

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information commune sur la banque publique d'investissement, Bpifrance

– Audition, *ouverte à la presse*, de M. Édouard
FERNANDEZ-BOLLO, secrétaire général de l'Autorité de
contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Jeudi

28 mai 2015

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence
de Mme Véronique
Louwagie,
Présidente**



Mme la présidente Véronique Louwagie. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

L'ACPR est l'organe de supervision français de la banque et de l'assurance. Elle joue un rôle de régulateur national en lien avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) et elle est l'autorité compétente nationale pour la France dans la mise en œuvre du mécanisme de surveillance unique. Dans le cadre de ce mécanisme, elle assiste la Banque centrale européenne (BCE) dans l'exercice des missions de surveillance prudentielle. Cette surveillance prudentielle de la Bpifrance est exercée directement par la BCE en liaison avec l'ACPR, sur la base des comptes de BPI-Groupe.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de votre expertise en matière de contrôle et de surveillance des marchés financiers, nous avons souhaité que vous puissiez apporter votre contribution à nos travaux.

M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Comme vous l'avez indiqué, un changement important s'est produit à compter du 4 novembre 2014 : en raison de sa taille, la BPI a été inscrite sur la liste des établissements dits significatifs, établie par la BCE. Pour tout ce qui concerne le dispositif prévu dans ce qu'on appelle le paquet CRD IV (*capital requirements directive* ou fonds propres réglementaires), c'est-à-dire toutes les dispositions prudentielles harmonisées au niveau européen, la supervision directe relève désormais de la compétence de la BCE.

L'ACPR avait agréé Bpifrance en 2013, au terme du processus qui a conduit à la constitution du groupe qui fait l'objet de votre mission d'information, et avant la mise en place d'un mécanisme de reconnaissance unique au niveau européen. Depuis le 4 novembre 2014, la BCE est devenue l'autorité d'agrément de Bpifrance. Tout changement dans les agréments, l'actionnariat ou l'organisation de ce groupe devra être examiné dans le cadre d'une procédure d'instruction conjointe entre l'ACPR et la BCE, étant entendu que la décision ultime sera prise par la BCE. L'ACPR conserve ses pouvoirs purement nationaux, et veille notamment au respect des textes sur la lutte contre le blanchiment ou sur la protection de la clientèle. Chacun comprend intuitivement que ces textes ne sont pas les plus importants pour la BPI, compte tenu de la mission qui lui a été confiée par l'État.

D'un point de vue prudentiel, la BPI est surveillée comme tous les autres établissements. Notre rôle, aux côtés de la BCE, n'est pas de nous prononcer sur la manière dont le groupe s'acquitte de la mission d'intérêt public qui lui a été conférée par la République française ; nous devons seulement vérifier qu'il respecte les règles de gestion prudente qui sont communes à tous les établissements de crédit agréés au niveau européen.

À cet égard et au vu des documents publiés – les seuls auxquels je vais me référer compte tenu de la nature publique de cette audition – nous pouvons dire que Bpifrance ne rencontre aucune difficulté particulière. Chacun peut constater que le groupe dispose de fonds propres importants – y compris selon la définition la plus stricte qui est désormais appliquée par toutes les autorités prudentielles européennes et mondiales – si on les compare à l'ensemble de son bilan et de ses risques pondérés. Dans ce domaine, il n'y a rien de particulier à signaler à votre commission. La croissance importante du bilan de Bpifrance est cohérente et elle correspond à ce qu'on attend d'elle. Si cette croissance se poursuit, les

autorités prudentielles devront s'assurer que les fonds propres soient augmentés de façon proportionnelle pour que le groupe garde ses marges de manœuvre actuelles.

Si elles sont attentives au critère quantitatif qu'est la mesure des fonds propres rapportés aux risques, les autorités de contrôle s'intéressent aussi à un indicateur qualitatif : les mécanismes de contrôle interne de gestion des risques dans l'établissement. Lorsqu'un groupe développe et diversifie ses interventions, nous veillons à ce que les moyens consacrés au contrôle interne soient renforcés. Les limites de risque doivent être non seulement définies mais aussi respectées dans la vie de tous les jours de l'établissement, et elles doivent faire l'objet de débats impliquant les organes de gouvernance.

Cette année, la BCE a décidé de s'intéresser tout particulièrement à ces dispositifs de gouvernance interne des établissements de crédit. L'une de ses priorités sera de s'assurer que les conseils d'administration soient bien impliqués dans la définition de ce qu'on appelle parfois l'appétit pour le risque, c'est-à-dire les limites de risques que l'on considère être capable de gérer de façon satisfaisante à l'intérieur d'un établissement. Cette gestion suppose à la fois une organisation interne de l'établissement et une remontée des délibérations dans les organes de gouvernance. Nous devons nous assurer que ces derniers disposent bien de toutes les informations nécessaires pour avoir une discussion fondée, utile et pertinente sur le niveau de risque accepté.

