



N° 397

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2012

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI
relatif à la création de la banque publique d'investissement (n° 298),

PAR Mme CLOTILDE VALTER,

Députée.

Voir les numéros :
Assemblée nationale : 298, 399 et 433.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA NÉCESSITÉ D'UNE BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT	7
A.— DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES OBÈRENT LA REPRISE DE LA CROISSANCE EN FRANCE	7
1. Les difficultés persistantes de financement des entreprises.....	7
2. Une compétitivité qui ne cesse de s'essouffler	9
B.— L'INSUFFISANCE DES MULTIPLES DISPOSITIFS EXISTANTS	11
1. Les nombreuses réformes engagées ces dernières années n'ont pas régulé le problème du financement des entreprises.....	11
2. La nécessité de combler « <i>les trous dans la raquette</i> »	14
II.— L'AMBITION DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT	17
A.— RATIONALISER L'AIDE AUX ENTREPRISES	17
1. Un outil tourné vers le financement des entreprises.....	17
2. Un outil au service de l'ensemble de l'économie.....	19
B.— OBTENIR UN EFFET DE LEVIER POUR LES ENTREPRISES	22
1. Un appui supplémentaire pour les entreprises	22
2. Un des éléments de la réforme du financement de l'économie.....	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	27
II.— EXAMEN DES ARTICLES	43
TITRE I^{ER} : BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT	43
<i>Article 1^{er}</i> (chapitre I ^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à Oséo) : Objet de la banque publique d'investissement.....	43
<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	49
<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.....	49

<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.....	54
<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	57
<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.....	58
<i>Article 7</i> : Dispositions transitoires relatives au conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe.....	59
<i>Article 8</i> : Dispositions transitoires relatives aux engagements souscrits par Oséo	59
<i>Article 9</i> : Application de la loi outre-mer	60
TITRE II : DISPOSITIONS DIVERSES D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION FINANCIÈRE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	60
<i>Article 10</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2011-915 du 1 ^{er} août 2011	60
<i>Article 11</i> : Correction d'erreurs matérielles relevées dans l'ordonnance n° 2011-915 du 1 ^{er} août 2011.....	61
<i>Article 12</i> : Habilitation faite au Gouvernement de prendre des ordonnances permettant de transposer en droit interne deux directives communautaires.....	62
<i>Article 13</i> : Habilitation faite au Gouvernement de prendre des ordonnances permettant de réformer le statut d'établissement de crédit.....	63
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	65
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un contexte économique extrêmement difficile, celui d'une crise d'une rare ampleur, le Gouvernement s'est donné pour objectif d'agir en profondeur sur le fonctionnement de notre économie pour redresser notre pays.

À l'heure où la croissance française semble légèrement repartir (+ 0,2 % au troisième trimestre 2012), tous les efforts du Gouvernement se mobilisent en faveur de la croissance, de la compétitivité de notre économie et de l'emploi, priorités de la législature. Après avoir déjà pris un certain nombre de mesures en faveur des entreprises dans le cadre du projet de loi de finances, il a choisi d'agir très vite après la remise du rapport de Louis Gallois sur la compétitivité de notre industrie avec le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », plan complet qui donne un signe fort pour le redressement économique de notre pays.

C'est dans ce cadre général que s'inscrit le présent projet de loi qui, en créant une Banque publique d'investissement (BPI), concrétise le premier des « *Soixante engagements* » pris par le Président de la République pendant la campagne électorale ⁽¹⁾.

On ne peut que se féliciter de voir cette promesse rapidement concrétisée. Sans remonter aux initiatives prises au début de la Deuxième République avec, notamment, la création du Comptoir national d'escompte (19 mars 1848) qui permettait d'accorder des prêts à des commerçants en échange de l'endossement

(1) « *Je veux relancer la production, l'emploi et la croissance. 1/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* », Mes 60 engagements pour la France

de reconnaissances de dettes ⁽¹⁾, force est de constater que la création de banques publiques propres à soutenir l'activité économique et le financement des entreprises est relativement ancien. On ne citera pour mémoire que les exemples connus de la Caisse nationale des marchés de l'État (loi du 19 août 1936) et des Sociétés de développement régional (loi du 14 août 1954). En effet, même en économie de marché, la puissance publique ne doit pas s'interdire d'agir si la situation du pays l'exige. Certains sont prompts à citer des exemples libéraux où l'État reste en retrait. Mais ce sont souvent les mêmes qui citent en exemple l'Allemagne, pays qui, à travers sa banque *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), détenue à plus de 80 % par l'État fédéral (les Länder n'en détenant que 20 %), joue un rôle de soutien fondamental à l'égard des entreprises allemandes.

Le projet de loi aujourd'hui soumis à votre examen concrétise cette volonté d'un vaste pôle de financement public pour soutenir les entreprises afin d'améliorer la compétitivité de notre économie, la croissance et l'emploi. Dotée d'un capital de 40 Md€ environ qui, grâce à l'effet de levier généré, devrait permettre de lever plus de 200 Md€ de financement, la BPI s'annonce dès à présent comme un acteur important de notre économie susceptible de fédérer les moyens existants dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande simplicité.

La création de la BPI, comme on le verra, n'a pas vocation à résoudre tous les problèmes qui se posent aujourd'hui à l'économie française. Elle n'a d'ailleurs jamais eu cette prétention. Elle a vocation à être un outil parmi d'autres mais sa capacité à faire le lien entre différents acteurs, son positionnement qui allie le niveau national et l'échelon régional et sa vocation à agir sur le long terme sont autant d'atouts qui devraient contribuer à son succès. En outre, votre rapporteure tient, dès à présent, à insister sur le fait que la réussite de ce projet ne sera possible que si l'ensemble des personnels impliqués dans la future BPI se l'approprient, sont associés à sa gouvernance et aux projets ainsi portés.

Plus que jamais, la BPI doit être un outil collectif qui, si elle adopte des modalités de fonctionnement adaptées, permettra sans nul doute de réussir là où l'on a trop souvent échoué. La France peut recouvrer une partie de sa compétitivité : la BPI doit y aider.

La BPI est un des projets les plus importants de la législature parce qu'il est au cœur du redressement productif, au cœur de la bataille pour l'emploi et au cœur du rééquilibrage de notre balance commerciale. Le Parlement doit donc, au travers de son travail législatif veiller à ce que l'outil nouveau que nous mettons en place soit à la mesure du mandat et des objectifs que nous lui donnons.

(1) Sur cette histoire, cf « La fondation du comptoir national d'escompte de Paris, banque révolutionnaire (1848) », Nicolas STOSKOPF, *Histoire, économie et société*, 2002, tome n° 21, pp 395-411

I.— LA NÉCESSITÉ D'UNE BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

A.— DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES OBÈRENT LA REPRISE DE LA CROISSANCE EN FRANCE

1. Les difficultés persistantes de financement des entreprises

Depuis la chute de la banque américaine *Lehman Brothers* en septembre 2008, l'économie de manière générale, et les entreprises en particulier, connaissent un indéniable et durable problème de financement. **Même si les difficultés ne sont pas apparues à cette époque, elles n'en ont été que renforcées.**

Dans les premiers mois de l'année 2008, le financement bancaire demeurait à un niveau élevé, les concours de crédit continuant de progresser à un rythme d'environ 6,8 % entre juin 2007 et juin 2008, ce qui s'avérait largement suffisant pour permettre aux entreprises de faire face à la plupart de leurs besoins. La survenance de la crise financière outre-Atlantique n'a pas immédiatement généré de « *crédit crunch* » : si la courbe des financements bancaires se stabilise et cesse de poursuivre la progression observée jusqu'alors, elle ne subit pas pour autant de retournement. À l'image de ce que l'on a pu observer par ailleurs dans d'autres pays de l'Union européenne (Allemagne et Italie notamment), on assiste à un ralentissement de la distribution des crédits aux entreprises mais, contrairement à ses voisins, la France n'a pas connu de baisse importante. Alors que l'Allemagne a, par exemple, vu son taux de croissance annuel d'encours des crédits aux entreprises baisser de 3,4 % en rythme annuel en 2009 (l'Italie ayant même subi un taux de croissance négatif de -0,7 %), la France a au contraire bénéficié, en dépit d'inévitables soubresauts, d'une croissance des encours de 1,8 % sur l'année 2009. Bien que ce taux ait certes été inférieur aux années précédentes, il a tout de même été supérieur à ce qu'ont connu la plupart des pays de la zone euro, la croissance ayant même été ensuite de 4 % en 2010 (année où le PIB n'a, lui, augmenté en moyenne que de 1,6 %). Poursuivant sur sa lancée, la France connaissait même, au mois de juillet 2011, une progression des encours bancaires de 5 % en rythme annuel. Si l'on tient compte des mesures structurelles prises par les pouvoirs publics à cette époque, qui ont contribué à ce que les entreprises bénéficient de taux d'intérêt particulièrement attractifs (2,26 % en 2010 en moyenne pour les prêts supérieurs à un million d'euros, contre 2,61 % en moyenne sur le reste de la zone euro), le rationnement bancaire a été relativement mesuré du strict point de vue macroéconomique⁽¹⁾. Les études convergent sur ce point. Il est vrai que les encours de crédits aux entreprises avaient été plutôt importants durant la période précédente (la situation la plus critique datant de 2004 où les encours s'étaient contractés à seulement 54,8 Md€ contre 69,3 Md€ en

(1) « Financement et risque de défaut des entreprises durant la crise », Denis FOUGÈRE et Patrick SEVESTRE, *Bulletin de la Banque de France* n° 188, 2^{ème} trimestre 2012

juin 2001 par exemple)⁽¹⁾ : de fait, l'originalité de la période économique récente réside peut-être avant tout dans le niveau relativement abondant des crédits distribués durant la période 2004-2008 plus que dans la moindre distribution observée au cours des dernières années. Même si la situation du financement de l'économie n'est pas aussi critique qu'il pouvait l'être en 2004, force est néanmoins de constater que les banques ont sans nul doute adopté depuis deux ans une attitude plus frileuse que par le passé en matière d'octroi des crédits.

Si l'évolution à la baisse des encours au fil des dernières années est en partie due au ralentissement de l'activité économique (qui n'incite guère les entreprises à investir) ou aux contraintes réglementaires extérieures (qu'il s'agisse de « *Bâle III* » pour les banques ou de « *Solvabilité II* » pour les règles prudentielles applicables au secteur des assurances), **les banques ont également leur part de responsabilité**. La volonté de ne pas prendre de risque inconsidéré, de verser des dividendes à leurs actionnaires ainsi que la hausse généralisée des primes de risque les a bien souvent conduites à refuser des dossiers qu'elles auraient acceptés en d'autres temps. Le durcissement des conditions d'octroi des crédits a été net à partir du début de l'année 2011⁽²⁾, touchant tout particulièrement les PME. Même si des efforts indéniables ont été faits (qu'il s'agisse du « *tour de France* » opéré par les dirigeants des banques françaises à partir de l'automne 2009 pour aller à la rencontre des PME françaises ou des efforts menés sans relâche par le Médiateur du crédit et ses services), nombreux sont les chefs d'entreprise qui, au fil des enquêtes d'opinion, se disent victimes d'un resserrement excessif du crédit.

Ces difficultés ont été d'autant plus durement ressenties par les entrepreneurs qu'ils souffrent d'une véritable « *absence d'alternative au financement externe bancaire* »⁽³⁾. Se finançant principalement par le biais du crédit bancaire, les TPE et les PME peuvent, certes, compter sur **l'autofinancement** (les études, menées notamment par la Banque de France, ont ainsi montré que les fonds propres ont fortement progressé en pourcentage du total de bilan au cours des années 2000 et se situent, pour ce qui concerne les PME françaises, plutôt au-dessus de la moyenne européenne) et sur le **recours au marché**. Toutefois cette dernière forme de financement, fortement développée chez les grands groupes, est **plus que marginale dans le monde des TPE, des PME et même des ETI**. Selon le rapport annuel 2011 de l'Observatoire de financement des entreprises par le marché, la France ne comptait alors que 562 PME et ETI cotées (la place de Paris en comptait 574 à la fin de l'année 2010). En 2011, 22 PME et ETI ont fait leur entrée en Bourse alors que, dans le

(1) « L'accès des entreprises au crédit bancaire », Maud AUBER et Frédéric CHERBONNIER, *Économie et prévision 2007/1*, n° 177, pp 121-128

(2) « Tableau de bord trimestriel des PME », DGCIS, *1^{er} trimestre 2012 (données disponibles au 3 février 2012)*

(3) « L'État et le financement de l'économie », *Rapport public thématique de la Cour des comptes, juillet 2012*, p 114

même temps, 30 en sortaient ⁽¹⁾. Les explications à ces retraits sont diverses : si 6 d'entre eux sont dus à la défaillance des entreprises en question, 11 sont la conséquence de fusions-acquisitions et 13 résultent de la volonté des entreprises elles-mêmes de ne plus être cotées. Comme l'explique par exemple Thierry Giami, président de l'Observatoire, « *certaines dirigeants ont préféré sortir du marché, via des rachats d'actions, estimant que la valorisation par le marché de leur entreprise était trop faible par rapport à sa valeur réelle* », témoignant de ce fait d'une méfiance persistante à l'égard des marchés.

En 2011, les diverses introductions en Bourse constatées en France et les opérations de financement secondaires ont permis aux entreprises de lever 1,756 Md€, soit une hausse de 5 % par rapport à l'année précédente. Si ce chiffre peut sembler a priori encourageant, il ne reflète pourtant qu'imparfaitement la réalité. Ainsi, comme le note l'Observatoire, ces levées sont essentiellement réalisées, à hauteur de 1,6 Md€, par le biais d'« *opérations de financement secondaire* », c'est-à-dire d'augmentations de capital effectuées par des entreprises déjà cotées donc déjà présentes sur le marché. Plus qu'une introduction, c'est donc d'une confortation dont il s'agit. Les nouvelles introductions en Bourse sont en revanche bien modestes puisqu'elles n'ont permis de lever que 170 M€, soit une baisse de 70 % par rapport à 2010, le solde étant constitué d'émissions obligataires. En outre, la part du financement par les marchés demeure toujours aussi marginale : rappelons que seules 0,3 % des entreprises sont cotées en France, et que les marchés ne financent en moyenne que 5 % des besoins exprimés contre 30 % au niveau européen ou 70 % aux États-Unis ! Outre une ancienne et durable réticence culturelle à recourir au marché, le faible nombre d'introductions en bourse tient également à l'atonie des places boursières (qui n'incite pas à y aller), à la crainte de « se faire racheter » à la moindre ouverture de capital et, également, au faible besoin de lever des fonds compte tenu des difficultés actuelles de l'économie.

2. Une compétitivité qui ne cesse de s'essouffler

La compétitivité d'une économie est difficile à mesurer car elle est bien souvent relative. Il ne s'agit pas seulement d'examiner le niveau des dépenses publiques (que l'on peut d'ailleurs interpréter fort différemment selon ses propres orientations politiques...), de vitupérer contre le poids de la fiscalité, de souhaiter un meilleur fonctionnement du marché du travail ou une hausse de la part des dépenses en recherche et développement (R&D) dans le bilan des entreprises... La compétitivité se mesure également à l'aune du cadre de vie ou de la force du tissu scolaire et universitaire.... Le rapport de Louis Gallois montre bien la multiplicité des facteurs qui agissent sur la compétitivité de notre économie.

Pour autant, et quelle que soit la définition retenue, la France voit sa compétitivité se dégrader, en dépit des indéniables atouts qui continuent à en

(1) Rapport d'activité 2011 de l'Observatoire de financement des entreprises par le marché, 17 juillet 2012, p 17

faire une grande puissance économique. Les indices de ce recul sont nombreux. Le **taux de chômage** a récemment franchi la barre symbolique des 3 millions de demandeurs d'emplois : le taux de chômage s'établit ainsi en moyenne à 10,2 % de la population active sur le deuxième trimestre de l'année 2012, poursuivant une hausse ininterrompue depuis le mois de février 2008. Non contente de subir un chômage important, la France souffre également depuis de nombreuses années d'un **taux d'emploi** inférieur à la plupart des autres pays de l'Union européenne, le taux d'emploi des 15-64 ans n'étant que de 63,9 % au deuxième trimestre 2012 ⁽¹⁾.

Une des illustrations les plus visibles de cette perte de compétitivité réside également dans le **déficit de notre commerce extérieur** qui ne cesse de s'aggraver depuis dix ans. Si la balance commerciale était excédentaire de 2,4 Md€ en 2001, elle n'a cessé, depuis cette date, de plonger au point d'atteindre le déficit abyssal de 39,2 Md€ en 2007, 69,6 Md€ en 2011 et même 71,2 Md€ en juin dernier (la mesure ayant été faite sur une durée de 12 mois glissants). La comparaison avec nos principaux partenaires commerciaux est sévère pour nous car ceux-ci ne souffrent pas d'une situation comparable : ainsi, alors que la France connaissait un déficit commercial de 5,8 Md€ en avril 2012, l'Allemagne affichait pour sa part un excédent de plus de 14,4 Md€ ! Si le poids de la facture énergétique ou l'appréciation de l'euro face au dollar contribuent sans nul doute à ces mauvais résultats, **cette situation résulte avant tout d'un problème général de compétitivité et d'une faiblesse durable de notre tissu industriel** ⁽²⁾. Ainsi, la France se positionne trop fréquemment sur le « *moyen de gamme* », désormais concurrencé par les anciens « nouveaux pays industrialisés », quand les pays plus puissants économiquement se sont, eux, concentrés avec raison sur le « *haut de gamme* », laissant le « *bas de gamme* » aux pays émergents. Au final, notre pays a vu ses parts de marché passer de 6,5 % à seulement 3,5 % entre 1999 et 2012.

