse de trésorerie dans laquelle elles se trouvent du fait de la baisse d'activité due au confinement.

Cette baisse d'activité présente une double caractéristique qui n'a pas de précédent :

Elle a d'abord pris la forme d'un choc foudroyant dès l'entrée en vigueur de la fermeture des établissements autres que ceux répondant au critère de « première nécessité » et de l'assignation à domicile exigée de la population. Le confinement a provoqué comme un phénomène de glaciation instantané pour un grand nombre d'acteurs économiques des trois secteurs.

Cette baisse de température brutale et vertigineuse s'inscrit désormais dans la durée : c'est la deuxième caractéristique de la situation inédite que nous traversons et qui pèse durement sur le tissu de l'économie réelle dans nos territoires avec un confinement qui entre dans sa quatrième semaine, sans perspective de sortie précise connue à ce jour.

Il existe un consensus sur la nature de la crise d'activité actuelle : elle procède des mesures légitimes, nécessaires mises en œuvre pour faire face à la crise sanitaire du Covid-19. L'économie n'est pas frappée par une crise de l'offre ou une crise de la demande, elle est gelée, mise sous cloche, interrompue par le confinement indispensable. Autrement dit, le problème n'est pas lié à une absence de demande potentielle du consommateur ou à la faiblesse des producteurs mais à l'impossibilité d'exercice *de facto* de la demande par le consommateur. Au cours de la dernière semaine les paiements par carte bancaire ont chuté de 50 % par rapport à 2019. Ce choc économique et financier sans précédent est sans commune mesure avec les crises de 1929 et 2008.

Le ralentissement brutal se manifeste y compris dans les secteurs qui continuent de fonctionner durant la crise : 78 % des entreprises de la filière

agroalimentaire accusent une baisse de leur chiffre d'affaires et 26 % d'entre elles subissent une perte supérieure à 50 %⁽¹⁾. Selon les chambres départementales des métiers de l'artisanat, près de 95 % des artisans affirment que leur activité subit le contrecoup de la crise sanitaire.

Dans ce contexte, le choix a été fait de soutenir le tissu économique ; à travers les mesures massives de chômage partiel qui assurent, pour partie, un maintien du pouvoir d'achat aux salariés désœuvrés ; à travers l'instauration d'un fonds de solidarité, même si rapportée à la réalité de la situation financière des petites entreprises, l'indemnisation de 1 500 € est un sparadrap ; et surtout par un prêt garanti par l'État (PGE) qui, dans l'esprit du Gouvernement, a été conçu pour permettre aux entreprises une hibernation alimentée qui garantisse leur maintien jusqu'à la reprise qui doit suivre la sortie du confinement, quand celle-ci adviendra.

C'est dans ce but que la Banque publique d'investissement (Bpifrance) a été mobilisée. C'est elle qui doit être l'outil permettant aux TPE, aux PME et aux firmes, que la crise met en difficulté, de souscrire un emprunt pour se financer en attendant des jours meilleurs.

Cette stratégie de la marmotte est sur le papier un choix qui paraît judicieux. Elle est inspirée de l'expérience de la crise de 2008 où, faute d'avoir été soutenus, un très grand nombre d'acteurs économiques n'ont pu se placer en sommeil et sont tombés comme des feuilles, entraînant un appauvrissement considérable du tissu économique, un chômage de masse, une perte des savoir-faire et, au bout du compte, dix années pour remonter la pente de la crise, et encore incomplètement.

Dans les faits cependant, cette stratégie de la marmotte telle qu'elle est aujourd'hui définie est strictement dépendante du réseau bancaire privé et de ses règles malthusiennes. Dans le montage actuel du PGE, la Banque publique d'investissement qui, en théorie, dispose de la capacité de garantir les emprunts jusqu'à concurrence de 90 % de leur montant, délègue la décision d'accord de prêt au réseau bancaire privé. Ce dernier conserve la haute main sur l'analyse, l'évaluation du risque et, *in fine*, sur le choix d'accorder ou non le prêt sollicité par l'entreprise en difficulté, la parole de l'État-garant, via la BPI, n'induisant pour les établissements prêteurs aucune espèce d'obligation juridique d'agir. La mise en œuvre de critères de décision qui privilégient la garantie de rémunération de l'établissement

(1) Consultation organisée par l'ANIA, entre les 24 et 27 mars 2020. Près de 550 entreprises (80 % de TPE-PME ; 17 % d'ETI et 3 % de grands groupes) ont répondu, tous secteurs et catégories de produits confondus.

prêteur s'oppose à l'objectif d'intérêt économique et social général du Prêt garanti par l'État. Un très grand nombre de petites entreprises, qui ont un intérêt social évident par les prestations de service qu'elles rendent et par les emplois qu'elles génèrent dans nos territoires, très affaiblies par le confinement, sont sans réserves et n'ont pas la capacité de produire les garanties exigées d'elles par les banques privées. Dans le système tel qu'il a été élaboré, elles sont par nature à la merci d'une décision de refus.