Pour l'instant, il n'y a pas de modification fondamentale par rapport à la situation que l'ACPR avait agréée en 2013 et, par conséquent, je n'ai pas de point particulier à vous signaler. Si Bpifrance poursuit son expansion, ce qui serait tout à fait conforme à sa mission, nous devons vérifier, sur le plan quantitatif, que ses fonds propres augmentent de manière proportionnée et corrélative, et, sur le plan qualitatif, que ses mécanismes de contrôle internes sont adaptés aux éventuels changements d'activités, d'interventions ou d'intervenants. Les dispositifs de limites doivent être adaptés si les volumes d'activité augmentent, si les types d'intervention se diversifient ou si l'établissement s'ouvre à une clientèle un peu différente. Dans tous les cas, il doit y avoir un suivi rapproché au niveau le plus élevé des organes de gouvernance. Conformément aux priorités établies par la BCE, les autorités de contrôle vont renforcer les échanges avec les organes de gouvernance des établissements pour s'assurer de leur implication dans ce pilotage des risques.

Pour conclure, je dirais que, fort heureusement, il n'y a pas de questions particulières à aborder concernant Bpifrance. Cela étant, je suis à votre disposition pour répondre à d'éventuelles questions plus précises tant sur notre rôle ou les règles techniques qui s'appliquent à l'activité de Bpifrance que sur tout autre sujet.

Mme la présidente Véronique Louwagie. Vous avez évoqué la lutte contre le blanchiment et la protection de la clientèle qui ne concernent pas vraiment la BPI puisque celle-ci n'est pas une banque de particuliers. Pourriez-vous néanmoins développer les aspects particuliers qui peuvent exister pour la BPI et les autres organismes financiers ?

Vous portez une attention particulière à l'organe de gouvernance. Le capital actuel de Bpifrance est réparti à égalité entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Cet actionnariat suscite-t-il de votre part des recommandations particulières en ce qui concerne la gouvernance ?

Une partie de votre mission est liée au contrôle des procédures dans les organismes financiers. Dans le cadre des contrôles de procédures de la BPI, avez-vous émis des recommandations ? Si oui, lesquelles ?

Enfin, êtes-vous amenés à entrer en contact avec les comités régionaux de pilotage de la BPI ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. En réponse à votre première question, je précise que Bpifrance est soumise, comme tous les autres établissements de crédit, aux règles qui concernent la lutte contre le blanchiment des capitaux ou la protection de la clientèle, et qui demeurent une compétence nationale. Cela étant, compte tenu de la nature de ses activités, ce groupe ne présente pas le même degré d'exposition aux risques de blanchiment qu'une banque spécialisée dans les transferts de fonds, par exemple. Il en va de même du respect des règles de protection de la clientèle par cet établissement qui a été créé pour aider ses clients et pour veiller à leur intérêt. Nous demandons à Bpifrance d'avoir des procédures de prévention du risque de blanchiment ou d'afficher les taux effectifs globaux (TEG) de ses crédits, mais nous sommes bien conscients que nos contrôles n'auront pas à porter en priorité sur ces points.

Pour ce type d'établissement – et pour tous les autres – nous sommes en revanche très attentifs à la gouvernance. C'est l'une des leçons tirées de la crise par les autorités de contrôle : les organes de gouvernance doivent s'impliquer davantage dans la gestion des risques. Dans un établissement de crédit agréé, plus que dans toute autre société, les organes de gouvernance ont une responsabilité particulière en la matière. Avec 60 milliards d'euros de total de bilan, Bpifrance doit disposer d'outils de contrôle correspondant aux meilleurs standards de la profession bancaire ; elle doit gérer ses risques dans les règles de l'art : les définir, les analyser et les soumettre à discussion. Sur ce terrain, la BCE pourrait être amenée à faire des recommandations. Rappelons qu'en ce domaine et pour ce qui concerne des groupes de la taille de Bpifrance, l'ACPR n'a qu'un rôle d'assistance et de préparation.