Autre marque évidente de notre perte de compétitivité, la France souffre d'un **tissu industriel insuffisamment dense**. De ce point de vue, indéniablement, « *notre pays, tous les partis politiques doivent en être conscients, vit un "Sedan économique" en matière de compétitivité* » ⁽³⁾. À ce titre, il lui manque ce fameux « *Mittelstand* » qui fait aujourd'hui figure de milieu idéal pour permettre à une économie de s'épanouir et de devenir florissante. Alors que la France a fréquemment fait le choix (souvent avec succès d'ailleurs) de donner la priorité à de grands champions industriels nationaux, l'Allemagne a préféré densifier son tissu économique et industriel en se fondant sur des entreprises de taille plus modeste mais plus nombreuses et liées entre elles par des liens qui relèvent tout autant de l'économie que de la culture. En effet, le « *Mittelstand* » repose à la fois sur la notion d'entreprise moyenne et de classe moyenne, qui plus est

(1) Source : INSEE

(2) Rapport d'information n° 3929 par la Mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, Assemblée nationale, 9 novembre 2011, p 6

(3) Pour reprendre l'expression de Nicolas BAVEREZ lors de son audition par la Mission d'information de l'Assemblée nationale, op. cit., p 15

farouchement attachée à son indépendance, autant d'éléments qui sont étrangers à la culture française⁽¹⁾. Or, si elle connaît un grand nombre de très petites entreprises (TPE) et de petites et moyennes entreprises (PME), **la France ne compte que relativement peu d'entreprises de taille intermédiaire (ETI)**⁽²⁾ alors que ce sont elles qui sont les plus porteuses de croissance et d'avenir. Les ETI représentent actuellement 23 % de l'emploi salarié en France, 33 % de ses exportations et plus de 60 % des entreprises actuellement cotées dans notre pays ; elles assurent en outre plus de 30 % de la recherche privée ce qui est fondamental lorsque l'on connaît l'impact que les dépenses en recherche et développement (R&D) peuvent représenter pour la croissance et la compétitivité d'un pays. À la fois « assez grandes pour être fortes et organisées » et « assez petites pour être souples, rapides et indépendantes »⁽³⁾, les ETI ne sont pourtant en France qu'au nombre de 4576, soit trois fois moins qu'en Allemagne et deux fois moins qu'en Angleterre, sachant que les deux tiers d'entre elles disposent d'effectifs inférieurs à 500 salariés. Œuvrant surtout dans le secteur industriel, les ETI devraient théoriquement, au regard des études les plus récentes, être deux fois plus nombreuses si la France se plaçait au niveau de ses principaux partenaires européens⁽⁴⁾. Comme l'a rappelé M. Yvon Gattaz, à juste titre présenté comme « le père des ETI », lors de son audition par votre rapporteure, il est d'autant plus facile d'aider ces entreprises qu'elles assurent leur trésorerie quotidienne sans difficulté, souvent par autofinancement et sans trop recourir à l'endettement. Elles ne font bien souvent appel au crédit que lorsqu'elles souhaitent financer des opérations relativement exceptionnelles de développement, d'innovation et d'internationalisation : c'est sur ce segment particulier que la BPI pourra leur apporter le concours dont elles ont indéniablement besoin⁽⁵⁾.

B.— L'INSUFFISANCE DES MULTIPLES DISPOSITIFS EXISTANTS

1. Les nombreuses réformes engagées ces dernières années n'ont pas réglé le problème du financement des entreprises

Même si, au regard des résultats obtenus, les mesures prises s'avèrent insuffisantes, on doit admettre que le précédent Gouvernement a cherché à traiter

(1) Pour une analyse à la fois pertinente et exhaustive de ce concept, cf « Pour un nouveau regard sur le Mittelstand » de Dorothee KOHLER et Jean-Daniel WEISZ, Rapport au Fonds stratégique d'investissement, La Documentation française, septembre 2012, not. pp 41 s.

(2) Catégorie d'entreprises nouvellement créée (cf article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique), les ETI désignent des entreprises qui comptent entre 250 et 4999 salariés, et qui réalisent soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 Md€, soit un total de bilan n'excédant pas 2 Md€

(3) « Les ETI, champions cachés de notre économie », Yvon GATTAZ, François Bourin Éditeur, novembre 2010

(4) « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », Louis GALLOIS, Rapport remis au Premier ministre le 5 novembre 2012, p 13

(5) Audition de M. Yvon GATTAZ (8 novembre 2012)

les difficultés structurelles de notre économie. Et ce, grâce à la **création ou à la transformation de trois institutions** : la Médiation du crédit, Oséo et le Fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE).

Au nombre de ces initiatives figure tout d'abord une réussite indéniable, saluée par tous à juste titre, qui est la création de la **Médiation du crédit aux entreprises**. Cet outil faisait défaut : il est aujourd'hui indispensable et votre rapporteure a pu mesurer, au fil des auditions auxquelles elle a procédé, combien les divers acteurs économiques de notre pays y étaient attachés. Créée à l'automne 2008 très rapidement après le déclenchement de la crise financière américaine, la Médiation du crédit a immédiatement été sollicitée par les entreprises en mal de financement. Dès le mois de février 2009, plus de 6 200 entreprises l'avaient saisie. Au 31 décembre 2011, ce sont 27 248 entreprises (sur un total de 33 372 dossiers déposés) qui ont vu leur situation examinée par la Médiation du crédit, cette dernière ayant fait aboutir avec succès plus de 62 % des dossiers en permettant de débloquer près de 3,7 Md€ d'encours, préservant par là même 258 871 emplois ⁽¹⁾. Ce sont les TPE et les PME qui connaissent majoritairement des problèmes de financement. Les besoins sont très fréquemment inférieurs à 50 000 € et les entreprises concernées ne comptent généralement pas plus de 50 salariés (pour 96 % d'entre elles). Rejoignant la logique du fonctionnement de la Banque publique d'investissement, la Médiation du crédit aux entreprises a ainsi d'ores et déjà mis en évidence l'importance qu'il y avait à traiter les difficultés des entreprises au plus près du terrain. Aussi, on ne peut qu'insister sur l'efficacité du **réseau local sur lequel la Médiation a pu s'appuyer** afin de bénéficier d'informations précises sur la situation économique des entreprises et de pouvoir traiter efficacement les dossiers. C'est sans aucun doute un élément sur lequel la BPI pourra également utiliser. Ainsi, dans chaque département, le rôle de médiateur délégué de la Médiation du crédit fut tenu par le directeur départemental de la Banque de France et, pour l'Outre-mer, par celui de l'Institut d'Émission des Département d'Outre-Mer (IEDOM) et de l'Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM). La Médiation du crédit aux entreprises a également bénéficié d'un **important réseau de « tiers de confiance »** qu'elle a progressivement mis en place et qui a permis de mobiliser différents acteurs (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, organisations syndicales comme la CGPME ou le MEDEF, réseau des experts comptables...) tout en rationalisant et coordonnant leur action. La future BPI pourrait sans doute s'inspirer de ce mode de fonctionnement.

La **création d'Oséo** a également été un fait marquant de ces dernières années. Créé par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005, Oséo résulte de la fusion de plusieurs entités qui lui étaient préexistantes, qu'il s'agisse de la banque des PME (BDPME), de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) ou de la SOFARIS. Axant son action sur le financement de projets, cherchant à soutenir et à promouvoir l'innovation, Oséo n'a cessé de développer

(1) Rapport d'activité de la Médiation du crédit aux Entreprises au 31 décembre 2011

son action au plus près du terrain, surtout à l'attention des PME, afin de leur consentir des avances remboursables à taux zéro ou de les accompagner dans leurs projets, grâce notamment à un réseau régional extrêmement performant. Associant un établissement public et commercial à une société anonyme, Oséo est aujourd'hui devenu un acteur incontournable au service des entreprises, qui a dispensé une aide de qualité dès les débuts de la crise de 2008 en accordant des garanties sur la trésorerie des entreprises. Grâce à ce système, Oséo a permis de lever 6 Md€ au profit de plus de 25 000 entreprises sur la seule période allant d'octobre 2008 à janvier 2010. 52 % des entreprises ont ainsi évité le dépôt de bilan et 28 % d'entre elles ont préservé de l'emploi (à hauteur de 350 000 emplois directs). Oséo a par ailleurs développé une forte activité dans le domaine du capital-risque en garantissant la moitié du capital-risque en France, qui est une ressource des plus importantes pour qui souhaite emprunter sur les marchés.

Enfin, on doit signaler la **création du Fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE)** à la fin de l'année 2009, voulue comme une bouffée d'oxygène pour les entreprises en bonne santé qui avaient durement ressenti les effets de la crise mais qui étaient de nature à connaître une reprise durable sous réserve d'une aide en termes de financements. Outil de place à la fois public et privé financé notamment par le Fonds stratégique d'investissement (FSI) à hauteur de 90 M€ et par les principaux acteurs du secteur de la banque et des assurances, ce fonds de capital développement dispose d'environ 200 M€ pour financer le développement des PME à fort potentiel qui sont généralement identifiées par la Médiation du crédit. Géré par une société de gestion indépendante qui est elle-même filiale de CDC Entreprises, le FCDE « *investit dans des PME indépendantes non cotées sur un marché réglementé dont le chiffre d'affaires est compris entre 20 et 200 M€ et la situation financière fait ressortir au moins un exercice bénéficiaire parmi les trois derniers* »⁽¹⁾. Intervenant seul ou à l'appui d'autres investisseurs, le FCDE a toujours vocation à n'être qu'actionnaire minoritaire à l'entrée et à n'investir que pour des montants compris entre 4 et 15 M€ pour une durée relativement longue de 5 à 7 ans. À ce jour, le FCDE, qui intervient principalement en fonds propres ou quasi fonds propres, a réalisé une dizaine d'investissements pour un montant global investi d'environ 52,5 M€.

En dépit de ces innovations, très significatives, force est de constater que les résultats n'ont pas été au rendez-vous. **Si la crise peut expliquer une partie de ces mauvais résultats, elle ne peut tout justifier.** Lors des auditions menées par votre rapporteure, nombreux ont été les interlocuteurs qui ont pointé les failles dont souffre actuellement le financement des entreprises en France, et qui relèvent non d'aléas économiques conjoncturels mais de problématiques beaucoup plus structurelles. C'est la raison pour laquelle il importe de trouver, le plus rapidement, possible, de nouveaux moyens pour répondre à cette situation.

(1) Cf. <http://www.fonds-fcde.fr/fr-fr/strategie-d-investissement/strategie-d-investissement.html>

2. La nécessité de combler « les trous dans la raquette »

L'heureuse expression selon laquelle il convient, en l'état actuel du financement des entreprises, de combler « *les trous dans la raquette* », a été employée à plusieurs reprises au fil des auditions menées par votre rapporteure. Elle vient aujourd'hui justifier la création d'une nouvelle entité, qui couvrirait les besoins de financement peu ou mal satisfaits par le dispositif aujourd'hui en place.

C'est tout d'abord le cas de **la création des entreprises** qui, bien souvent, compte tenu des risques inhérents à cette étape de leur vie (près d'une entreprise sur deux disparaît avant cinq ans, le projet étant d'autant plus fragile que l'entrepreneur est jeune), se heurte aux réticences des établissements bancaires. Certes, des dispositifs existent. Il s'agit tout d'abord du **Fonds national d'amorçage (FNA)**, qui est une des actions du Programme d'investissement d'avenir (PIA) géré par CDC Entreprises pour un montant global de 600 M€. Ayant vocation à investir dans des fonds d'amorçage préexistants qui réaliseront eux-mêmes des investissements dans des jeunes entreprises en phase de création ou de démarrage, le FNA doit néanmoins limiter ses investissements à une durée qui ne peut excéder quatre ans. Oséo distribue également des aides à la création d'entreprises sous la forme de subventions ou d'avance à taux zéro. Oséo gère également un instrument financier particulier, le **prêt à la création d'entreprise (PCE)**, à destination de personnes physiques ou morales souhaitant créer leur entreprise ou de PME de moins de trois ans qui n'ont pas encore bénéficié de financement ; or, une des limites à ce dispositif vient de la modicité des prêts accordés, certes sans garantie ni caution personnelle mais n'allant que de 2 000 à 7 000 €. On peut également faire référence à d'autres mécanismes mais plus limités et généralement moins connus, qu'il s'agisse de l'action conduite par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), qui peut prêter des sommes peu importantes à des entrepreneurs exclus du système classique de financement (allocataires du RMI, chômeurs...) pour des projets à vocation sociale, du système de « *prêts d'honneur* » à taux zéro ou à taux bonifié distribués par des acteurs comme le Réseau Entreprendre ou France Initiative Réseau ou, pour ne citer qu'un dernier exemple mettant d'ailleurs en évidence la dispersion des dispositifs existants, de l'action conduite par les comités locaux pour l'emploi des femmes (CLEFEs), qui favorisent le financement de projets de création ou de développement d'entreprises conduits par des femmes.

De plus, **certains outils de financement ne sont accessibles qu'à une catégorie d'entreprises déjà richement dotées ou, en tout état de cause, en capacité de l'être**. Ainsi, même si le FCDE revêt une certaine utilité, il n'investit que dans des entreprises d'une ancienneté d'au moins trois ans, ce qui exclut tout financement dès le stade de la création ou de l'amorçage alors que le besoin se fait surtout sentir à ce moment. En outre, les entreprises susceptibles d'être aidées doivent réaliser un chiffre d'affaires compris entre 20 et 200 M€, ce qui exclut évidemment toute entreprise sur le point de se créer.

Il existe également un **indéniable retard de la France dans le financement de ce que certains ont très justement surnommé la « vallée de la mort »**⁽¹⁾, expression qui vise le moment de la vie de l'entreprise où doit s'organiser le passage entre le projet de recherche et sa concrétisation commerciale et industrielle. Le capital-risque y est notoirement insuffisant et ne permet donc pas de financer la « *maturation technologique des projets* » pour reprendre une expression figurant également dans le rapport de l'OPECST. Il en résulte bien souvent que la recherche, certes effectuée en France, ne trouve à se concrétiser qu'une fois les brevets achetés par des entreprises ou des pays étrangers, privant ainsi notre pays des perspectives de développement de l'activité et de l'emploi générées par ces différents projets.

Enfin, dernier exemple auquel on peut également faire référence, en dépit des efforts consentis par les acteurs impliqués dans le financement des entreprises (au nombre desquels les établissements bancaires), ces dernières, notamment les TPE et les PME, éprouvent de **constantes difficultés à pouvoir financer leur « bas de bilan »**, destiné à satisfaire leurs besoins de financement à court terme. Une initiative a été prise, à la fin de l'année 2011, par l'Ordre des experts-comptables pour que les entreprises de moins de vingt salariés puissent ponctuellement bénéficier d'un crédit pouvant aller jusqu'à 25 000 € afin de financer un déficit de faible ampleur mais susceptible d'obérer leurs capacités d'action, ou pour rémunérer un recrutement ponctuel. Si cette création mérite d'être très justement saluée, elle témoigne néanmoins d'une insuffisance des dispositifs publics existants et d'une évidente réticence de certaines banques à répondre aux sollicitations qui leur sont adressées.

Autant de raisons qui ont conduit François Hollande, alors candidat à la Présidence de la République, à proposer la création d'une Banque publique d'investissement, premier de ses « *Soixante engagements* ». Même si l'initiative fut jugée d'un œil parfois goguenard⁽²⁾, l'idée s'imposa rapidement dans une période où le financement des entreprises devenait des plus contraints et des plus cruciaux.

La meilleure preuve du réalisme et du sérieux de ce projet fut la réaction précipitée du Président de la République alors en fonction, annoncée à la télévision le 28 janvier 2012, consistant à vouloir créer une « *Banque de l'industrie* ». L'idée était alors de doter Oséo d'une nouvelle filiale, Oséo Industrie, dotée d'un milliard d'euros de fonds propres ce qui, compte tenu de l'effet de levier que cela pouvait représenter, permettait d'accorder des prêts à hauteur de 12 Md€. On pouvait comprendre que l'idée de Nicolas Sarkozy se fixât essentiellement sur le secteur industriel compte tenu des pertes d'emplois subies

(1) « L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques », *Rapport de MM. Claude BIRRAUX et Jean-Yves LE DÉAUT, députés, au nom de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST), 24 janvier 2012*

(2) *Dans un article du Cercle des Échos intitulé « Une banque publique d'investissement, pour quoi faire ? » et dont la tonalité s'avère pourtant plutôt positive à l'égard de la future BPI, le journaliste Patrice BAUBEAU faisait ainsi allusion à « une haute priorité bien curieuse »*

depuis plus de dix ans (entre 1996 et 2011, l'INSEE estime que l'industrie a perdu près de 723 000 emplois) et de la baisse de compétitivité dont souffre la France en la matière. Or, ce projet souffrait d'emblée de plusieurs handicaps. Tout d'abord, il n'était tourné que vers le secteur de l'industrie, laissant de côté les entreprises œuvrant dans d'autres secteurs et qui peuvent évidemment être tout autant porteuses de croissance pour notre pays. Ensuite, le financement se faisant à moyens constants, il avait pour effet d'amputer des programmes qui, pour certains d'entre eux, avaient pourtant déjà été lancés : il était ainsi envisagé de prélever près de 750 M€ sur des fonds pilotés par la Caisse des dépôts et consignations (450 M€ au titre du Fonds pour la société numérique, 150 M€ au titre du programme « *Villes de demain* » et 150 M€ au titre du programme « *Plateformes mutualisées d'innovation* ») ainsi que 200 M€ prélevés sur le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Enfin, il conduisait à doter Oséo d'une nouvelle filiale dédiée, sans s'attaquer à la dispersion des dispositifs existants, et sans remettre en cause le manque de cohérence qui pouvait en amoindrir la force de frappe.

Pour sa part, dès la fin de l'année 2011, François Hollande a souhaité faire de la future BPI un outil au service de toute l'économie, même si le champ industriel devait être privilégié. À peine fut-il élu que le nouveau Président de la République demanda à M. Bruno Parent, inspecteur général des finances, de conduire une Mission de préfiguration de la Banque publique d'investissement. Bien que ne disposant que d'un délai relativement bref, la Mission s'acquitta de sa tâche avec succès en remettant son rapport le 31 juillet 2012. Après de multiples ajustements et nouvelles consultations, le projet de loi relatif à la Banque publique d'investissement fut finalement présenté en conseil de ministres le 17 octobre.

II.— L'AMBITION DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

A.— RATIONALISER L'AIDE AUX ENTREPRISES

1. Un outil tourné vers le financement des entreprises

Comme son qualificatif de « *groupe public* » ne le laisse pas entendre, mais comme son nom désormais commun de « *banque publique d'investissement* » le prouve, la Banque publique d'investissement est bel et bien une banque.

Certes, la BPI sera une banque mais, et c'est là son originalité, il convient qu'elle ne soit pas une banque comme une autre : si tel n'était pas le cas, elle n'aurait pas de raison d'être. En quoi la BPI sera-t-elle donc une banque différente ? En premier lieu, la BPI a vocation à financer ce qui ne l'est pas aujourd'hui puisque, comme on l'a vu, certains pans de l'économie et de la vie des entreprises passent encore entre les mailles du filet notamment en ce qui concerne la phase de création. Sur ce point, l'étude d'impact est extrêmement claire : « *La BPI a vocation à poursuivre et à amplifier le soutien public au financement des entreprises, pour faire face aux risques d'assèchement de certains compartiments du marché du crédit, ainsi qu'aux insuffisances de fonds propres qui freinent la croissance des entreprises, et plus généralement à répondre aux défaillances de marché du financement des PME et ETI...* »⁽¹⁾. Ensuite, et c'est là une des grandes qualités que la plupart des personnes auditionnées par votre rapporteure prêtent à la future BPI, celle-ci a vocation à financer et à accompagner les entreprises sur le long terme : comme l'a expliqué Arnaud Montebourg, ministre en charge du redressement productif, la BPI a vocation à être « *une banque patiente et peu gourmande* ». Contrairement aux établissements bancaires classiques qui ont tendance à exiger un rapide retour sur investissement, la BPI pourra accorder des prêts pour une durée au moins égale à 5 ou 7 ans. Tout en veillant à être un investisseur avisé, la BPI n'aura pas les mêmes exigences que les autres banques quant au taux de retour sur fonds propres répondant ainsi aux besoins des PME et des ETI.