En l'état, la doctrine d'intervention de Bpifrance ne lui permet d'investir seule qu'en de rares situations et l'oblige à privilégier un investissement conforme au principe européen de « l'investisseur avisé en économie de marché », c'est-à-dire dans les mêmes conditions qu'un investisseur privé. Cette doctrine, qui s'accompagne d'une logique de partenariat financier avec les institutions bancaires, se révèle inadaptée aux enjeux de la crise.

Se fondant sur l'intérêt public qu'il y a à préserver notre tissu économique en situation de fragilité à cause de la crise sanitaire et pour cela à envisager toutes les mesures appropriées, constatant que le système bancaire traditionnel, du fait des règles de maîtrise des risques qu'il applique, ne répond que partiellement à cet objectif d'intérêt général, la présente proposition de loi vise donc à élargir la capacité d'intervention de la BPI en lui permettant d'agir comme un prêteur en dernier ressort et non plus simplement comme un organisme garantissant les emprunts au nom de l'État.

De la même manière qu'ont été mises entre parenthèses les règles relatives à la limitation de la durée du temps de travail avec la possibilité de porter en France durant l'État d'urgence sanitaire ce temps à 60 heures par semaine, au lieu de 48 - sans d'ailleurs que cet élargissement idéologique de la limitation du temps de travail hebdomadaire constitue une mesure de nature à répondre aux problèmes posés par la crise actuelle - Bpifrance Financement SA doit pouvoir se voir conférer un rôle exceptionnel durant cette période de crise.

Ce texte s'appuie sur le consensus des économistes qui porte, d'une part, sur la nature et l'origine de la crise économique que nous traversons laquelle résulte du confinement indispensable à la lutte contre la crise sanitaire d'ampleur inédite qui menace la population et, d'autre part, sur la nécessité d'adopter des mesures de soutien massives qui permettront aux entreprises de garder la tête hors de l'eau et de traverser cette période.

Les entreprises ont un besoin impératif de financements immédiats, qu'ils soient d'origine privée ou publique. Il est donc proposé de faire de la filiale de crédit de Bpifrance, Bpifrance Financement SA, un support de substitution aux banques privées. Dans cette perspective cette proposition de loi vise à conférer à BPI-FF une mission de garantie financière pour les entreprises qui subissent et subiront en 2020 les conséquences de la crise.

Il faut noter que l'intervention de la filiale crédit de Bpifrance, en tant que filiale d'entreprise publique, n'est pas soumise à l'article 40 de la Constitution. « Les filiales de ces institutions bancaires ayant une activité de nature privée et concurrentielle se situent bien entendu quant à elles *a priori* hors du champ de l'article 40 ⁽²⁾. »

L'**article unique** de cette proposition de loi prévoit que Bpifrance se dote de « dispositions d'urgence » durant la période d'état d'urgence sanitaire et au-delà jusqu'au 31 décembre 2020, afin de mobiliser sa filiale de crédit pour soutenir les entreprises françaises et pallier les défaillances du marché bancaire traditionnel. Il est ajouté à l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement un chapitre intitulé dispositions d'urgence composé de trois articles.

Dans le premier de ces trois articles, Bpifrance Financement SA est autorisé :

– à déroger aux règles et objectifs stricts qui lui sont fixés normalement ;

– à déroger aux règles prudentielles qui viendraient empêcher sa mission d'urgence économique.

Ces dérogations permettent à Bpifrance Financement SA d'assurer un financement sans restriction ni discrimination auprès des entreprises qui :

1° n'auraient pas pu obtenir de crédits auprès d'établissements privés ;

2° ou connaissent des difficultés économiques et financières explicites ;

3° ou auraient fait l'objet d'une fermeture administrative. Les modalités d'organisation de cette mesure d'urgence seront précisées par décret en Conseil d'État.