Est-ce que ça peut nous amener à entrer en contact avec les comités régionaux de pilotage ? Ce n'est pas impossible. Dans les textes, rien ne l'empêche. Pour l'instant, ne serait-ce que pour des raisons d'économie de moyens – qui sont encore plus prégnantes pour la BCE, qui doit suivre 123 grands groupes européens, que pour nous – nous nous sommes focalisés sur le niveau central. Nous dialoguons avec les organes centraux et nous nous intéressons aux rapports qu'ils entretiennent avec les comités régionaux. Dans le cadre du contrôle classique et permanent que nous effectuons de ce groupe, nous n'envoyons pas d'inspecteur dans les comités régionaux de pilotage. Lors de nos échanges avec les interlocuteurs centraux du groupe, nous vérifions qu'une synthèse satisfaisante de la situation globale du groupe est bien réalisée. C'est très important dans un groupe dont la structure est un peu complexe et décentralisée. Si nous décelions un problème, nous remonterions à sa source et nous chercherions à savoir si la décentralisation est en cause.

Quant à la structure de l'actionnariat, elle n'a pas changé depuis que l'ACPR a agréé Bpifrance en 2013. Cet actionnariat particulier correspond à la mission confiée à cet établissement par les pouvoirs publics. Pour notre part, nous avons seulement vérifié qu'il permettait une gestion conforme aux standards internationaux applicables aux établissements de crédit. Nous n'avons pas à nous prononcer sur la constitution du tour de table tant qu'elle permet une gestion prudente de l'établissement.

L'autorité de contrôle n'intervient qu'en deuxième ligne : les actionnaires et les dirigeants sont responsables de la gestion du groupe ; nous vérifions que leurs décisions respectent des normes globales de prudence qui sont désormais définies à l'échelle européenne. Nous ne dictons pas un mode d'organisation mais nous vérifions que celui qui a été choisi permet une gestion prudente, telle que définie par les règles européennes.

M. Laurent Grandguillaume, rapporteur. La BPI comble parfois des failles de marché mais, compte tenu de l'importance de ses interventions, on peut redouter un effet de substitution au détriment d'intervenants du secteur concurrentiel. Constatez-vous des difficultés de cette nature ?

Ma deuxième question est également liée à la manière dont cet établissement est perçu par les autres acteurs du secteur bancaire. Sur le terrain, la BPI peut être vue comme une agence de notation locale. Si elle refuse un dossier, les banques commerciales se monteront d'autant plus réticentes, par aversion pour le risque. Pensez-vous qu'il s'agit d'un phénomène général ou très localisé ?

Vous avez parlé des contrôles opérés par la BCE. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur la nature de ces contrôles ?

La BPI possède une part importante du capital de certaines entreprises comme Orange ou Eramet. Certaines participations contribuent fortement à ses bénéfices ; d'autres, comme dans le cas d'Eramet, la contraignent à passer des provisions. Le poids de ces dossiers représente-t-il un risque pour la solidité et les capacités de financement de la BPI ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. S'agissant du risque de substitution, aucune difficulté ne nous a été signalée mais cela n'a rien d'étonnant dans la mesure où ce n'est pas vraiment de notre compétence.

Votre deuxième question m'inspire une réponse un peu similaire. La BPI n'est clairement pas une agence de notation reconnue comme telle. Il existe des normes précises, d'ailleurs en cours d'évolution, en ce qui concerne les notations dont peuvent se prévaloir les banques. Le jugement de la BPI n'a-t-il pas, malgré tout, une influence sur le comportement des autres banques ? Non pas en termes de qualités mais en me fiant à mon expérience, je vous répondrais que cela me paraît vraisemblable. La BPI doit faire des bénéfices pour consolider ses fonds propres, mais elle remplit plutôt une mission d'intérêt général puisqu'elle a été créée pour favoriser le financement des PME. Si elle refuse un dossier, il est probable – c'est tout ce que je peux dire – que son refus ait une influence sur le jugement des autres banquiers. Cela étant, son refus ne signifie pas forcément qu'elle considère que le dossier est trop risqué : comme tous les établissements de crédit, elle doit faire des arbitrages entre les investissements possibles car les ressources sont rares. Un dossier rejeté par la BPI ne doit donc pas être stigmatisé à un titre ou un autre par les autres banquiers.