Afin de mener à bien le mandat qui sera le sien, la BPI disposera de capitaux importants. Résultant de la fusion, sous un même ensemble, des activités actuellement conduites par Oséo, le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et CDC Entreprises, la BPI devrait ainsi bénéficier d'une force de frappe oscillant entre 40 et 45 Md€ (20 Md€ sous forme de prêts, 12 Md€ de capacité en garanties et 10 Md€ de capacité d'investissements en fonds propres). Compte tenu de l'effet de levier attendu, la BPI pourrait ainsi contribuer à lever des fonds à hauteur de plus de 200 Md€ ce qui est loin d'être négligeable. En outre, même si l'on ne

(1) Étude d'impact annexée au projet de loi, p 28

connaît pas encore l'ampleur que cela pourrait représenter, il faudra vraisemblablement que la BPI réfléchisse à la possibilité de lever directement des fonds sur les marchés (son statut public devant en outre lui permettre de bénéficier de taux d'intérêts particulièrement attractifs) ou à la possibilité de bénéficier d'une partie de l'épargne réglementée, actuellement trop tournée vers le financement du logement. Ainsi, Pierre Duquesne, dans son rapport sur la réforme de l'épargne réglementée, écrit que : « *la mission suggère que la collecte supplémentaire centralisée du LDD (environ 7 à 12 Md€) soit, à mesure qu'elle se développe, affectée à la BPI sous forme de prêts, augmentant ses moyens d'action de près de 50 % (soit jusqu'à 30 Md€). Cette somme pourrait être utilisée par exemple pour des prêts aux PME sans co-financements privés, pour soutenir le capital-investissement durable, pour doter un fonds centré sur la filière des énergies renouvelables, pour intervenir (via des fonds en capital et en obligations) en faveur des PME...* » ⁽¹⁾.

En raison des caractéristiques propres de la BPI, de la diversité de ses modalités d'action et de la spécificité de son activité, votre rapporteure estime qu'il conviendra que l'on définisse à son égard un modèle prudentiel spécifique adapté au mandat qui lui sera donné. Il importera en premier lieu de procéder à une très stricte séparation entre les activités de prêts et les activités de fonds propres, les unes ne pouvant en aucun cas servir à renflouer les autres. Le schéma d'organisation de la BPI est construit sur ces bases avec deux filiales distinctes, l'une consacrée au financement de l'économie (BPI-Financement ex-OSEO) et l'autre aux fonds propres (BPI-Investissement FSI, CDC entreprises). Dans ces conditions, le syndrome dit « *du Crédit Lyonnais* » sera écarté. En second lieu, et ce sera la vocation du Pacte d'actionnaires passé entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, de déterminer le modèle prudentiel auquel sera soumise la banque. Des échanges ont déjà lieu sur ce sujet crucial et **il semble opportun de retenir un modèle adapté aux diverses modalités d'intervention de la banque**. Ainsi, si les règles de droit commun peuvent s'appliquer aux activités de prêts (là où les risques sont peu importants compte tenu des garanties et des cautions existantes), des règles plus strictes devront vraisemblablement être établies à l'égard des activités d'investissement, par nature plus risquées. Mais, en tout état de cause, le modèle prudentiel adopté ne peut être celui, extrêmement rigoureux, de la Caisse des dépôts et consignations. Investisseur de long terme qui prend notamment soin de recueillir une partie de l'épargne des Français, la Caisse se voit ainsi contrainte de détenir un niveau de fonds propres très important au regard des financements qu'elle consent (le ratio est environ de 65 %, très nettement supérieur aux impératifs dictés par les règles issues de « *Bâle III* » ou de « *Solvabilité II* »). On peut également supposer que les règles prudentielles applicables aux banques classiques, quand bien même il s'agirait de banques « *systémiques* », ne sera pas plus adapté à la Banque publique d'investissement.

(1) « Rapport sur la réforme de l'épargne réglementée », Pierre DUQUESNE, Rapport rendu le 19 septembre 2012, pp 10-11

2. Un outil au service de l'ensemble de l'économie

Comme le souligne très explicitement l'étude d'impact annexée au projet de loi, « *la BPI n'a pas vocation à se substituer aux banques pour le financement de l'économie, mais de répondre à des défaillances de marché et à aller là où les banques privées ne vont pas, ou ne vont pas seules* »⁽¹⁾. Dans cette perspective, la BPI, a vocation à s'adresser à l'ensemble de notre économie.

Aborder le financement de l'économie de façon globale signifie ne pas opérer de distinction entre les activités ayant vocation à être soutenues. Comme tout établissement comparable, la BPI peut intervenir selon deux philosophies différentes : soit elle privilégie l'émergence et le renforcement de filières spécifiques, soit elle déploie son activité au bénéfice de l'activité productive tout entière. Votre rapporteure souhaite privilégier cette dernière option. En effet, définir *a priori* la liste des filières prioritaires risque d'être complexe et pourrait surtout conduire à exclure des entreprises (souvent des TPE) qui mériteraient d'être financées pour pouvoir se développer et atteindre une taille significative (de TPE à PME, de PME à ETI). Alors que la BPI doit avant tout apporter des fonds aux entreprises dans la durée, car c'est ce qui leur fait aujourd'hui principalement défaut, il importe de ne pas disperser son action. **C'est la raison pour laquelle votre rapporteure souhaite que la BPI privilégie une approche qui conduise plutôt à traiter chacune des phases de la vie des entreprises, quelle que soit leur taille, et qu'elle cherche donc avant tout à financer « des projets »** pour reprendre le terme employé lors d'une audition⁽²⁾. Comme cela a déjà précisé, la phase de création des entreprises est aujourd'hui particulièrement mal soutenue compte tenu des risques inhérents à l'amorçage d'une entreprise : la BPI a ici un rôle incontestable à jouer en apportant des fonds propres ou en garantissant des prêts. Le développement des entreprises (notamment pour assurer le passage de la fameuse « *Vallée de la mort* ») doit également être mieux accompagné et c'est un point sur lequel la « *doctrine d'intervention* » de la BPI devra être particulièrement claire. Elle devra également porter une attention toute particulière à l'internationalisation des entreprises qui, faute de professionnalisation et d'accompagnement suffisant mène trop souvent à l'échec.

Le fait que la BPI apporte son soutien à « *l'ensemble de l'économie* » a également un sens particulièrement important en termes d'aménagement du territoire. Là aussi, la BPI a un rôle fondamental à jouer. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, anticipant sur l'acte III de la décentralisation, la BPI a vocation à s'appuyer sur l'échelon régional. Aux termes de la déclaration commune cosignée par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, et le président de l'Assemblée des régions de France, Alain Rousset, le 12 septembre dernier, les régions constituent ainsi le partenaire privilégié de la BPI au plan local, reconnaissant de fait le rôle croissant joué en matière de développement économique par ces collectivités depuis l'engagement du processus de décentralisation.

(1) *Étude d'impact annexée au projet de loi, p 42*

(2) *Audition de M. Christian SAUTTER (21 novembre 2012)*

Déjà, en 1954, la création des sociétés de développement régional (SDR) avait permis de constituer sous la forme d'établissements de crédit des entités ayant vocation à apporter des concours aux entreprises situées sur le territoire géographique d'une région donnée. Or, celles-ci ont parfois eu tendance à décider des investissements en privilégiant des arbitrages politiques sur des options économiques cohérentes, laissant de ce fait un très mauvais souvenir. Par la suite, dans le cadre des circonscriptions administratives régionales puis des établissements publics régionaux (créés par la loi du 5 juillet 1972), leurs compétences économiques n'ont cessé de s'affirmer jusqu'au jour où elles ont été pleinement consacrées par la loi du 13 août 2004 : « *La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État* »⁽¹⁾.

Les principales institutions financières d'aide aux entreprises se sont d'ailleurs rapidement structurées en s'appuyant sur l'échelon régional : le FSI Régions par exemple, qui est une filiale de CDC Entreprises et d'Oséo. Ce fonds public investit en priorité dans le capital de PME dynamiques non cotées afin de les aider à financer leur activité, doublant sa fonction de financement d'une fonction d'orientation et de conseil. Disposant désormais de 13 implantations régionales, FSI Régions administre ainsi plusieurs fonds communs de placement à risque (FCPR), dont les caractéristiques sont adaptées au public visé, et dont les plus importants sont FCPR AED (Avenir Entreprises Développement, qui s'adresse en priorité aux entreprises en croissance ou en phase de transmission), FCPR AEM (Avenir Entreprises Mezzanine, qui concerne pour l'essentiel des PME à fort potentiel qui rencontrent de durables contraintes de financement). C'est également la logique régionale qui, en mai 2011, a poussé Oséo Garantie Régions à se transformer en Oséo régions, filiale au succès incontestable puisqu'elle a permis de garantir près de 534 M€ en 2011.

Dans le droit fil de cette évolution, le Gouvernement **souhaite donc résolument ancrer l'action de la BPI au niveau régional** dans la mesure où cette dimension territoriale est fondamentale pour bien connaître le tissu économique, identifier les entreprises porteuses d'avenir et entretenir avec elles des relations de proximité. En dépit des fortes différences culturelles et administratives qui existent entre la France et l'Allemagne, il faut rappeler qu'il s'agit là d'une dimension essentielle du « *Mittelstand* » que nous cherchons à développer : « *L'attachement au territoire est une des valeurs centrales du Mittelstand. Ce territoire est d'ailleurs le lieu d'expression privilégiée de la responsabilité sociale* » rappellent Dorothee Kohler et Jean-Daniel Weisz⁽²⁾. Cette dimension régionale doit être d'autant plus aisée à mettre en œuvre que les régions elles-mêmes ont chacune développé des fonds de financement spécifiques pour les entreprises établies sur leur territoire. Elles ont ainsi créé, seules ou en relation avec d'autres institutions locales (chambres de commerce et d'industrie, chambres

(1) Article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales issu de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

(2) cf « Pour un nouveau regard sur le Mittelstand », *op. cit.*, p 42

des métiers et de l'artisanat notamment), des mécanismes de soutien aux entreprises qui ont souvent fait preuve de leur efficacité.

Les régions, mettant à profit leur connaissance des acteurs économiques de terrain, seront à même de repérer les entreprises qui justifient un soutien de la BPI : outre l'aide qu'elles continueront d'apporter aux entreprises en cohérence avec l'action menée par la BPI, les régions auront donc une responsabilité particulière dans le succès de ce projet. Pour autant, votre rapporteure est consciente de la diversité territoriale de notre pays : **toutes les régions ne peuvent être traitées de la même façon**. Ainsi que Nicolas Dufourcq a eu l'occasion de le dire à votre rapporteure lors de son audition, il sera donc nécessaire de faire « *de la haute couture, région par région* » pour que le dispositif local de la BPI puisse s'adapter au mieux à la situation constatée localement ⁽¹⁾ tout en s'inscrivant dans le cadre défini nationalement afin **de ne pas se disperser**. C'est la raison pour laquelle il est indispensable que la gouvernance de la future BPI, en l'espèce son Conseil d'administration veille, au travers de la doctrine d'intervention qu'il aura adoptée sur proposition du directeur général de la banque, à ce que ne se développent pas 22 stratégies différentes. Et ce sera le rôle des comités régionaux d'orientation que de veiller à cette cohérence. De même, tout en s'inscrivant résolument sur le terrain, cette stratégie doit traduire les grandes orientations définies par le Gouvernement. À ce titre, votre rapporteure ne peut que souligner le **rôle important que devront également jouer les Préfets et les services déconcentrés de l'État**, qu'il s'agisse des DIRECCTE (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), des DRRT (Délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT), ou des 22 commissaires au redressement productif nommés par M. Arnaud Montebourg le 2 juillet 2012 dans chaque région de France métropolitaine.

Enfin, la volonté de la BPI de travailler au service de l'ensemble de l'économie doit la conduire à dépasser l'horizon d'une seule entreprise, **PME ou d'une ETI dynamique** pour aider à se **constituer un véritable « écosystème »**, agrégeant plusieurs entreprises, l'ensemble permettant ensuite de développer tout un territoire. Là aussi, c'est une des caractéristiques importantes du « *Mittelstand* » où « *les liens forts tissés au sein de l'écosystème régional conduisent logiquement à privilégier celui-ci au détriment des acteurs extérieurs [conduisant le cas échéant à] un mouvement de repli sur des bases nationales ou locales* » ⁽²⁾. Ensuite, par un phénomène de capillarité vertueuse, votre rapporteure estime que la dynamique pourra s'étendre peu à peu au fil du temps et bénéficier à l'ensemble d'un territoire donné.

(1) Audition de M. Nicolas DUFOURCQ (8 novembre 2012)

(2) cf « Pour un nouveau regard sur le Mittelstand », *op. cit.*, p 46

B.— OBTENIR UN EFFET DE LEVIER POUR LES ENTREPRISES

1. Un appui supplémentaire pour les entreprises

Lorsque le Président de la République a lancé l'idée d'une Banque publique d'investissement, il a insisté sur le fait que la BPI avait vocation à être un outil s'ajoutant à d'autres et qu'elle ne pourrait naturellement pas résoudre l'ensemble des difficultés économiques de notre pays.

Votre rapporteure peut témoigner, au terme des auditions, que l'on attend **beaucoup de la BPI**. Parfois trop. En effet, dans la grande opinion notamment chez les salariés d'entreprises en difficulté, on voit la création de la BPI avec espoir alors même qu'il est clair que **la vocation de la BPI ne consistera pas à soutenir les entreprises en difficulté**. Des structures spécifiques existent à cet effet et fonctionnent d'ores et déjà. Il convient à ce titre de rappeler l'action fondamentale menée par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), dont on a d'ailleurs fêté les 30 ans au mois de septembre et qui a explicitement pour mission d'aider les entreprises en difficultés à élaborer et mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement. Même s'il n'est compétent que pour les entreprises supérieures à 400 salariés, les entreprises de plus petite taille peuvent compter sur l'action et le soutien des Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), qui sont les équivalents locaux du CIRI et qui, placés sous l'autorité du préfet, assurent le même soutien.

De même, à l'occasion de certaines phases de la vie des entreprises, la BPI devra s'appuyer sur des structures qui ont fait leurs preuves. Ainsi, s'agissant de l'internationalisation, les réseaux locaux, aussi bien au plan national qu'à l'étranger, d'Ubifrance (établissement public qui devrait, à terme, intégrer la BPI mais dont l'intégration n'a pas été immédiatement décidée en raison des difficultés juridiques posées par la diversité des statuts juridiques de ses agents) et de la Coface ont vocation à compléter l'action de la BPI. De même que les régions pourront déceler au plus près du terrain les entreprises les plus prometteuses, Ubifrance pourra (comme elle le fait déjà) croiser les secteurs en pointe en France avec la demande mondiale et les marchés extérieurs afin de faciliter une orientation des entreprises à l'international qui soit la plus efficace possible. Les études les plus récentes conduites par Ubifrance ont mis en évidence le fait qu'une entreprise française sur deux qui innove exportait ensuite rapidement, sachant par ailleurs que trois quarts des entreprises sollicitant aujourd'hui l'aide d'Oséo lui font fréquemment part de problématiques relevant de l'export ou de l'expansion au-delà de nos frontières. Plus que jamais, les problématiques de développement deviennent donc des problématiques de développement à l'international. Votre rapporteure ne peut, à ce titre, qu'être sensible aux propos du directeur général d'Ubifrance pour qui une entreprise sollicitant une aide importante, sans toutefois que cela ne devienne pour autant une condition d'octroi des ressources, devrait

présenter à la BPI une dimension internationale dans le projet qu'elle souhaite défendre et voir financé ⁽¹⁾.

La BPI a donc vocation à agir en complément et en lien avec ces institutions, et non à les concurrencer. De même, elle doit inciter les banques à financer des entreprises, la garantie publique et l'effet d'entraînement qu'elle génère ayant déjà fait leurs preuves. La manière de fonctionner d'Oséo ou de filiales de la Caisse des dépôts et consignations a prouvé que l'acteur public donnait confiance aux acteurs privés. Ainsi, depuis sa création, le FSI a engagé 5,5 Md€ ce qui, compte tenu de l'effet de levier, a permis d'injecter 8,3 Md€ de fonds propres dans le capital de plus de 2 000 entreprises. La logique devrait sans nul doute être comparable et ce d'autant plus que la confiance accordée par le monde économique aux institutions appelées à se fondre dans la BPI devrait inévitablement rejaillir sur cette dernière.

2. Un des éléments de la réforme du financement de l'économie

Le fait de confier à la Banque publique d'investissement le financement des entreprises s'agissant de prêts ou de fonds propres ne doit pas masquer le fait que l'amélioration structurelle du financement de notre économie requiert également d'autres réformes.

Le poids de « *l'impôt papier* », désignant ainsi la lourdeur des réglementations et des formalités administratives qui s'appliquent indistinctement sur les entreprises quelle que soit leur taille ou leurs moyens d'expertise juridique ou économique, est un des principaux handicaps de notre économie. C'est la raison pour laquelle la simplification d'un grand nombre de démarches fait donc partie intégrante du mandat confié à la BPI qui, aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi, a vocation à « *favorise[r] par son action l'innovation, le développement et l'internationalisation des entreprises* ». Il est donc dès à présent prévu que la BPI serve de guichet unique (ceux-ci ayant vocation à être déclinés au niveau régional dans des plateformes communes aux services de la région et de la banque) pour les entreprises de telle sorte qu'elles puissent régler en un seul lieu l'ensemble des démarches nécessaires à la bonne marche de leurs affaires. Cette logique de « *guichet unique* », que certains appellent également « *guichet unifié* », est fondamentale. Tout d'abord, elle va dans le sens d'une plus grande simplification administrative et permettra ainsi de faciliter tout un ensemble de démarches qui sont actuellement dispersées dans un véritable maquis administratif et réglementaire. En outre, elle permet de gagner en rapidité ; or, pour beaucoup d'entrepreneurs, c'est là un point essentiel. Même si l'on répond négativement à leur demande, il importe de le faire avec une particulière célérité ! La BPI, en rassemblant en un même lieu géographique différents services jusqu'alors dispersés, sera nécessairement source de synergies et d'un effet de masse dont l'efficacité devrait, de fait, être considérablement renforcée. Outre ses fonctions

(1) *Audition de M. Christophe LECOURTIER (7 novembre 2012)*

strictement bancaires, **la BPI doit donc être un véritable prestataire pour les entreprises**, offrant à ces dernières ce que M. Henri Emmanuelli, président du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, a lui-même qualifié de « *bouquet de services* »⁽¹⁾. Qu'il s'agisse d'établir un diagnostic de la situation de l'entreprise (tant de son état financier que de son activité compte tenu de l'état du marché), de la dispense de formations à l'adresse des entrepreneurs (notamment des plus petits d'entre eux, également supposés être les plus néophytes), de l'élaboration de modalités de financement attractives pour l'export ou pour la transmission d'entreprises, la BPI, à travers ses antennes régionales, devrait s'imposer rapidement comme un partenaire de tout premier ordre tout au long de la vie des entreprises.