(2) Rapport d'information, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire : « *La recevabilité financière des initiatives parlementaires* », M. Gilles Carrez, 22 février 2017.

Les dispositions d'urgence contenues dans l'article 18 permettent de surseoir au principe de « soutien abusif ». Nous proposons ainsi de suspendre les critères de rentabilité qui définissent l'action de Bpifrance Financement. Une disposition garantit en ce sens que Bpifrance Financement soit habilitée à assumer l'ensemble du risque financier d'une opération de crédit sans être contrainte à un partenariat financier avec un acteur privé.

Dans le **deuxième article des « dispositions d'urgence »**, il est organisé la mobilisation des comités régionaux de Bpifrance pour formuler des avis dans chaque territoire sur les secteurs qui doivent faire l'objet d'une attention particulière pour utiliser cette disposition d'urgence. L'objectif de cette disposition étant de privilégier une intervention qui protège les territoires en difficulté.

Enfin, dans **la dernière partie des « dispositions d'urgence »**, il est rappelé que la mission d'urgence confiée à Bpifrance Financement se réalise avec les moyens et outils – les prêts et dispositifs commerciaux – normalement utilisables dans le cadre de son action régulière. Il est en outre précisé que ces dispositions d'urgence s'inscrivent dans le respect du cadre européen relatif aux aides directes des institutions publiques aux entreprises. Les entreprises ainsi aidées directement par la filiale crédit de Bpifrance ne pourront avoir bénéficié d'un total d'aide accordée par une ou plusieurs filiales de Bpifrance supérieur à 200 000 euros sur les trois derniers exercices fiscaux. Par là nous préconisons que Bpifrance intervienne auprès des petites et très petites entreprises.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

① L'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement est complétée par un chapitre III ainsi rédigé :

② « CHAPITRE III

③ « *Dispositions d'urgence*

④ « *Art. 18.* – Par dérogation et en complément des actions menées par Bpifrance , mentionnées aux articles de la présente ordonnance, Bpifrance Financement SA assure une mission de crédit et de soutien financier exceptionnel aux entreprises tant que la France se trouve en situation d'urgence sanitaire, conformément à l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, et au-delà jusqu'au 31 décembre 2020.

⑤ « Par dérogation aux principes de surveillance prudentielle mentionnés à la section 7 du chapitre I du livre V du code monétaire et financier, tant que la France se trouve en situation d'urgence sanitaire, conformément à l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, et au-delà jusqu'au 31 décembre 2020, Bpifrance Financement SA, assure une mission exceptionnelle de financement pour les entreprises qui :

⑥ « *a)* Ne peuvent recourir ou ont connu un refus de pouvoir bénéficier des crédits auprès d'autres établissement de crédit ;

⑦ « *b)* Ou connaissent ou ont connu des difficultés manifestes durant la situation d'urgence sanitaire ;

⑧ « *c)* Ou connaissent ou ont connu une situation de fermeture administrative relative à la lutte contre l'épidémie de Covid-19 au-delà de la période d'urgence sanitaire mentionnée à l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée.

⑨ « Cette mission est mise en œuvre en privilégiant les petites et très petites entreprises, sans appliquer de discriminations sur les difficultés financières que les entreprises susvisées rencontrent.

- ⑩ « Bpifrance Financement SA est habilitée à prendre en charge l'ensemble du risque financier pour toutes opérations relevant de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier. Pour ces opérations, Bpifrance Financement SA n'est pas obligée de s'appuyer sur l'analyse ou le cofinancement d'un autre acteur bancaire mentionné à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier.
- ⑪ « L'action de Bpifrance Financement SA répond à cette mission en dérogation au principe de soutien abusif.
- ⑫ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'organisation et les critères d'aides de cette mission exceptionnelle.
- ⑬ « *Art. 19.* – Le comité régional d'orientation, mentionné à l'article 7-3 de la présente ordonnance, formule au plus tard le 30 juin, un avis sur les secteurs économiques prioritaires à aider au sein de son territoire de compétence. Il est transmis à Bpifrance Financement SA.
- ⑭ « *Art. 20.* – Pour répondre aux exigences mentionnées à l'article 18, Bpifrance Financement SA peut mobiliser l'ensemble des moyens et ressources financières normalement utilisables.
- ⑮ « Conformément à l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au règlement (UE) n° 1407/2013 des aides de minimis, Bpifrance Financement SA ne peut intervenir qu'en respect de la règle des aides de minimis des États. »