Quelles sont les spécificités du contrôle de la BCE ? En fait, elle tente d'élaborer des règles moins spécifiques que celles existant dans chaque État ; elle essaye de construire un référent de contrôle identique pour les dix-neuf membres de l'Union bancaire européenne. Un contrôle de la BCE se caractérise par une demande d'informations très granulaire. Quand elle est passée sous la supervision de la BCE, la BPI a été soumise à un exercice d'évaluation complète de ses bilans pour lequel il lui a été demandé jusqu'à 100 informations par ligne d'actifs évaluée. La BCE veut disposer d'une base de données extrêmement précise sur la quantité et la qualité des crédits octroyés dans l'ensemble de la zone euro, en s'appuyant

notamment sur des bases existantes telles que notre fichier bancaire des entreprises (FIBEN). Tout le monde doit intégrer le fait que les exigences de remise d'information à l'autorité de contrôle vont aller en s'accroissant fortement. La BPI est évidemment très concernée puisqu'elle a pour mission d'octroyer des crédits y compris à de très petites entreprises (TPE). Considérant que l'un des freins à l'octroi de crédit aux PME et aux TPE est précisément la non-disponibilité d'informations, la BCE va mettre l'accent sur ce point lors de ses contrôles prudentiels des établissements.

Votre dernière question portait sur les risques que pouvaient présenter certaines participations importantes. Il existe en la matière une réglementation applicable à l'ensemble des établissements de crédit. Cette réglementation relative aux grands risques prévoit qu'ils fassent l'objet d'un suivi particulier et qu'ils respectent certaines limites : aucun d'eux ne doit dépasser 25 % des fonds propres de l'établissement en question et leur montant cumulé doit être contenu en deçà d'un certain seuil. En outre, la gouvernance de chaque établissement de crédit doit définir son propre appétit pour le risque : ce n'est pas parce que la réglementation fixe une limite maximum qu'il faut nécessairement l'atteindre. La manière dont un établissement se situe non seulement par rapport à la règle générale mais aussi par rapport à sa propre définition du risque, est l'un des éléments d'appréciation de la prudence de sa gestion.

M. Laurent Grandguillaume, rapporteur. Je vais peut-être préciser ma question : l'application des normes prudentielles ne peut-elle pas conduire les banques commerciales à reporter les risques les plus importants sur la BPI ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. Pour les grands risques, la norme est fixée à 25 % des fonds propres, ce qui représente un montant très important pour les grandes banques françaises. Si vous regardez leurs bilans consolidés, vous constaterez que ce seuil n'est pas un obstacle. Les banques sont davantage freinées par leurs normes internes et leur politique en matière de risques. Un banquier peut dire : je n'y vais pas si la BPI n'y va pas mais à mon avis ce n'est pas la norme prudentielle qui est déterminante. Le raisonnement vaut aussi pour la BPI puisque la même norme s'applique à tous.

Mme la présidente Véronique Louwagie. Chaque organisme financier définit son propre appétit pour le risque à l'intérieur de la norme, dites-vous. Puisque vous avez une vision globale sur l'ensemble des établissements financiers de notre pays, comment pourriez-vous qualifier l'appétit pour le risque de la BPI, comparé à celui des autres banques ? La BPI ayant pour mission d'intervenir sur des failles de marché, on pourrait imaginer que ses normes internes soient différentes de celles des autres. Constatez-vous une différence ?

J'aimerais aussi savoir si l'ACPR a donné à la BPI d'autres agréments que celui que vous avez évoqué.

M. Édouard Fernandez-Bollo. Sur le premier point, je confirme vos impressions : les appétits pour le risque varient nécessairement d'un établissement à l'autre et c'est une bonne chose. Nous voulons que chaque établissement définisse sa propre politique et il n'y a pas de raison qu'ils aient tous la même. La diversité des approches du risque est aussi un élément de la solidité et de la variété de l'offre de crédit. La BPI agit en fonction du rôle qui lui a été donné par l'État, tandis que les autres établissements n'ont pas particulièrement de mission d'intérêt public en matière d'octroi de crédits. En revanche, la BPI n'a pas de raison de prendre des risques sur le marché des produits dérivés sur actions, par exemple, qui se situe en grande partie à New York. Les établissements qui interviennent sur ce type de marchés devront, quant à eux, en évaluer le risque et en tirer les conséquences en matière de fonds

propres. L'allocation des fonds propres s'effectue en fonction de l'ensemble des activités d'un établissement. Il est donc tout à fait normal que la BPI, qui remplit une mission très particulière, ait une politique de gestion des risques spécifique.

Quant aux agréments, nous n'en donnons que lors de dépassements de seuils de participation, précisés par la réglementation française ou européenne. Depuis 2013, la BPI n'a pas fait de demande d'agrément complémentaire.

Mme la présidente Véronique Louwagie. Avez-vous des informations à ajouter qui pourraient éventuellement intéresser la mission ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. L'ACPR a pour rôle de s'assurer que la BPI applique les normes prudentielles internationales. Dans ce cadre-là, nous n'avons aucune difficulté particulière à vous signaler la concernant.

Mme la présidente Véronique Louwagie. Merci beaucoup, monsieur le secrétaire général, pour votre contribution.