Enfin, la création de la BPI s'inscrit dans un ensemble plus vaste de projets de loi ou d'initiatives, pour certains déjà annoncés, de nature à améliorer durablement les conditions de financement de nos entreprises.

Ainsi, on doit attendre beaucoup de la future loi bancaire qui devrait permettre de faciliter le financement direct des PME et des ETI sur le marché financier, moyen aujourd'hui trop peu exploité. Actuellement, les entreprises cotées en France sont réparties sur deux marchés distincts : un marché réglementé divisé en trois compartiments A, B et C selon le niveau de capitalisation des entreprises et un marché organisé (Alternext). Le marché réglementé s'organise de la manière suivante : le compartiment A vise les entreprises dont la capitalisation est supérieure à 1 Md€, le compartiment B concerne les entreprises dont la capitalisation oscille entre 150 M€ et 1 Md€, le compartiment C ne concernant que les entreprises dont la capitalisation est inférieure à 150 M€. Quant au marché organisé, Alternext (créé par Euronext en mai 2005), il est destiné en priorité aux PME, à partir de 2,5 M€ de levée de capitaux. Aujourd'hui, les PME et les ETI sont principalement cotées sur les compartiments B et C d'Euronext et sur Alternext ; pour autant, elles ne représentent que 0,3 % des 164 600 entreprises de plus de dix salariés alors que près de 60 % des 200 grandes entreprises françaises sont cotées. Une mission a donc été lancée par le précédent Gouvernement et un rapport⁽²⁾ établi conjointement par Gérard Rameix, alors Médiateur du crédit, et Thierry Giami, président de l'Observatoire du financement des entreprises par le marché ; ses préconisations, consistant notamment en une amélioration du modèle économique des professions du marché financier et en la création d'une bourse PME-ETI, devraient être prochainement concrétisées. Face au constat selon lequel le total de la capitalisation des 574 PME-ETI cotées représentait en 2011 moins que la capitalisation de la première grande valeur française, le rapport Rameix-Giami réclame plusieurs réformes en vue de permettre à ces entreprises de se financer directement sur le marché dans des conditions qui soient adaptées tant à leur stratégie qu'à leur assise financière. Les deux auteurs ont ainsi proposé la création d'une bourse dédiée par NYSE Euronext, qui associerait divers

(1) *Audition de M. Henri EMMANUELLI (8 novembre 2012)*

(2) *Rapport sur le financement des PME-ETI par le marché financier, novembre 2011*

partenaires et à laquelle la Caisse des dépôts et consignations pourrait également participer. **Cette bourse regrouperait les marchés de PME-ETI cotées existants et se verrait confier le soin de mettre en œuvre une stratégie spécifique à leur égard.**

Il serait également souhaitable que le marché français s'ouvre davantage à la concurrence, en facilitant notamment l'installation d'un opérateur professionnel alternatif, qui pourrait également mobiliser des partenaires financiers. Outre la facilité de financement offerte par un tel système, l'enjeu sous-jacent à la création d'une bourse dédiée est d'autant plus important que certaines études ont mis en évidence le fait que les entreprises cotées sont généralement plus solides que les autres face aux turbulences économiques. Ainsi, pour les PME-ETI cotées appartenant au CMS (l'indice CMS, CAC Mid&Small, d'Euronext correspond aux valeurs moyennes dont les volumes d'échanges sont les plus importants), *« le taux de marge opérationnelle augmente fortement et atteint presque 7 % en moyenne. Il est supérieur à 8 % pour la moitié de ces entreprises, retrouvant son niveau de 2008. L'amélioration est également significative pour les PME-ETI cotées ne faisant pas partie de l'indice CMS, mais à un niveau inférieur : le taux de marge médian est en effet presque deux fois plus faible (4,2 % en 2010) »*⁽¹⁾. On ne peut donc qu'espérer voir rapidement se concrétiser le projet d'Euronext de lancer une bourse des PME-ETI dès 2013 ainsi que l'a clairement envisagé, mardi 30 octobre 2012, M. Fabrice Demarigny, président du Comité d'Orientation stratégique (COS) PME-ETI. Selon un rapport remis par le COS, le nouveau marché dont il s'agit devrait prendre comme modèle celui d'Euronext, c'est-à-dire une structure fédérale partant des bourses dédiées aux PME et ETI qui existent à l'heure actuelle en France, en Belgique, aux Pays-Bas et au Portugal, les quatre pays où œuvre Euronext. Ce rapport, qui recommande notamment que cette future bourse intègre toutes les entreprises actuellement cotées sur les compartiments B et C d'Euronext et celles cotées sur Alternext devrait permettre à nombre d'entreprises en capacité de la faire d'aller se financer elles-mêmes sur le marché, gagnant ainsi une liberté d'action extrêmement favorable au développement de leurs activités.

On peut également souhaiter voir rapidement se réaliser **l'ouverture du marché obligataire aux PME et ETI** qui, chacun en est convaincu, devrait également être source de facilités pour les entrepreneurs souhaitant diversifier leurs sources de financement. Autant d'éléments qui viendront compléter et renforcer l'action de la BPI au service des entreprises et de leur financement de long terme.

(1) « Les PME-ETI cotées en bourse : amélioration des performances et poursuite du désendettement », Matthieu Brun et Jean-Luc Cayssials (Direction des entreprises), Banque de France, août 2012

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 13 novembre 2012, la commission a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Clotilde Valter, **le projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement (n° 298)**.

M. le président François Brottes. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement – la BPI – dont la rapporteure est Mme Clotilde Valter, que je veux chaleureusement remercier pour le travail qu'elle a mené et, notamment, la trentaine d'auditions auxquelles elle a procédé. Notre commission est saisie pour avis sur ce texte, la commission des finances étant saisie au fond. La création de la BPI répond à un engagement fort du Président de la République et s'inscrit dans un ensemble où prennent place l'ensemble des mesures prises en faveur de la compétitivité.

Madame la rapporteure, je vous laisse à présent la parole.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Je vous remercie M. le président. La BPI est en effet, mes chers collègues, l'un des projets les plus importants de la législature. Il concerne le redressement productif, il s'inscrit dans la bataille pour l'emploi et il est l'un des moyens du rééquilibrage de notre balance commerciale.

La création de la BPI répond à un triple objectif. Le premier est de s'appuyer sur ce qui existe déjà et qui fonctionne – Oséo, le FSI, le crédit d'impôt recherche –, mais pour mutualiser les moyens existants et provoquer ainsi un puissant effet de levier. Le deuxième est de pallier les défaillances du marché. Le troisième est d'offrir un bouquet de services aux entreprises en assurant une meilleure coordination entre l'action de l'État et celle des régions.

Le rôle des parlementaires me semble crucial car le texte est actuellement trop dépouillé. L'examen du Conseil d'État et le fait que les dispositions opérationnelles – fort nombreuses et qui méritent d'être discutées entre nous – n'aient pas de valeur législative expliquent cette situation, notamment au regard de l'article 1^{er}. Toutefois, la loi doit donner à cette nouvelle structure les moyens d'atteindre les buts qui lui sont fixés.

La BPI sera un groupe public dont les actionnaires seront, à parité, l'État et la Caisse des dépôts et consignations – la CDC. Elle reposera sur deux filiales qui exerceront deux activités séparées : BPI Financement reprendra les activités d'Oséo et BPI Investissement sera constituée de l'ancien FSI et de CDC Entreprises. Le risque d'une telle structure est de refaire ce qui existe déjà et de ne pas remplir les missions ayant justifié sa création.

C'est la raison pour laquelle trois axes doivent être approfondis afin de permettre le succès de la BPI.

En premier lieu, notre ambition pour la BPI doit être précisée et la rédaction de l'article premier du projet de loi amendée en ce sens. Il faut d'abord que l'emploi figure dans le texte alors qu'il en est actuellement absent. Le champ des entreprises couvertes doit être défini, en faisant explicitement référence aux très petites entreprises (TPE), aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI). Ces dernières se situent au cœur de la démarche à l'origine de la création de la BPI, qui s'inspire du dispositif allemand dans lequel les ETI jouent pleinement leur rôle dans le développement de l'activité économique et de l'emploi. Le stade de la vie des entreprises où la BPI interviendra doit également être spécifié. Le texte du Gouvernement évoque la création, le développement, l'innovation et l'internationalisation des entreprises ; nous vous proposons d'introduire également la transmission, tout aussi cruciale pour les entreprises. C'est en revanche délibérément que le texte ne mentionne pas les domaines d'intervention privilégiés, les filières et les secteurs car, outre qu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, il s'agit d'éléments qui peuvent s'avérer temporaires. De plus, leur énumération ne saurait être exhaustive. Mais nous aurons l'occasion d'en débattre.

En deuxième lieu, s'agissant de la gouvernance de la BPI – un sujet délicat –, elle sera dirigée par un conseil d'administration de quinze membres – la taille efficace pour une telle structure. J'y aurais volontiers fait entrer les représentants des employeurs et des salariés, mais j'avoue ne pas avoir trouvé de solution pour le moment qui puisse, dans le même temps, respecter les contraintes d'efficacité et la nécessité d'y assurer la prépondérance des actionnaires.

En troisième lieu, il est important que la voix de l'État porte. La BPI, un des projets importants de la législature, est une banque publique et elle ambitionne de faire autre chose que ce qui s'est fait jusqu'à présent. Aussi ne me semble-t-il pas suffisant que les quatre représentants de l'État soient de classiques directeurs d'administration centrale. Je vous proposerai donc un amendement pour que le directeur général de la BPI figure d'office parmi les représentants de l'État au lieu d'être nommé sur le contingent des personnalités qualifiées. Le Gouvernement devra d'ailleurs veiller à ce que ces personnalités qualifiées soient non seulement compétentes techniquement, mais également capables d'incarner le projet politique.

Quant au comité d'orientation – qui se substitue au comité stratégique attaché à d'autres conseils d'administration –, il sera composé de vingt et un membres représentant les organisations syndicales de salariés, les employeurs, les régions et les grands secteurs industriels. L'on peut regretter qu'il ne puisse formuler que des avis que le conseil d'administration ne sera pas tenu de discuter.

En dernier lieu, le Parlement devra être le garant de la mise en œuvre du projet. Pour ce faire, j'ai rédigé un amendement pour que le pacte d'actionnaires et

la doctrine d'intervention de la banque soient discutés par le Parlement avant leur adoption – qui interviendra immédiatement après la mise en place de la banque – par le conseil d'administration. Le pacte d'actionnaires doit nous être soumis pour une autre raison : certaines situations exigeront de prendre des risques particuliers. Or la tradition fait que le modèle prudentiel de la CDC est particulièrement rigoureux. Celui de la BPI devra donc s'en inspirer – car elle engagera l'épargne des Français – mais il devra aussi lui permettre de remplir sa mission.

Des auditions que j'ai conduites, je tire certains enseignements sur les aspects opérationnels du dispositif. Ils ne sont pas du ressort de la loi mais ils sont essentiels pour que la banque respecte son mandat. Et, lors du débat parlementaire, le Gouvernement devra nous préciser ses conceptions en la matière.

Le mécanisme de création de la banque est compliqué puisque l'intégration s'effectuera en au moins deux temps et nécessitera un second projet de loi : Oséo, CDC Entreprises et le FSI d'abord, la COFACE et Ubifrance ensuite. Les auditions n'ont pas permis de comprendre l'utilité d'une telle démarche même si le statut de certains personnels – notamment ceux de la COFACE – peut l'expliquer à défaut de la justifier.

Le fonctionnement de la BPI reposera sur des structures existantes et un équilibre devra donc être trouvé entre les acquis et les nouvelles missions. La première filiale – constituée de l'ancien Oséo – s'occupera des prêts et la seconde sera dédiée aux fonds propres. Cette stricte séparation des deux activités de la banque constitue une garantie fondamentale et tire les leçons des expériences passées – celle du Crédit lyonnais, par exemple. Toutefois, le projet de loi est silencieux sur l'exercice de la fonction de synthèse et de coordination. Les auditions laissent penser que le directeur général de la BPI en serait chargé, aidé dans cette tâche par une organisation qui n'est pas encore arrêtée. Qu'une telle responsabilité pèse sur une seule personne mérite un débat entre le Parlement et le Gouvernement.

Sur la place des régions, des ambiguïtés subsistent. Le compromis signé entre le Premier ministre et l'Association des régions de France – l'ARF – se retrouve dans le texte de ce projet de loi. Pourtant, les préoccupations des uns et des autres demeurent et une clarification est urgente. Avec deux représentants au conseil d'administration, et deux autres au comité d'orientation, dont le président, les régions trouveront toute leur place dans le dispositif central. En revanche, localement, le comité régional d'orientation aura bien à sa tête le président de la région, mais sa composition reste encore floue puisqu'un décret en énumérera les membres *ès qualités*. Ainsi, le président de la région d'Ile-de-France, auditionné au titre de l'ARF, nous a fait part de son refus de voir le préfet et les représentants de l'État figurer dans ce comité – alors que leur présence est prévue – au motif que la loi de décentralisation aurait transféré aux régions la totalité des fonctions assurées par l'État en matière de développement économique et d'emploi. Je ne partage pas ce point de vue mais il faut régler la question car elle est importante.

À l'issue de la trentaine d'auditions que nous avons donc organisées, l'accueil réservé à la BPI a été bon dans l'ensemble, de la part des institutionnels comme des organisations syndicales, mais les espoirs qu'elle suscite doivent cependant être cadrés afin que les attentes ne soient pas démesurées.

Selon leurs représentants, les personnels des structures qui vont être intégrées à la BPI n'ont pas été associés à l'élaboration du projet. Des inquiétudes s'expriment donc sur les conséquences que la création de la BPI pourrait faire porter sur l'emploi en raison de la mutualisation de certaines fonctions. Ces craintes ne m'apparaissent pas fondées car de nouvelles tâches apparaîtront.

Mme Anne Grommerch. Vous nous avez rappelé, Mme la rapporteure, combien ce texte était essentiel tout en nous expliquant que tout était encore à faire. Je regrette que ce projet de loi ait été présenté dans la précipitation alors qu'un travail plus approfondi aurait été nécessaire. Le principe de la rationalisation des moyens de financement offerts aux entreprises ne peut que recueillir notre approbation. Cependant, la BPI sera dotée d'une force de frappe comprise entre 35 et 40 milliards d'euros, ce qui ne bouleversera pas fondamentalement le financement de l'économie qui représente environ 1 300 milliards d'euros dans notre pays.

Nos entreprises font face à un sérieux problème de financement : l'Association française des banques indique ainsi que 25 % à 30 % des PME et des TPE se sont vues refuser un crédit au cours des vingt-quatre derniers mois. Un durcissement du crédit s'est opéré pour 40 % à 46 % des entreprises. Bref, les banques ont tendance à ne seulement financer les entreprises qui ne rencontrent pas de difficultés.

Ce projet de loi vise à supprimer les doublons et à mutualiser les efforts. Des entités comme Oséo, le FSI, CDC Entreprises puis, dans un second temps, Ubifrance et la COFACE vont être absorbés par la BPI. Pourtant, ces organismes bénéficient d'une vraie visibilité en France comme à l'étranger et leur bilan est très positif. Dès lors, leur suppression n'est-elle pas dangereuse ?

Vous l'avez dit, madame la rapporteure, c'est la discussion parlementaire qui permettra de créer un instrument de financement efficace puisque le projet de loi, mis à part la question de la gouvernance, est actuellement trop lacunaire. Quelle sera la stratégie de la banque et qui, de l'État ou des régions, la définira ? Qui bénéficiera de l'action de la BPI ? Ces questions sont importantes mais doivent être précédées de l'élaboration d'une ligne directrice. Les fonds drainés par la banque devront-ils soutenir la politique industrielle de notre pays ou abonder certains secteurs comme l'économie sociale et solidaire ou l'agroalimentaire comme il semble être envisagé ? Peut-on se permettre de saupoudrer une ressource aussi précieuse pour les entreprises au risque de handicaper encore la compétitivité de notre économie ?

Il est important de mettre en place un guichet *unifié* et non *unique* afin de ne pas construire une usine à gaz.

Selon M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, « la BPI ne sera pas un machin parisien mais le fruit d'un partenariat étroit avec les régions et 90 % des décisions de la BPI seront prises en région ». En donnant le carnet de chèques aux élus régionaux, ne risque-t-on pas de favoriser des choix plus politiques qu'économiques ? La BPI va abriter les activités de crédit et celles d'apport en fonds propres, ce qui la rapproche des sociétés de développement régional qui furent un échec. Quelles garanties existent pour prévenir la répétition des erreurs passées ?

Quelle sera la place accordée aux TPE puisque seules les PME sont évoquées ? Elles doivent pourtant figurer explicitement dans le texte et je déposerai un amendement en ce sens.

Enfin, pourquoi ce qui touche à l'accompagnement des entreprises exportatrices ne sera-t-il intégré dans le dispositif que dans un second temps et par une autre loi ? Ne faut-il pas procéder dès maintenant à l'introduction d'Ubifrance et de la COFACE dans la BPI alors que le rétablissement de la balance commerciale est une nécessité ?

M. Patrice Prat. Le groupe SRC souhaite unanimement exprimer sa satisfaction au sujet de la création de la BPI qui constitue un signal fort envoyé aux acteurs économiques, notamment industriels. Le Président de la République, lors de la campagne électorale, avait fait part à plusieurs reprises de son souhait de mettre en place un tel outil financier, qui traduit sa volonté de promouvoir le retour de l'État stratège. Six mois après son élection, un projet de loi nous est déjà soumis, preuve que les critiques de l'opposition sur la lenteur des prises de décisions ne sont pas justifiées.

Le succès de la BPI passera par sa capacité à favoriser la réindustrialisation. Sa mission est de stimuler l'économie de nos territoires et l'entrepreneuriat, ainsi que d'anticiper les mutations. Ainsi, 40 milliards d'euros seront injectés dans l'économie réelle. La BPI soutiendra également les filières d'avenir et la conversion écologique et énergétique de l'industrie, qui constitue l'un des enjeux principaux de notre économie au XXI^e siècle.

La crise a aggravé l'asphyxie financière des entreprises qui ont rencontré de grandes difficultés de trésorerie. La BPI pourra répondre à cette situation d'urgence en aidant les entreprises. Un partenariat ambitieux entre l'État et les régions permettra de renforcer l'appui à l'innovation et à l'export.

Ces missions visent à résoudre certains problèmes rencontrés par l'économie française : accès au crédit ardu pour les PME et les TPE, déficit de fonds propres des PME et des ETI et incapacité du marché à financer l'innovation. La BPI développera, en lien avec le Commissariat général à l'investissement, une stratégie plus ambitieuse en faveur du développement de l'innovation dans les

secteurs clés de l'industrie française comme celui des énergies renouvelables. Le Président de la République avait d'ailleurs signalé, à l'occasion de l'ouverture de la conférence environnementale, le besoin de disposer de nouveaux outils financiers pour la transition écologique parmi lesquels la BPI pourra être rangée.

Le redressement productif ne doit pas s'inscrire dans une perspective de croissance à tout prix mais dans celle d'un développement durable rendu possible par des investissements dans les secteurs de l'éco-conception et de la rénovation énergétique. La BPI sera un levier pour le développement des filières vertes, porteuses d'emploi et d'investissement.

Félicitons-nous de cette création qui donnera au Gouvernement un instrument pour sa politique de relance industrielle dans le cadre de la transition écologique.

Mme Brigitte Allain. Le groupe écologiste salue la création de la BPI qui est une mesure phare de ce quinquennat. Elle répond à un besoin des entreprises qui rencontrent de grandes difficultés pour accéder au crédit. Le fonctionnement décentralisé de la BPI – qui reposera sur des antennes régionales – devrait lui permettre d'être proche des entreprises, en tout cas des plus grandes. Les régions ont désormais un rôle de pilotage de la politique économique. Cependant, l'échelle régionale ne paraît pas adaptée aux TPE : les bassins économiques et les collectivités territoriales infrarégionales seront-ils être associés à la gouvernance locale de la BPI ?

Outre l'activité principale de financement, quels seront les services fournis par la BPI aux entreprises ? Les structures qui vont être intégrées dans la BPI ne répondaient pas aux entreprises en demande de microcrédit. Or, 76 % des TPE nécessitent un financement inférieur à 15 000 euros. La BPI pourra-t-elle les aider ?

La banque ne disposera pas d'une dotation financière supérieure à celle des trois organismes qu'elle va regrouper : puisqu'elle devra faire des choix, quels seront les axes privilégiés ? Le soutien se concentrera-t-il davantage sur les entreprises exportatrices, innovantes, créatrices de bienfaits sociaux et environnementaux durables ou en difficulté ?

Cet outil peut être très utile pour accompagner les innovations sociales et environnementales des entreprises qui font éclore des métiers et développent de nouvelles activités. La BPI pourrait ainsi être le vecteur du pôle d'excellence économique qui créerait des emplois et exporterait ses savoirs. Pour ce faire, la vision à long terme doit être privilégiée.

Le rôle de la BPI ne sera pas de pallier les défaillances du marché, car sa mission est limitée. Favorisera-t-elle ainsi le renouvellement du secteur bancaire et sa réorientation vers le secteur productif ? Les cofinancements entre la BPI et les banques seront-ils encouragés ? Les banques devront jouer leur rôle de prêteur au

moment où le Crédit immobilier de France – le CIF – s’effondre. Comment et combien de temps la Banque de France va-t-elle le soutenir ?

Mme Jeanine Dubié. Le groupe RRDP soutient l’engagement pris par le Président de la République de créer, dès 2013, une banque publique d’investissement. Nous regrettons toutefois que ce projet de loi soit examiné dans le cadre de la procédure accélérée qui laisse peu de temps pour mener un travail de fond.

Comme la banque publique allemande qui a octroyé 14 milliards d’euros de prêts et de crédits à quelque vingt mille PME depuis 2009, la BPI doit relancer la compétitivité des entreprises françaises et créer des emplois. Elle aura pour mission d’accorder des prêts aux PME et aux entreprises innovantes des « secteurs stratégiques d’avenir » – ceux qui favorisent la transition énergétique, le numérique ou l’économie sociale – et d’investir en capital dans ces mêmes sociétés pour les accompagner tout au long de leur développement et les aider à innover. Ce futur organisme doit également fournir des crédits aux PME exportatrices afin qu’elles puissent faire face à la concurrence allemande.

La BPI évitera la dispersion des flux financiers en regroupant Oséo, CDC Entreprises et le FSI et elle agira en direction de trois types de société : les entreprises industrielles, les entreprises innovantes et les PME exportatrices. Elle n’aura pas pour mission de sauver une entreprise en difficulté mais d’accompagner efficacement la croissance des PME. Afin de se situer au plus près des besoins des entreprises, son fonctionnement sera décentralisé dans les régions.

La BPI disposera, pour atteindre ses objectifs, d’une force de frappe de 42 milliards d’euros, soit deux fois plus que le FSI. Par ailleurs, la banque bénéficiera des liquidités des épargnants français grâce au doublement du plafond du livret de développement durable et l’augmentation de celui du livret A.

L’un des principaux apports de la BPI sera de renforcer les synergies entre des dispositifs qui existent déjà et qui ne sont que trop peu coordonnés. *A contrario*, une trop grande intégration risquerait de créer une structure administrative lourde et complexe qui ne pourrait atteindre ses objectifs. La solution proposée par le Gouvernement permet-elle de trouver le bon équilibre entre ces deux impératifs ? Comment la situation pourrait être évaluée au bout de deux ans ? Si elle s’avérait insatisfaisante, quelles corrections pourraient-elles être apportées ?

La BPI a pour but d’améliorer la coordination des actions de l’État et des collectivités territoriales – en particulier celles des régions. Les relations entre l’État et les régions sont aujourd’hui apaisées. On peut donc penser que le déploiement de la BPI se fera sans heurt, et même avec l’appui des conseils régionaux car ils ont à cœur de soutenir les entreprises. Dans le cas où ces rapports entre l’État et les régions se dégraderaient, notamment en cas d’alternance politique, les régions pourraient-elles continuer à participer activement à l’action

de la BPI ? Autrement dit, qu'est-ce qui permet d'assurer la pérennité du dispositif ?

M. le président François Brottes. Lors de son audition par notre commission le 7 novembre dernier, M. Louis Gallois avait indiqué que l'ouverture du périmètre de la BPI aux TPE n'était pas une bonne idée – contrairement à votre souhait que je partage, madame la rapporteure. À ma question sur le risque de ne voir intervenir les banques que si la BPI agissait elle-même, M. Gallois m'a répondu qu'il fallait favoriser l'effet de levier, ce qui ne dissipe pas le risque du détournement de l'usage et de l'objet de la BPI.

Je vous laisse la parole, Madame la rapporteure, pour répondre à cette première série de questions.

Mme la rapporteure. C'est pour une contrainte de temps que toutes les dispositions, notamment opérationnelles, n'ont pas été arrêtées. Au cours des auditions menées, nos interlocuteurs ont en effet insisté sur l'urgence qu'il y avait à créer un dispositif qui réponde aux besoins des entreprises, notamment en trésorerie, qui ne sont pas satisfaits en période de crise. Je vous renvoie sur ce sujet aux annonces du Premier ministre. En 2009 déjà, Oséo était intervenu efficacement, pour un coût relativement faible – entre 300 millions et 500 millions d'euros –, en faveur d'entreprises qui représentaient 350 000 emplois. Cette opération sera reconduite au sein de la BPI.

En tout cas, la BPI est bien là pour pallier les défaillances du marché car il y a aujourd'hui des créneaux qui ne sont pas occupés, ou mal couverts, en particulier celui des crédits à long terme, indispensables à certains stades de la vie des entreprises. En outre, le rationnement du crédit ne pourra que se renforcer avec l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation dite de « Bâle III ».

Certes, les banques ne doivent pas se défausser sur la BPI. Et ce sera à la doctrine d'intervention d'éviter cet écueil. Quant à savoir si la BPI interviendra seule ou accompagnée, l'idée est de privilégier les cofinancements, mais, si les autres banques ne veulent pas intervenir, la présence de la BPI pourra être décisive et faire levier.

Le déploiement du dispositif au niveau régional doit être remis dans son contexte. La situation des régions est très hétérogène mais le cadre hexagonal est déjà étroit – le financement et la compétitivité de l'économie ne devraient-ils pas être traités au niveau de l'Europe ? –, et on ne va pas encore diviser par vingt-deux notre capacité d'intervention. Il est donc très important que la doctrine assure la cohérence des opérations de la BPI et la gouvernance de la BPI un équilibre satisfaisant entre l'échelon central et les régions. S'agissant de l'action en direction des secteurs et des filières, les limites de la région sont vite atteintes et la situation doit être appréciée au niveau national, surtout si les demandes d'aide aux collectivités ici vont de pair avec des fermetures de site ailleurs sur le territoire. Mais le dispositif opérationnel ne pourra pas ne pas tenir compte de l'expérience

acquise par les régions, en particulier de leur très bonne connaissance du tissu économique local. Cette expertise, alliée à une stratégie nationale et à un outil offrant une palette très large de services aux entreprises, peut être d'un grand profit.

Quant au risque d'erreurs, voire de dérives, dans le choix des projets, il devrait être limité par les mécanismes prévus : les décisions sur les fonds propres et les engagements de long terme ne seront pas pris par les régions, sauf si elles s'engagent elles-mêmes financièrement.

La création de la BPI ne se traduira pas par des moyens supplémentaires. Toutefois, dans son rapport sur l'épargne réglementée, M. Pierre Duquesne suggère d'utiliser pour la BPI une partie de l'épargne réglementée, aujourd'hui très largement orientée vers le logement. En outre, l'intervention de la BPI pourra, en jouant sur l'effet de levier, susciter d'autres concours financiers. Certaines personnes auditionnées nous ont d'ailleurs indiqué que le montant des besoins n'était pas considérable ; nous verrons à l'usage. D'ailleurs, l'amendement qui renforce le rôle du Parlement prévoit qu'il débattera non seulement du pacte d'actionnaires et de la doctrine d'intervention, mais aussi du rapport annuel d'activité de la BPI. Ce dernier servira de base au dialogue entre le Parlement et le Gouvernement sur les ressources, si la question devait se poser ; sur la gouvernance et l'équilibre entre l'État et les régions. Ce sera aussi l'occasion de se pencher sur les orientations de la banque en termes de filières et de secteurs. La discussion avec le directeur général de la BPI permettra de faire évoluer le dispositif.

Les TPE ne figurent pas dans le projet de loi alors qu'elles sont mentionnées à de nombreuses reprises dans l'étude d'impact. Leur absence dans le texte du Gouvernement est-elle due à un oubli ? Nos interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de les inclure dans le champ d'intervention de la BPI, d'où l'amendement que nous vous proposons.

Au-delà de la question de savoir si le guichet sera unique ou unifié, beaucoup de candidats se sont déclarés. Les régions considèrent qu'elles sont à même d'organiser ces guichets et le président de CCI France a proposé de les confier aux chambres de commerce et d'industrie. Il reste à définir s'il faut une doctrine unique pour tout le territoire ou si l'on doit s'appuyer sur ce qui a déjà été fait au niveau des régions. Une fois que les principes auront été posés, peut-être les acteurs locaux pourront-ils décider.

M. le président François Brottes. Je laisse maintenant à chacun des inscrits deux minutes pour poser des questions.

Mme Frédérique Massat. L'étude d'impact rappelle que la BPI doit, sans se substituer aux banques, combler les défaillances du marché. Mais comment éviter que le système bancaire ne se défasse sur elle ?

Je remercie notre rapporteure pour son excellent travail et pour les amendements qu'elle propose, notamment celui qui revalorise le rôle du Parlement, dont l'intervention – et c'est une première – est prévue en amont, et non *a posteriori*.

L'évaluation, dans l'étude d'impact, des conséquences pour l'État déconcentré et les régions, ne dit rien de l'aspect financier. Or les régions vont devoir remettre à plat les dispositifs existants, créer et animer des plateformes d'accueil. Comment les choses vont-elles se passer ?

Enfin, comment les entreprises de l'économie sociale et solidaire, qui sont en général de petite taille auront-elles accès à la BPI ?

M. Alain Marc. J'ai beaucoup apprécié la présentation pédagogique de notre rapporteure qui, fait remarquable, n'a pas hésité à nous faire part de ses doutes. C'est suffisamment rare pour mériter d'être souligné.

La BPI est un outil dont la gouvernance doit être encore précisée. Quel lien entretiendra-t-elle avec les plateformes d'initiative locale et les associations de capital-risqueurs ?

Mme Pascale Got. Le modèle de financement que propose la BPI ne risque-t-il pas de se heurter à la politique de concurrence si chère à l'Union européenne ?

Malgré vos précisions, madame la rapporteure, je continue à m'interroger sur la cohérence entre la politique nationale et les choix des régions, notamment en raison des inégalités et disparités territoriales ?

Existe-t-il d'ores et déjà des grilles et des critères pour cibler les activités à aider ?

En quoi la BPI peut-elle mieux faire qu'Oséo ?

Mme Michèle Bonneton. Les entreprises à caractère technologique seront-elles les seules concernées, ou bien la BPI financera-t-elle aussi les services et les entreprises de l'économie sociale ? Quelles seront les conditions portant sur l'activité de l'entreprise ?

Jusqu'où descendra-t-on dans le fonctionnement décentralisé ? Les bureaux de poste serviront-ils à mettre en place un maillage fin des territoires, au plus près des TPE ? Ne risque-t-on pas d'assister à une compétition entre les régions pour accéder au crédit de la BPI, plutôt qu'à une redistribution favorable à une meilleure égalité économique des territoires ? Des garde-fous sont-ils prévus ?

Si la Banque Postale se mettait à prêter aux entreprises, y aurait-il des synergies possibles avec la BPI ?

Mme Annick Le Loch. Vous avez précisé, madame la rapporteure, que les TPE pourraient s'adresser aussi à la BPI. Or elles sont nombreuses dans l'artisanat, « la première entreprise de France » – selon une formule qui n'est pas qu'un slogan. Pourtant, je n'ai rien trouvé sur l'accueil réservé à la BPI par l'Union professionnelle artisanale – l'UPA – que vous avez sûrement auditionnée. Quelles sont ses attentes ?

Mme Laure de La Raudière. Nous saluons l'idée même de la BPI mais le texte n'est qu'une esquisse de la tuyauterie et il reste des zones floues. La nouvelle entité réunira des structures comme Oséo, le FSI, Ubifrance et la COFACE, mais le budget de l'ensemble recevra-t-il moins, autant, ou plus que la somme des parties ?

Quel sera le calendrier de mise en œuvre ? Il nous manque encore des éléments importants, comme la doctrine d'intervention, le pacte d'actionnaires et le projet de loi concernant Ubifrance et la COFACE.

Je comprends bien la stratégie mais je n'y vois pas clair du tout sur l'aspect opérationnel. Une fois que nous aurons voté ce projet de loi et en attendant le second, les structures existantes, Oséo et CDC Entreprises continueront-elles à fonctionner ? Quelle sera la place respective de l'innovation et de l'export ? Quels seront les montants affectés à chacun des domaines d'intervention de la BPI ? Accordera-t-elle des crédits de trésorerie ? Même si le but visé est louable, nous devons être extrêmement prudents car il s'agit, vous l'avez rappelé, de l'argent de la collectivité et de l'épargne des Français.

Mme Marie-Lou Marcel. La création de la BPI correspond à un engagement fort du candidat François Hollande et les TPE et les PME en attendent beaucoup, en particulier pour soutenir l'innovation. La BPI reposera sur un réseau d'antennes régionales et les régions mettront en place des plateformes d'accueil sous la forme d'un guichet unique, ce dont on peut se féliciter d'autant plus que l'Observatoire de l'action économique régionale relève une augmentation du nombre d'interventions des régions depuis la crise de 2008. Le projet met en cohérence les outils existants et les actions portées par les régions.

Que penser de l'idée de créer, sous l'égide de la BPI, des fonds de retournement destinés à des entreprises connaissant des difficultés passagères ?

M. Philippe Le Ray. Je souscris aux objectifs visés à travers la création de cette banque, mais j'attire votre attention sur la nécessité de préserver le modèle économique du secteur. Qui se chargera d'actionner les garanties que la BPI aura prises ? Quelle marge prendra-t-elle sur ces concours ? Et combien ses ressources lui coûteront-elles ?

M. Philippe Kemel. Toutes les régions ne sont pas d'accord sur la solution finalement retenue pour les représenter dans les instances dirigeantes. Certes, les régions sont différentes les unes des autres mais les faire participer

toutes au comité d'orientation permettrait d'entendre chacune et d'articuler parfaitement politique nationale et action régionale.

La loi pourrait-elle empêcher la banque de se livrer à des activités spéculatives, puisque l'expérience a montré que la participation de l'État au capital ne suffisait pas ?

Le rapport Gallois propose de conforter le rôle du Commissariat général à l'investissement pour préparer l'avenir. Ne doit-il pas être représenté au sein de la BPI de façon à mettre les financements au service des objectifs stratégiques ?

Le rapport que j'ai rendu récemment a mis en évidence les difficultés de l'économie solidaire à réunir des fonds propres. N'y a-t-il pas lieu de fléchir cette activité spécifique dans la loi ?

M. Frédéric Roig. En Languedoc-Roussillon, le tissu économique est constitué à 95 % par des TPE. Nous nous intéressons donc tout particulièrement à ce que la BPI peut apporter à l'artisanat, au commerce, aux sociétés coopératives et participatives – les SCOP – et aux sociétés coopératives d'intérêt collectif – les SCIC. À cet égard, il faudrait veiller à ce qu'elle complète l'offre du microcrédit, en finançant des concours de 10 000 à 30 000 euros, destinés à renouveler les équipements, et que les entreprises ne trouvent pas auprès du système bancaire classique.

Quels seront la durée et les taux des prêts consentis ?

S'agissant de la gouvernance, comment la stratégie économique régionale sera-t-elle prise en compte dans les critères d'éligibilité, de façon à éviter le saupoudrage et à s'assurer que l'argent ira aux filières prioritaires, notamment les plus porteuses d'emploi ?

M. Daniel Fasquelle. La BPI est confrontée au risque de décevoir. Jean-Pierre Jouyet a déclaré, à propos de Florange, que la BPI n'avait pas vocation à aider « les canards boiteux » et qu'il ne voyait pas ce qu'elle viendrait faire à Aulnay. Nous avons intérêt les uns et les autres à dissiper les illusions. Jean-Pierre Jouyet n'a toutefois pas exclu d'intervenir pour prévenir les difficultés des entreprises, mais je ne vois pas très bien comment l'action de la BPI se combinera avec les mécanismes qui existent déjà, et qui sont nombreux.

Par ailleurs, la BPI accompagnera le lancement de nouvelles activités, en particulier l'innovation ; Les services pourront-ils bénéficier de ces concours ?

M. le président François Brottes. Il ne faudrait pas que le risque d'être accusé de soutien abusif interdise à la BPI d'intervenir et de permettre ainsi à une entreprise de survivre. Enfin, permettez-moi de poser à mon tour une question Mme la rapporteure : la BPI sera-t-elle bien une banque ?

Mme la rapporteure. C'est ce que j'ai compris M. le président, et c'est la raison pour laquelle j'ai fini par renoncer à modifier le conseil d'administration, pour qu'il demeure restreint, efficace, comme celui d'une banque. Ensuite, la BPI, telle une banque, interviendra en fonction de critères d'appréciation du risque. D'où ma remarque sur la nécessité de construire un modèle prudentiel spécifique, pour s'écarter, un peu, de celui de la CDC qui est particulièrement strict, plus encore que celui des banques classiques. La BPI n'est pas un outil destiné à aider les entreprises en difficulté, mais cette règle ne l'empêchera pas d'apporter des financements à long terme, à des moments clés de la vie de l'entreprise : amorçage, développement, innovation, internationalisation. Oui à des crédits de trésorerie, dans le prolongement de ce qu'Oséo faisait, d'ailleurs très bien. Il n'est pas question de mettre en difficulté une entreprise qui traverse une passe délicate, mais dont les perspectives de développement sont bonnes.

L'économie sociale et solidaire est un secteur que nous entendons développer parce qu'il est porteur d'activités nouvelles et prometteuses, et que, dans certaines zones, il représente une part importante de l'emploi. Mais on ne s'en sortira pas si l'on veut inscrire dans la loi la liste des filières ou des secteurs éligibles. Les débats nous donneront l'occasion de mettre l'accent sur tel ou tel secteur prioritaire, mais il faut éviter de se disperser. Par ailleurs, l'économie sociale et solidaire est la cible d'une filiale de la Caisse des dépôts qui donne apparemment satisfaction et il existe déjà des dispositifs publics qui lui sont destinés.

La question de Mme Massat, qui est centrale, ne nous a pas échappé. La BPI doit pallier certaines défaillances du marché, incapable notamment de fournir des ressources stables aux entreprises, mais il ne faudra pas que les banques se défaussent sur elle. Les établissements de crédit ne souhaitent pas forcément voir la BPI intervenir seule, mais elle doit faire jouer le plus possible l'effet de levier. La discussion sur la doctrine d'intervention et sur le pacte d'actionnaires qui sera l'occasion de préciser le modèle prudentiel devra répondre à plusieurs questions qui viennent d'être soulevées.

Quant aux délais, ils devraient être assez courts dans la mesure où certains acteurs nous réclament d'aller plus vite. Si l'on veut que la BPI soit en place au début de l'année prochaine, il faudra avoir arrêté avant le pacte d'actionnaires ainsi que le modèle prudentiel, dont le Parlement devra, selon ce que nous avons prévu, avoir débattu avant leur passage en conseil d'administration.

L'UPA, que nous avons effectivement reçue, a réservé un accueil extrêmement favorable au texte car elle considère que la nouvelle structure apportera des réponses à ses adhérents, souvent mal traités par les banques. Elle souhaite même siéger au comité d'orientation.

Nous savons que nous sommes sous le regard de Bruxelles. Cela explique qu'un tel montage ait été choisi, et qu'il faille faire fi de la nécessité et attendre pour intégrer les volets internationalisation et export.

Pour prévenir les difficultés, monsieur Fasquelle, on peut agir à plusieurs niveaux, d'abord à celui de l'interlocuteur habituel des entreprises, en l'occurrence Oséo, dont nous pouvons nous inspirer de la présence sur le terrain et de la bonne connaissance du tissu économique. Il y a ensuite les organismes qui étudient en profondeur la situation des entreprises, en particulier la Banque de France. On nous a demandé de légiférer à ce sujet, mais une loi ne me paraît pas indispensable pour que la Banque de France partage ses données et ses informations. Les élus locaux savent déjà qu'ils peuvent faire appel à elle.

S'agissant des activités entrant dans le périmètre de la BPI, c'est par crainte d'en oublier que je ne veux pas d'une liste dans la loi. Il me semble moins risqué de décrire précisément les objectifs de la BPI et les moments de la vie de l'entreprise où elle doit intervenir – création, développement, innovation et internationalisation. Je vous propose d'ailleurs, comme je l'ai déjà souligné, d'ajouter la transmission qui n'est actuellement pas prévue dans le projet du Gouvernement. En procédant ainsi, on évite les écueils d'une liste limitative. Le Gouvernement parle des « entreprises » en général, et pas seulement des entreprises industrielles.

Madame Bonneton, le débat sur la région me paraît passablement faussé. Nous avons d'un côté un outil public national au service de l'économie et de l'emploi, et, de l'autre, les régions qui, au fil des années, et selon leurs spécificités, ont acquis une expérience en matière de développement économique. Il est indispensable d'agir à l'intérieur du cadre national. Ensuite, au niveau régional, le comité d'orientation présidé par le président de région interviendra avec, le cas échéant, le comité d'engagement si la région apporte des financements, et il fera le lien avec les politiques locales.

La présence au conseil d'administration deux représentants des régions sur quinze membres n'est pas négligeable puisque les actionnaires n'auront pas plus de huit représentants. Le comité d'orientation, qui associera les personnalités compétentes, les représentants des organisations syndicales et ceux des employeurs, comptera aussi deux représentants des régions, dont le président. À ce niveau, les régions pourront peser d'un poids significatif. La représentation me semble équilibrée et l'articulation assurée. Cela étant, la doctrine d'intervention et ce qui se décide en comité de pilotage pourront évoluer sans toucher à la loi. Nous avancerons en marchant grâce au rapport d'évaluation annuelle qui nous sera remis.

Votre question sur les budgets est tout à fait pertinente, madame de La Raudière, mais je suis incapable, à ce stade, de vous répondre. La Banque aura deux filiales principales, l'une qui remplacera Oséo et qui accordera des financements, et l'autre spécialisée dans l'investissement et les apports en fonds propres. L'existant servira donc de point de départ, en termes de compétences, de réseau et de financement. Et, grâce à l'intelligence collective, aux synergies et objectifs assignés à la Banque, j'espère que nous réussirons à faire mieux et à pallier les carences du système actuel.

Les demandes sur les taux et la durée des prêts sont trop précises également. Je vous renvoie à la doctrine d'intervention. En tout état de cause, la vocation de la BPI n'est pas de prêter aux entreprises à des taux inaccessibles... Elle devrait proposer des concours aux mêmes conditions qu'Oséo, dont le directeur nous a dit qu'il se finançait aujourd'hui à 2,37 %.

Monsieur Marc, la réponse à votre question sur les plateformes et les capital-risqueurs dépendra du contexte local.

La politique d'emplois de la banque fera l'objet de discussions avec les dirigeants, monsieur Kemel. Mais le modèle prudentiel de la CDC est plutôt trop strict, que pas assez.

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

A.— UNE BANQUE AU SERVICE DU FINANCEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

L'article 1^{er} est certainement l'article le plus important du projet de loi ; paradoxalement, c'est sans doute aussi le plus lacunaire.

1. Un statut juridique hybride

L'article 1^{er} crée la banque publique d'investissement (BPI) sous le statut de « *groupe public au service du financement et du développement des entreprises* ». Cette qualification suscite d'emblée plusieurs interrogations.

On peut se demander pourquoi la BPI n'a pas été qualifiée d'« *établissement public industriel et commercial* », ou, compte tenu de la diversité de ses missions, d'« *établissement public à double visage* » (remplissant des missions à la fois d'ordre industriel et commercial et d'ordre administratif), voire de personne morale de droit public *sui generis* comme peut l'être, par exemple, la Banque de France.

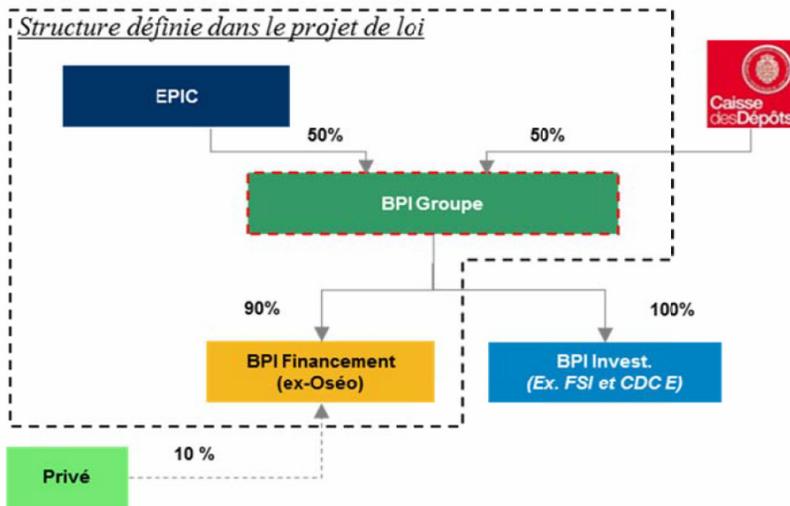
La question pouvait d'autant plus légitimement se poser que la BPI est en quelque sorte l'émanation de deux institutions bien connues et dont, par capillarité, elle aurait pu emprunter le statut juridique. D'une part, la BPI se substitue à Oséo, qui se subdivisait lui-même en un établissement public (« *l'établissement public Oséo* ») et en une société privée (« *la société anonyme Oséo* »)⁽¹⁾. D'autre part, la BPI est appelée à entretenir des liens étroits avec la Caisse des dépôts et consignations, qui a longtemps eu le statut d'« *établissement public spécial* »⁽²⁾, étrangeté juridique pourtant admise par la doctrine et le juge.

(1) Respectivement articles 1^{er} et 6 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

(2) Ce qualificatif lui fut appliqué dès sa création par la loi de finances du 28 avril 1816, par la suite codifiée à l'article L. 518-2 du code monétaire et financier. Sur ces controverses juridiques, voir La Caisse des dépôts et consignations, Histoire, statut, fonction, Jean-François BOUDET, pp. 51 s.

La BPI a donc été qualifiée de « *groupe public* » par l'article 1^{er} du projet de loi **car elle ne pouvait pas, être qualifiée d'établissement public en raison du schéma institutionnel complexe** qui a été retenu. En simplifiant, on peut en effet le décrire de la manière suivante : un établissement public (« *établissement public BPI-Groupe* », doté du statut d'établissement public industriel et commercial et qui représente l'État) et la Caisse des dépôts et consignations sont tous deux actionnaires à parité de la société anonyme BPI-Groupe. Cette société détient ensuite deux filiales, respectivement « *BPI Financement* » (anciennement Oséo), détenue à 90 % par la société anonyme BPI-Groupe (les 10 % restants étant détenus par des banques et autres acteurs privés) et « *BPI Investissement* », entité détenue à 100 % par BPI-Groupe regroupant le FSI (fonds stratégique d'investissement) et CDC entreprises.

Le schéma retenu est donc le suivant :



Source : Caisse des dépôts et consignations

De fait, qualifier cette entité privée, dont l'actionnariat est public à 100 %, d'établissement public ne pouvait être admis, pas plus d'ailleurs que le qualifier de personne publique *sui generis*. Ainsi, et même s'il peut être source d'hésitation voire de confusion, en choisissant le terme de « *groupe public* », **l'article 1^{er} réussit à appréhender les principaux éléments qui caractérisent la BPI**. D'une part, il s'agit effectivement d'un *groupe* qui englobe non seulement la société anonyme mais également ses filiales ; d'autre part, ce groupe possède bien une dimension *publique* dans la mesure où le capital de la société est entièrement public puisque détenu par l'État et la Caisse des dépôts à hauteur de 50 % chacun. En outre, même si elle n'est pas habituelle, il convient de préciser que cette appellation n'est pas totalement une nouveauté puisque l'ensemble constitué par la

Caisse des dépôts et consignations et ses filiales est lui-même qualifié de « *groupe public* », en vertu de l'article 151 de la loi de modernisation de l'économie ⁽¹⁾.

2. – Des missions élargies

La BPI se voit confier une mission générale « *au service du financement et du développement des entreprises* ».

Agissant en complément de l'action menée tant par l'État que par les régions, la BPI se voit d'abord confier une fonction de financeur des entreprises par le biais de « *prêts et [de] fonds propres* », confirmant par là même son statut bancaire. Or, et c'est notamment en cela qu'elle se distingue des banques classiques, la BPI a vocation à financer les entreprises tout au long de leur existence, notamment lors des étapes les plus difficiles au cours de son évolution puisque, comme l'indique l'article 1^{er}, elle agit aussi bien au stade de l'innovation que de leur développement et de leur internationalisation.

B. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Si la vocation de la BPI est large et ambitieuse, il est regrettable que cela ne se traduise pas davantage dans le texte.

C'est la raison pour laquelle, en premier lieu, votre rapporteure a souhaité préciser que la BPI, tout en étant au service du financement et du développement des entreprises, vise plus largement « *à favoriser la croissance, l'emploi ainsi que la compétitivité de notre économie* ». **Il importe en effet que le concours apporté aux entreprises n'apparaisse pas comme étant une fin en soi : c'est un moyen au service de l'économie tout entière.** Pour reprendre l'expression de M. Nicolas Dufourcq, chargé d'une mission de préfiguration de la direction générale, cette nouvelle banque a vocation « *à faire la courte échelle pour tout ce qui peut aider* » les entreprises et, de fait, pour favoriser leur compétitivité et, au-delà, la croissance économique ⁽²⁾. En outre, et bien que cette préoccupation soit évidemment présente à l'esprit de chacun (elle est d'ailleurs mentionnée dans l'étude d'impact du présent projet de loi), votre rapporteure souhaite que l'emploi figure explicitement parmi les tout premiers objectifs que la BPI devra poursuivre.

En deuxième lieu, votre rapporteure souhaite dissiper un doute quant au **champ d'application des entreprises qui peuvent avoir recours à la BPI**. Le texte, en l'état, ne fait référence qu'aux « *entreprises* », sans autre détail, alors que l'ordonnance de juin 2005 relative à Oséo (qui disparaît donc au profit de la BPI)

(1) « La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays », *article L. 518-2, alinéa 1^{er}, du code monétaire et financier résultant de l'article 151 de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Il est à noter que le deuxième alinéa de l'article L. 518-2 conserve le qualificatif d'« établissement spécial » pour la seule Caisse des dépôts et consignations*

(2) *Audition de M. Nicolas DUFOURCQ (8 novembre 2012)*

précise explicitement, au contraire, que l'établissement public Oséo « *a pour objet de (...) favoriser le développement et le financement des petites et moyennes entreprises* » (article 1^{er} - 2°), la société anonyme Oséo ayant également pour cible d'action privilégiée les petites et moyennes entreprises (article 6 - I - 2° et 3°). Comme l'indique pourtant l'étude d'impact annexée au projet de loi, on observe aujourd'hui une « *imparfaite mobilité des facteurs de production, et notamment des capitaux, [qui] peut être observée, notamment pour les petites entreprises* »⁽¹⁾. Celle-ci rappelle également que « *les encours de crédit aux TPE et PME indépendantes industrielles ont baissé sur ces deux dernières années* », justifiant de ce fait une action ciblée à leur attention. Il résulte également des diverses auditions que le cœur de cible de la future BPI sera constitué, dans la perspective de la constitution d'un *Mittelstand* français, des PME et des ETI. Pour autant, et cela a été souligné lors de plusieurs auditions, votre rapporteure estime qu'**il convient de ne pas exclure les TPE** qui peuvent également être sources d'émulation et d'efforts significatifs en termes de recherche et de développement, dont on sait qu'il s'agit d'un ressort essentiel de la compétitivité d'un pays. Au bout du compte, seules les grandes entreprises ont été exclues de l'énumération car les études sont concordantes : dans les faits, elles n'éprouvent guère de difficultés pour se financer, que ce soit par le biais des fonds propres ou en levant des capitaux sur les marchés. Cela dit, la BPI ne doit pas, selon votre rapporteure, exclure par principe d'intervenir à l'avenir, de façon ponctuelle, à la demande de grandes entreprises comme le fait déjà notamment le FSI : c'est la raison pour laquelle elles ne sont pas pour autant explicitement exclues du dispositif.

En troisième lieu, votre rapporteure approuve le texte original en ce qu'il privilégie le **soutien aux phases de la vie d'une entreprise par rapport à un soutien qui serait apporté à des filières limitativement énumérées**.

Créer aujourd'hui une entreprise est un défi, qui plus est un défi non dénué de risques. La *création* de l'entreprise, une fois le projet mûri par son concepteur, nécessite alors des moyens financiers élémentaires qui, la pratique l'illustre fréquemment, sont souvent difficiles à obtenir de la part des établissements bancaires. Une fois créée, l'entreprise doit ensuite obtenir de nouveaux fonds afin de *croître* et de *développer des procédés d'innovation*, les dépenses en R&D étant fréquemment de nature à lui donner une vraie impulsion. C'est alors le moment où, à la faveur de la commercialisation d'un nouveau *process* ou du gain remporté sur un nouveau marché, les entreprises se tournent vers *l'international*, ce qui nécessite là aussi non seulement de les financer mais également de les accompagner dans l'ensemble de leurs démarches. Enfin, lorsqu'un entrepreneur propriétaire de son entreprise décide de la céder, il a de nouveau besoin de fonds pour procéder à la *transmission de son outil de travail*, sans compter qu'il doit également bénéficier de conseils avisés pour ce faire.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteure estime qu'il est plus logique et plus pragmatique d'appréhender le financement des entreprises au

(1) Étude d'impact annexée au projet de loi, p 3

travers de ces diverses étapes et non en essayant de déterminer la ou les filières qui méritent de bénéficier d'une priorité d'engagement. Certes, dans les « *Soixante engagements* » qu'il avait présentés aux Français lors de la campagne présidentielle, le Président de la République avait indiqué que la BPI devrait favoriser « *le soutien aux filières d'avenir et la conversion écologique et énergétique de l'industrie* ». En outre, le 2 mars 2012, le candidat François Hollande avait encore expliqué, au cours d'une rencontre avec certains acteurs économiques, les mesures qu'il comptait prendre en faveur de l'économie sociale et solidaire : au nombre de celles-ci figurait notamment la disposition selon laquelle la BPI accorderait à l'économie sociale et solidaire un soutien de 500 M€⁽¹⁾. On peut également rappeler que MM. les ministres en charge du redressement productif et de l'agroalimentaire ont chacun plaidé pour que la BPI se dote d'un pôle consacré à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire⁽²⁾. S'il va de soi que ces divers secteurs, si cela se justifie, pourront être soutenus en pratique par la BPI, votre rapporteure craint qu'une énumération de filières, outre qu'elle soit stigmatisante pour celles qui ne seraient pas citées, ne soit partielle (il est toujours délicat pour une liste de ce type d'être véritablement exhaustive) et ne passe de ce fait à côté de certains secteurs ou de certaines entreprises œuvrant sur un créneau extrêmement précis, qui mériteraient tout autant d'être accompagnées par la BPI. C'est la raison pour laquelle il lui semble préférable d'indiquer que la BPI interviendra dès le stade de la **création** de l'entreprise (comme on l'a déjà indiqué, les moyens consacrés en France à la création et à l'amorçage des entreprises sont actuellement très faibles) mais aussi en faveur de leur **développement**, de leur **capacité à innover**, et de leur **internationalisation**. À la suite des auditions qu'elle a menées, votre rapporteure souhaite également que le soutien de la BPI aille jusqu'au stade de la **transmission** des entreprises, phase extrêmement sensible pour nombre de PME et d'ETI : cette précision figure en bonne place dans l'amendement qui a été adopté par la commission des affaires économiques.

En quatrième et dernier lieu, votre rapporteure a souhaité indiquer, dans un dernier alinéa, que l'action de **la BPI, qui s'inscrit dans le cadre d'une stratégie nationale, a vocation à s'appuyer sur les territoires et, à travers eux, sur les comités régionaux d'orientation** (institués par l'alinéa 12 de l'article 4 du projet de loi) ainsi que, plus largement, sur tous les acteurs de terrain pouvant intervenir en faveur des entreprises. Même si elle ne les cite pas explicitement, votre rapporteure pense tout spécialement aux chambres de commerce et d'industrie et aux chambres de métiers et de l'artisanat qui ont été fortement régionalisées par la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, et dont la connaissance du tissu économique et industriel peut s'avérer des plus précieuses. Enfin, comme on le verra dans notre commentaire de l'article 3, cet amendement précise également,

(1) « 4. Réserver à l'ESS une partie des fonds de la future Banque Publique d'Investissement à hauteur de 500 millions d'euros »

(2) Agrapresse Hebdo, 24 septembre 2012

que l'action menée par la BPI **doit être arrêtée au niveau national** par son conseil d'administration.

*
* *

La Commission examine l'amendement CE 1 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le texte du Gouvernement a été réduit après son passage au Conseil d'État et cet amendement propose de redéfinir et de préciser les missions de la Banque, en mentionnant qu'elle s'adressera en priorité aux PME, TPE et ETI ; en ajoutant la transmission – qui est une phase sensible – aux moments de la vie de l'entreprise où la banque pourra intervenir et qui sont déjà cités dans le texte ; et qu'elle devra favoriser l'emploi, en même temps que la croissance et la compétitivité des entreprises.

M. le président François Brottes. Je souhaiterais faire trois remarques au sujet de cet amendement.

Le texte, en l'état, évoque des « politiques menées par l'État et les régions ». Je propose de retenir la formulation suivante : « des politiques menées par l'État et menées par les régions » car elles ne se confondent pas forcément.

Ensuite, en se contentant d'écrire qu'elle « aide à la création d'entreprises », on risque d'exclure une participation en capital. Le verbe me semble trop faible.

Enfin, la précision « de croissance » à propos des entreprises susceptibles d'être financées par la BPI est sujette à interprétation. Elle laisse la porte ouverte à la contestation sur la nature de l'entreprise et sur l'opportunité du projet à financer. Il vaudrait mieux supprimer ces termes.

Mme Michèle Bonneton. Est-ce à dessein que le texte est muet sur les crédits de trésorerie ?

Mme la rapporteure. Je suis tout à fait d'accord pour supprimer la précision « de croissance », afin de lever une ambiguïté.

Comme il est écrit que la BPI agira comme « prêteur », il est inutile d'entrer davantage dans le détail. Je ferai la même réponse au président puisqu'il est prévu que la banque agira aussi comme « investisseur ».

Faute de trouver une meilleure rédaction, je me rallie à la proposition du président concernant les politiques de l'État et des régions.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 1 **ainsi rectifié**.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} **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

Cet article procède essentiellement à des changements de dénominations. Ainsi, l'établissement public Oséo disparaît au profit d'un **nouvel établissement public** dénommé BPI-Groupe. De la même façon, la société anonyme Oséo devient la **société anonyme BPI-Groupe**, officialisant ce faisant la disparition d'Oséo en tant que tel même si la structure duale demeure.

*

* *

La Commission émet 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

A.— UN POUVOIR CONFIE À UN CONSEIL D'ADMINISTRATION ET À UN DIRECTEUR GÉNÉRAL

L'article 3 est certainement l'un des articles les plus cruciaux du projet de loi dans la mesure où il a trait à la gouvernance de la société anonyme BPI-Groupe. À cet égard, deux organes y sont mentionnés : le conseil d'administration et le directeur général.

1. Le conseil d'administration

En l'état actuel du projet de loi, le conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe est composé de **15 membres** ce qui est relativement classique, les conseils d'administration d'établissements financiers ou d'institutions comparables étant généralement restreints pour fonctionner de la manière la plus efficace qui soit, et pour pouvoir prendre des décisions, ce qui est leur vocation principale. On peut ainsi remarquer que la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, qui veille notamment à contrôler les décisions les plus importantes ainsi que les orientations stratégiques prises par la Caisse ne compte que 13 membres tandis que le conseil d'administration du Fonds stratégique d'investissement (FSI) en compte 7, celui de la société anonyme Oséo en comptant 15.

Le conseil d'administration est composé de la façon suivante :

– parmi les 15 membres qui y siègent, on dénombre **8 représentants des actionnaires** qui seront désignés par l'assemblée générale et qui seront représentés de façon paritaire à raison de 4 représentants de l'État et de 4 représentants de la Caisse des dépôts et consignations ; ils seront donc majoritaires au sein du conseil d'administration ;

– la BPI fonctionnant sur le principe d'une étroite collaboration avec les régions, il était normal que ces dernières soient également représentées au sein de l'instance décisionnelle. À ce titre, le conseil d'administration comptera **deux représentants des régions**, désignés par une association représentative de celles-ci ;

– comme souvent dans ce type d'instances, le conseil d'administration de la BPI comptera également dans ses rangs **trois personnalités qualifiées** nommées par décret. Même si celles-ci ne sont pas « *fléchées* », il importe aux yeux de votre rapporteure que les profils retenus se distinguent de ceux plus classiques des représentants de l'État : il doit avant tout s'agir de personnalités bénéficiant d'une expérience diversifiée tant dans la sphère publique que dans les milieux économiques. Seule une telle expérience leur permettra de porter au sein du conseil d'administration l'ambition que nous voulons donner à la BPI au service des besoins de notre économie ;

– enfin, il est prévu que **deux représentants des salariés de la société anonyme BPI-Groupe et de ses filiales** siègent également au sein du conseil d'administration.

L'article 3 du projet de loi énonce par ailleurs les règles présidant au remplacement des membres du conseil d'administration qui viendraient à décéder ou à démissionner. Nouvel élément de nature à donner à l'État une voix importante au sein du conseil, cet article précise également que les délibérations de la société anonyme BPI-Groupe qui portent directement ou indirectement sur la mise en œuvre des concours financiers de l'État doivent toujours être adoptées « *avec le vote favorable des représentants de l'État* », ce qui confère donc à ces derniers un véritable droit de veto.

2. Le directeur général

Personnalité la plus visible au sein de la BPI, **le directeur général** est nommé par décret parmi les trois personnalités qualifiées. Bien que seule sa nomination soit mentionnée dans le projet de loi, le directeur général est sans nul doute possible appelé à devenir le maillon central de BPI-Groupe : comme l'a d'ailleurs précisé M. Jean-Pierre Jouyet lors de son audition, « *c'est le directeur général qui assurera l'unité de la banque* »⁽¹⁾, en étant notamment présent non

(1) Audition de M. Jean-Pierre JOUYET (13 novembre 2012)

seulement et bien sûr au sein de la structure faîtière mais également dans les filiales de la future BPI qu'il devrait présider ou, à tout le moins, dont il suivra attentivement les décisions. **C'est à lui également que reviendra la lourde tâche de définir la doctrine d'intervention de la BPI**, laquelle sera ensuite soumise pour avis au comité d'orientation puis discutée au sein du conseil d'administration et approuvée par lui. Même si cela n'est pas défini dans le présent texte car relevant plus sûrement du pouvoir réglementaire, voire du règlement intérieur de la future banque, on peut supposer que le futur directeur général sera assisté d'un comité exécutif (ainsi que d'autres instances comme peuvent l'être également un comité de suivi, un comité d'engagement...) comme c'est fréquemment le cas dans les grands groupes bancaires, propre à le conseiller et à l'épauler dans sa tâche.

Quant au président de la banque, il est prévu, bien qu'il ne soit à aucun moment mentionné dans le texte de loi, qu'il s'agisse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations *ès qualité*. Siégeant parmi les représentants des actionnaires, il devrait lui aussi contribuer à veiller, avec toute l'autorité et l'expérience dont il dispose, au respect de la doctrine d'intervention de la future BPI.

B.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Au cœur de la politique souhaitée par le Gouvernement en vue de favoriser l'emploi et la compétitivité de l'économie, le mandat confié à la BPI est ambitieux. **C'est une banque mais une banque qui n'est pas comme les autres**. Le risque auquel nous sommes confrontés est que les comportements classiques ne prennent le dessus et que le mandat que nous souhaitons donner à la BPI s'érode progressivement. Pour l'éviter et faire en sorte que les objectifs de la BPI soient atteints, il importe que cette ambition soit portée avec force au sein du conseil d'administration. **C'est le souci de votre rapporteure qui considère nécessaire de faire en sorte que la voix de l'État puisse exprimer cette ambition**.

C'est pourquoi la commission des affaires économiques a, à l'initiative de votre rapporteure, souhaité que le directeur général, qui exprimera les choix de l'État au sein du conseil d'administration, **soit nommé sur le contingent des représentants de l'État actionnaire et non sur celui des personnalités qualifiées** comme cela est prévu actuellement. Ce faisant, cet amendement permet également à l'État de retrouver des marges de manœuvre parmi les personnalités qualifiées lui permettant de désigner une personnalité d'expérience comme souhaité plus haut.

Suivant en cela la proposition de votre rapporteure, la commission a également précisé que **la composition du conseil d'administration devait s'efforcer de respecter le principe de parité**. Il convient d'ailleurs de noter que l'étude d'impact, comme l'y oblige la circulaire du 23 août 2012, a elle-même détaillé les conséquences de ce texte sur l'égalité entre les hommes et les femmes. À l'heure où la loi impose aux conseils d'administration des sociétés cotées un

certain pourcentage de femmes ⁽¹⁾, votre rapporteure a estimé que le présent texte ne pouvait donc se désintéresser du principe de la parité entre les hommes et les femmes.

Votre rapporteure a également proposé de **remédier à une ambiguïté du texte relative à la composition du conseil d'administration**. Le fait de faire référence, à l'alinéa 4, à deux représentants des régions nommés « *sur proposition d'une association représentative des régions* » pouvait laisser entendre qu'il en existe plusieurs. Le fait est que la plus représentative d'entre elles est naturellement l'ARF (*Association des régions de France*) qui, pourtant, n'a été créée qu'en décembre 1998, ce qui en fait une institution relativement jeune. Mais votre rapporteure tient à faire remarquer qu'il existe par ailleurs d'autres associations qui, même si elles couvrent un champ géographique plus limité (on peut citer l'*Association des régions françaises du grand Est*, créée en 1984, ou l'*Association des régions frontalières européennes*, qui est transnationale), pouvaient éventuellement revendiquer une légitime prétention à proposer elles aussi les représentants des régions au conseil d'administration. Après de brefs débats, la commission a adopté l'amendement de votre rapporteure énonçant que l'association visée devait être représentative **de l'ensemble des régions**, et non pas seulement de quelques-unes d'entre elles.

En outre, votre rapporteure a proposé à la Commission des affaires économiques, qui l'a accepté à l'unanimité, **un amendement tendant à supprimer la référence faite à l'alinéa 6 du projet de loi de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public**. En vertu de son article 1^{er}, cette loi est applicable à un certain nombre d'établissements publics ou de sociétés anonymes au regard, notamment, du statut de leur personnel ou de la prépondérance de l'État dans la détention de leur capital. Or, dans la mesure où il est prévu que le capital de la future société anonyme BPI-Groupe sera détenu paritairement par l'État et la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 50 %, il en résulte que l'État ne détient pas, par définition, la majorité du capital. De ce fait, cette société ne peut de toute évidence relever de la loi du 26 juillet 1983, ne justifiant donc pas la référence qui avait pu y être faite.

Enfin, **il apparaissait indispensable à votre rapporteure que le Parlement soit garant de la réalisation des objectifs confiés à la BPI**. Outil majeur de la politique économique et industrielle de notre pays, la nouvelle banque va très rapidement être dotée d'un cadre qui fixera le mandat qui lui est donné. Deux documents clefs vont intervenir en ce sens : **le Pacte d'actionnaires et la doctrine d'intervention**. Il appartient en effet à la Représentation nationale de s'assurer que la mission confiée à la BPI se traduit bien dans les faits, et ce dès sa mise en place, ainsi que dans les documents fondateurs. Le **Pacte**

(1) *La loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle impose ainsi un quota de femmes dans les conseils d'administration et de surveillance des plus grandes entreprises françaises de 20 % à partir de 2014 pour les sociétés cotées et de 40 % à compter de 2017, y compris pour les sociétés de plus de 500 salariés et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€ par an*

d'actionnaires est fondamental dans la mesure où il définira notamment les rôles respectivement dévolus à l'État et à la Caisse des dépôts et consignations dans le respect de l'actionnariat paritaire souhaité au sein de la société anonyme BPI-Groupe. Précisant notamment les modalités de vote au sein du conseil d'administration, l'éventuelle existence d'une minorité de blocage sur certaines décisions, le modèle prudentiel retenu ainsi que la durée (comme c'est habituellement le cas) d'un tel accord, le Pacte d'actionnaires a vocation à véritablement régir le fonctionnement du conseil d'administration au sein duquel les huit actionnaires seront majoritaires. Quant à la **doctrine d'intervention**, elle sera conçue par le directeur général de la BPI qui y définira notamment les conditions dans lesquelles la BPI pourra ou devra intervenir, les conditions d'octroi de prêts ou de participations en fonds propres, les éventuels engagements que devront souscrire les entreprises ainsi soutenues... Une fois cette doctrine établie, elle devra être soumise au Comité national d'orientation avant d'être votée par le conseil d'administration.

Compte tenu de l'importance de ces deux documents, il est indispensable aux yeux de votre rapporteure, que le Parlement puisse en avoir connaissance avant qu'ils ne deviennent définitifs. Le débat qui aura lieu au sein des commissions parlementaires intéressées devrait ainsi permettre aux députés et sénateurs à la fois d'être pleinement informés mais aussi, le cas échéant, de peser sur les orientations retenues. Dans cet esprit, ils doivent donc être présentés aux commissions compétentes des deux assemblées avant leur adoption par le conseil d'administration. En outre, cet amendement prévoit que, sans préjudice de toute autre demande d'audition, le directeur général rendra compte de l'activité de la BPI devant le Parlement en lui remettant un rapport annuel d'évaluation qui doit permettre un échange sur l'activité de la banque et sur la réalisation de ses objectifs.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CE 7 de la rapporteure, qui précise que le conseil d'administration devra être composé dans le souci du principe de parité entre les hommes et les femmes.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CE 2 de la rapporteure, qui stipule que le directeur général figurera parmi les quatre représentants de l'État au conseil d'administration, de façon à respecter l'égalité entre les deux actionnaires.*

Puis elle examine l'amendement CE 5 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit de s'assurer que les représentants des régions au conseil d'administration seront désignés par une association représentant l'ensemble des régions, et non une fraction partielle du territoire.

M. le président François Brottes. L'adjectif « françaises » n'est-il pas superflu ?

Mme la rapporteure. On peut effectivement le supprimer.

La Commission adopte l'amendement CE 5 ainsi rectifié.

Elle adopte ensuite à l'unanimité l'amendement CE 3 de la rapporteure, qui supprime la référence à la loi relative à la démocratisation du secteur public puisque l'État n'est pas l'actionnaire majoritaire de la BPI.

La Commission en vient à l'amendement CE 4 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le pacte d'actionnaires et la doctrine d'intervention devront, avant leur adoption par le conseil d'administration, être communiqués aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, et faire l'objet d'un débat, tout comme le rapport d'évaluation annuel du directeur général.

La Commission adopte l'amendement.

Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 3 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

A.— UNE IMPULSION CONFIEE À DES COMITÉS D'ORIENTATION

1. Le comité national d'orientation

Si le conseil d'administration est l'instance de décision de la société anonyme BPI-Groupe, l'article 4 du projet de loi met en place à ses côtés un « comité national d'orientation ». En quelque sorte, pour reprendre une image empruntée à l'histoire constitutionnelle, si le conseil d'administration a vocation à être « la raison » de la BPI, le comité national d'orientation devrait en être « l'imagination ».

Ce comité disposera du pouvoir d'émettre des avis non seulement à l'égard des orientations stratégiques de la future BPI mais aussi en ce qui concerne sa doctrine d'intervention et les modalités d'exercice par la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales relatives aux missions d'intérêt général dont elles seront investies. Votre rapporteure ne peut que regretter que le choix d'un comité d'orientation plutôt que d'un comité stratégique issu du conseil d'administration ait été privilégié, car cela risque de le placer dans une position trop faible, sans influence d'aucune sorte sur ce qui sera décidé dans la mesure où le conseil

d'administration n'est pas tenu par ses avis. Il n'est pas même tenu de les discuter. Conscient de cet état de fait, le futur président de la BPI n'a pas écarté, lors de son audition, l'hypothèse de la mise en place d'un futur comité stratégique permettant de remédier à ce point.

Afin de pouvoir bénéficier de la capacité d'évaluation la plus large et la plus riche possible, le comité national d'orientation sera composé de **21 membres** aux profils extrêmement variés :

– outre **un député et un sénateur** *ès qualités*, celui-ci comprendra également le **président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations** (qui est, par définition, un parlementaire, aux termes du premier alinéa de l'article L. 518-5 du code monétaire et financier ⁽¹⁾). Lors de son audition, M. Henri Emmanuelli, actuel titulaire de cette fonction, a exprimé ses doutes sur l'opportunité de cette participation. Il estime qu'il serait préférable que puisse siéger au sein du comité national un membre du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, sans qu'il soit nécessaire que ce soit son président.

– il est également prévu que siègent au comité **deux représentants des régions** désignés, comme c'est le cas pour le conseil d'administration, par une association représentative des régions ;

– siègeront également **cinq représentants des organisations de salariés les plus représentatives au plan national et interprofessionnel** (dont la désignation devrait s'effectuer sur la base de l'article L. 2121-1 du code du travail) ainsi que **trois représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs indépendants représentatives au plan national** ;

– enfin, siègeront **huit personnalités** choisies en raison de leur compétence dans les domaines du financement, de l'innovation, de l'énergie, des activités industrielles ou des activités de services, de l'économie sociale et solidaire, de l'environnement et de la politique de la ville.

Si les modalités de désignation de la plupart des membres du comité national relèvent du décret, le projet de loi a néanmoins tenu à préciser que le président de ce comité sera choisi par l'association représentative des régions entre les deux personnes qu'elle aura préalablement désignées. Fidèle à l'esprit faisant des régions un élément essentiel du futur dispositif, votre rapporteure tient à faire remarquer que cette précision respecte ainsi parfaitement l'engagement n° 1 ⁽²⁾ qui figure dans la déclaration commune faite à l'Élysée le 12 septembre 2012 entre

(1) « La commission de surveillance élit son président. Elle le choisit parmi les parlementaires qui la composent », *article L. 518-5 du code monétaire et financier résultant de l'article 151-V de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie en date du 4 août 2008*

(2) « Engagement n° 1 : au niveau national, les Régions seront membres du conseil d'administration de la banque [publique d'investissement] ; elles présideront son comité national d'orientation »

l'État (représenté par le Premier ministre) et les régions (représentées par le président de l'Association des régions de France).

2. Les comités régionaux d'orientation

Concrétisant l'engagement n° 2 ⁽¹⁾ figurant dans la déclaration commune entre État et régions, la création des comités régionaux d'orientation marque une nouvelle fois le rôle fondamental que vont jouer les régions dans le fonctionnement de la BPI grâce à leur connaissance du tissu local et des entreprises installées sur leur territoire.

La fonction de ces comités régionaux ne devrait pas être très différente de celle du comité national. Ainsi, celle-ci consistera pour l'essentiel à formuler des avis, là aussi sans force obligatoire, sur la manière dont la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales exerceront leurs missions au niveau régional. Ils veilleront tout particulièrement à ce que les orientations stratégiques prises au plan régional soient cohérentes avec la stratégie régionale de développement économique développée par ailleurs par chaque région. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a en effet confié aux régions le soin d'élaborer un « *schéma régional de développement économique* » (qui a parfois pris le nom de « *schéma régional de développement économique et d'innovation* ») afin de définir les « *orientations stratégiques de la région en matière économique* » ⁽²⁾. Les premiers schémas, élaborés pour une durée de cinq ans, ont été reconduits en 2010 pour la période 2010-2014. Votre rapporteure ne peut que se féliciter de voir le projet de loi préciser que les comités régionaux d'orientation doivent se prononcer sur la cohérence des actions de la BPI avec la stratégie régionale de développement économique.

Tout comme l'instance nationale, **les comités régionaux d'orientation bénéficient d'une composition leur permettant de représenter l'ensemble des parties prenantes au développement des entreprises**. Comptant notamment des représentants de l'État et de la collectivité régionale, ils verront également siéger plusieurs personnalités dont le nombre, même s'il n'est pas actuellement précisé, devrait être de huit dans la mesure où elles sont censées refléter les secteurs représentés au comité national d'orientation (financement, innovation, énergie, activités industrielles ou de services, économie sociale et solidaire, environnement et politique de la ville). Comme convenu par l'accord du 12 septembre 2012, chaque comité régional d'orientation sera présidé par le président du conseil régional et, en Corse, par le président du conseil exécutif de Corse.

(1) « Engagement n° 2 : au niveau territorial, les Régions présideront le comité d'orientation de la BPI en région »

(2) Article 1^{er} – II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

B.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Par souci de parallélisme avec ce qu'elle a décidé à l'égard du comité national d'orientation, la commission des affaires économiques a, sur la proposition de votre rapporteure, souhaité préciser que la composition des comités régionaux devait respecter le principe de parité entre les hommes et les femmes.

En outre, afin d'éviter toute ambiguïté, la mention selon laquelle l'association devant désigner deux représentants des régions doit être représentative de « *l'ensemble des régions* » a également été ajoutée.

*
* *

La Commission adopte à l'unanimité l'amendement CE 8 de la rapporteure qui précise que le comité national d'orientation devra, lui aussi, être composé dans le respect du principe de parité.

Elle adopte ensuite l'amendement CE 6 rectifié de la rapporteure, qui est de cohérence.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 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 création de la Banque publique d'investissement va conduire à la disparition d'Oséo dans sa forme actuelle. L'établissement public Oséo disparaît au profit de l'établissement public BPI-Groupe tandis que la société anonyme Oséo devient la société anonyme BPI-Groupe.

Dans cet article, quelques ajustements concernent l'établissement public BPI-Groupe qui, au nom de l'État, détiendra 50 % du capital de la société anonyme BPI-Groupe. Il est notamment prévu que cet établissement pourra agir de différentes manières au service des entreprises et de l'innovation, que ce soit directement, par l'intermédiaire de ses filiales, par l'intermédiaire de sociétés dans lesquelles il détiendrait une participation (comme c'est par exemple le cas pour la société anonyme BPI-Groupe), ou dans toute société dont l'État détiendrait directement ou indirectement au moins 50 % du capital. Par voie de conséquence, comme le précise l'alinéa 7 (qui modifie l'article 4-1° de l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à Oséo), l'établissement public BPI-Groupe pourra ainsi compter parmi ses ressources le montant des rémunérations qui lui seront versées par ses filiales, par les sociétés dans lesquelles il détient une participation ou par les sociétés dont l'État détiendrait directement ou indirectement au moins 50 % du

capital, et qu'il percevra en compensation des prestations qu'il effectuera pour leur compte.

Les dispositions les plus importantes de l'article sont relatives à la possibilité pour la société anonyme BPI-Groupe de recourir aux services d'une filiale agréée, qui serait un établissement de crédit (dans les faits, il s'agira de BPI-Financement, l'actuel Oséo), et qui mettrait en œuvre les missions qui lui sont confiées par les 1° à 3° de l'actuel article 6-I de l'ordonnance du 29 juin 2005. Afin de garder un certain contrôle sur l'activité exercée par cette filiale, il est d'ailleurs prévu qu'un commissaire du Gouvernement soit nommé auprès de la société anonyme BPI-Groupe et de la filiale agréée. Sur le fondement de l'article L. 615-1 du code monétaire et financier, le ministre en charge de l'économie peut effectivement nommer un commissaire du Gouvernement auprès d'un établissement de crédit auquel l'État aurait confié des prérogatives de puissance publique ou la poursuite de missions d'intérêt général. Ce fonctionnaire aura principalement pour tâche d'assurer un contrôle externe sur l'activité économique et sur la gestion financière opérée par ladite filiale.

*

* *

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

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

Les articles L. 511-33 et L. 511-34 du code monétaire et financier sont relatifs au secret professionnel qui s'impose aux membres des établissements de crédit⁽¹⁾. Ils disposent que, nonobstant son instauration, la règle du secret professionnel ne peut être opposée à certaines autorités (Autorité de contrôle prudentiel, Banque de France...) et qu'il peut également y être dérogé en certaines hypothèses soit, par exemple, lorsque la communication de certaines informations est nécessaire pour la bonne marche d'un certain nombre d'opérations financières ou lorsque les personnes bénéficiaires du secret professionnel ont elles-mêmes expressément autorisé qu'il puisse être levé.

(1) Ces deux articles constituent la Section 5 « Secret professionnel » du Chapitre I^{er} (« Règles générales applicables aux établissements de crédit ») du Titre I^{er} (« Établissements du secteur bancaire ») du Livre V (« Les prestataires de services ») de la partie législative du Code monétaire et financier.

L'article 6 du projet de loi prévoit pour sa part que, dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 Informatique et libertés, l'établissement de crédit créé à l'alinéa 15 de l'article 5 devra transmettre à l'État les informations couvertes par le secret professionnel mentionnées à l'article L. 511-33 ou celles qui sont explicitement énumérées par l'article L. 511-34 (renseignements relatifs à la situation financière, à l'organisation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme...) qui concernent les entreprises bénéficiaires de concours financiers de la part de filiales d'Oséo, de la part de la société anonyme BPI-Groupe ou de ses filiales.

*
* *

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

Article 7

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

Cet article prévoit que, jusqu'à l'élection des administrateurs représentants des salariés mentionnés à l'article 3, le conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe délibère valablement.

Il est également prévu que le conseil d'administration de la société anonyme Oséo pourra demeurer en place jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de réalisation des apports de titres effectués par l'établissement public BPI-Groupe au profit de la société anonyme BPI-Groupe, le premier étant comme on l'a déjà précisé actionnaire de la seconde.

*
* *

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

Article 8

Dispositions transitoires relatives aux engagements souscrits par Oséo

Dans un louable et logique souci de continuité, le présent article prévoit que les contrats souscrits par Oséo ou ses filiales avant leur absorption par le nouveau groupe public de la Banque publique d'investissement demeurent

applicables, sous réserve que rien dans la situation nouvelle ne vienne justifier leur résiliation anticipée ou la modification de leurs clauses.

*

* *

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

Article 9

Application de la loi outre-mer

Comme c'est généralement le cas dans tout texte législatif, cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure législative propre à permettre l'application, sous réserve des adaptations nécessaires, des dispositions du Titre I^{er} de la présente loi qui relèvent de la compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Il autorise également le Gouvernement à opérer de même pour permettre les adaptations nécessaires du Titre I^{er} au Département de Mayotte ainsi qu'aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint Pierre et Miquelon.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 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

L'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs a été prise en application de l'article 33 de la loi n° 2010-1249 de régulation financière en date du 22 octobre 2010. Elle visait principalement à transposer en droit français les dispositions de la directive 2009/65/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination

des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (directive connue sous le nom de « *OPCVM IV* »). Elle a également permis de moderniser le cadre juridique de la gestion d'actifs en renforçant la protection des investisseurs et des épargnants ainsi que la compétitivité des produits et des acteurs. En renforçant l'information de l'investisseur grâce à un document spécifique (le « *document d'information clé pour l'investisseur* ») et en facilitant les opérations transfrontalières en matière de gestion d'actifs, cette ordonnance contribue à conforter la place de la France, première en Europe, pour la gestion d'OPCVM avec une part de marché estimée à l'heure actuelle à plus de 20 %.

Le présent article vise donc à ratifier cette ordonnance.

*
* *

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

Article 11

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

L'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs compte trente articles, pour un grand nombre d'entre eux d'une très grande technicité.

Le présent article vise seulement à corriger quelques erreurs de référence contenues dans plusieurs articles du code monétaire et financier modifiés par ladite ordonnance.

*
* *

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

Article 12

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

L'article 12 du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures relevant du domaine de la loi. **Il s'agit respectivement des mesures suivantes :**

– mesures nécessaires à la transposition de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil en date du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

Lors de la crise financière qui a frappé l'ensemble des économies à compter de l'automne 2008, on s'est rendu compte de la vulnérabilité de certains marchés et de la stratégie suivie par de nombreux gestionnaires, que ce soit dans leurs relations avec les investisseurs ou avec les marchés. L'Union européenne souhaite à cet effet que des mesures communes de surveillance puissent être rapidement mises en place. La directive 2011/61/UE vise, dans cette perspective, à établir un cadre capable de répondre aux risques décelés en tenant compte du vaste éventail de stratégies et de techniques d'investissement employées par les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs. À cette fin, elle vise à créer un marché intérieur pour les gestionnaires et un ensemble réglementaire permettant de définir un cadre de surveillance harmonisé et strict pour les activités exercées par tous les gestionnaires dans l'Union européenne.

– mesures nécessaires permettant de spécifier et d'encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectifs ne relevant pas de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains OPCVM.

La directive « *OPCVM IV* » de 2009, qui a fortement refondu, tout en les complétant, les dispositions de la précédente directive communautaire sur ce sujet (directive 85/611/CEE du Conseil en date du 20 décembre 1985), ne concernait que les OPCVM de type autre que « *fermé* », c'est-à-dire qui offrent leurs parts en vente au public dans la Communauté. La présente disposition du projet de loi souhaite donc combler un vide juridique en adoptant les mesures permettant d'encadrer les activités exercées notamment par les autres OPCVM existant au sein de l'Union européenne.

– mesures permettant de simplifier la gamme des produits de placement collectif afin d'en accroître la lisibilité et d'améliorer la gestion de leur liquidité.

L'article 12 a enfin pour objet de permettre au Gouvernement de rendre applicables les mesures précédemment annoncées, avec les adaptations nécessitées par leur statut particulier, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Il autorise également le Gouvernement à opérer de même

pour permettre les adaptations nécessaires au Département de Mayotte ainsi qu'aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint Pierre et Miquelon.

*
* *

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

Article 13

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

L'article 13 du projet de loi autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la réforme du régime des établissements de crédit.

Dans la perspective de l'application, au 1^{er} janvier 2013, d'un règlement communautaire dit « *CRR4* » (qui, dans la suite des Accords de Bâle III et en complément de la directive dite « *CRD4* », vise à augmenter les « *coussins de risque systémique* » applicables aux institutions financières), il importe d'harmoniser la définition française de l'établissement de crédit avec celle qui a cours au niveau européen. Tel est l'objet du présent article, outre qu'il habilite le Gouvernement à prendre toute mesure permettant d'appliquer ces mesures aux territoires d'outre-mer précédemment visés par les articles 9 et 12 du présent projet de loi.

*
* *

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

*Enfin, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 1 rectifié présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article premier

Substituer à l'alinéa 2 les trois alinéas suivants :

« *Art. 1^{er}* – La banque publique d'investissement est un groupe public au service du financement et du développement des entreprises qui vise, dans le respect et en appui aux politiques menées par l'État et menées par les régions, à favoriser la croissance, l'emploi ainsi que la compétitivité de notre économie.

« Composée d'un établissement public, d'une société anonyme et de filiales, la banque publique d'investissement oriente en priorité son action en faveur des très petites entreprises, des petites et moyennes entreprises ainsi que des entreprises de taille intermédiaire. Agissant comme conseil, prêteur et investisseur avisé, elle aide à la création d'entreprises, à leur développement, à leur capacité à innover, à leur internationalisation ainsi qu'à leur transmission.

« Dans le respect de la stratégie arrêtée au niveau national par le conseil d'administration mentionné à l'article 3 de la présente loi, la banque publique d'investissement intervient dans un souci constant de proximité à l'égard des entreprises en s'appuyant sur les comités régionaux d'orientation mentionnés à l'article 4 ainsi que sur tout autre acteur propre à soutenir son action. ».

Amendement CE 2 présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article 3

I. – À l'alinéa 3, substituer aux mots : « , dont quatre représentants de l'État », les mots : « : quatre représentants de l'État, dont le directeur général, »

II. – En conséquence, supprimer l'alinéa 7.

Amendement CE 3 présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article 3

Après le mot : « capital », supprimer la fin de l'alinéa 6.

Amendement CE 4 présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure 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. »

Amendement CE 5 rectifié présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article 3

À l'alinéa 4, substituer à la seconde occurrence des mots : « des régions », les mots : « de l'ensemble des régions ».

Amendement CE 6 présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article 4

À l'alinéa 6, substituer à la seconde occurrence des mots : « des régions », les mots : « de l'ensemble des régions ».

Amendement CE 7 présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article 3

À l'alinéa 2, après le mot : « comprend », insérer les mots : « , dans le respect du principe de parité entre les hommes et les femmes, ».

Amendement CE 8 présenté par Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis :

Article 4

À l'alinéa 3, après le mot : « composé », insérer les mots : « , dans le respect du principe de parité entre les hommes et les femmes, ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'économie et des finances (cabinet du ministre)

- M. Jean-Jacques Barbéris, conseiller chargé du financement des entreprises, de la concurrence, de la consommation et des professions libérales
- M. Sébastien Raspiller, chef de bureau Financement et Développement des entreprises (Direction générale du Trésor)
- M. Cédric O, conseiller en charge des relations avec le Parlement et affaires réservées

Ministère du redressement productif

- Mme Fanny Letier, directrice adjointe du cabinet
- M. Éric Huber, conseiller technique (financement des entreprises et de l'innovation)
- M. Tahar Melliti, conseiller Innovation et nouvelle économie industrielle
- M. David Lebon, conseiller parlementaire

Assemblée Permanente des Chambres et Métiers de l'Artisanat (APCMA)

- M. François Moutot, directeur général
- Mme Véronique Mattéoli, chargée de mission

Association France Active

- M. Christian Sautter, président
- Mme Anne Florette, directrice générale

Association française des investisseurs pour la croissance (AFIC)

- M. Louis Godron, président

Autorité des marchés financiers (AMF)

- M. Gérard Rameix, président
- M. Thierry Francq, secrétaire général

Chambres de commerce et d'industrie de France (CCI France)

- M. André Marcon, président
- M. Dominique Brunin, directeur International, industrie, innovation et intelligence économique
- M. Jérôme Pardigon, responsable des relations institutionnelles

Caisse des dépôts et consignations

- M. Jean-Pierre Jouyet, directeur général
- M. Antoine Gosset-Grainville, directeur général adjoint
- Mme Sophie Quatrehomme, cheffe de cabinet du directeur général – conseillère
- Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle affaires publiques

CDC Entreprises (Caisse des dépôts et consignations)

- M. Philippe Braidy, président

Coface

- M. Jean-Marc Pillu, président
- M. Christophe Viprey, directeur des garanties publiques

Collectif pour un pôle financier public

- M. Loïc Daguzan, animateur du collectif « Pour un Pôle public financier au service des Droits »
- Mme Anne Querrien, Association internationale des techniciens, experts et chercheurs (AITEC)
- M. Jean-Louis Corvaisier, secrétaire fédéral de la fédération CGT Finances
- M. Denis Durand, secrétaire général de la CGT Banque de France

Commissariat à l'investissement

- M. Pascal Werner, directeur « Financements, investissements et amorçage »
- Mme Sana de Courcelles, conseiller parlementaire

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- Mme Isabelle Martin, secrétaire confédérale
- Mme Anne-Florence Quintin, Secrétaire confédérale

Confédération générale du travail (CGT)

- M. Nasser Mansouri, responsable des questions économiques
- Mme Patricia Tejas, secrétaire générale de la fédération CGT des finances

Conseil régional d'Île-de-France – Association des régions de France (ARF)

- M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'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'ARF

Cour des comptes

- M. Christian Babuziaux, président de chambre honoraire
- Mme Catherine Julien-Hiebel, conseillère référendaire
- M. Gabriel Ferriol, auditeur

Croissance Plus

- M. Stanislas de Bentzmann, vice-président
- Mme Florence Depret, directrice déléguée
- Mme Clothilde Hervouet, chargée de mission

Fonds stratégique d'investissement (FSI)

- M. Jean-Yves Gilet, Directeur général
- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, Responsable des affaires publiques

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- M. Etienne Bernard, président du comité TPE, PME, ETI du MEDEF
- M. Alain Damais, directeur général adjoint en charge des affaires économiques et internationales

- Mme Ophélie Dujarric, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- Mme Muriel Sembelie, rapporteure du comité TPE, PME, ETI

OSÉO

- M. François Drouin, président-Directeur général
- M. Erik Thomas, chargé des relations institutionnelles

Syndicat des entreprises de taille intermédiaire (ASMEP-ETI)

- M. Yvon Gattaz, président
- M. Alexandre Montay, délégué général

Syndicat national de la banque et du crédit (SNB/CFE-CGC)

- M. Régis Dos Santos, président
- M. Jean Marc Lucchese (SNB/CFE-CGC chez Oséo)
- M. Claude Malat (SNB/CFE-CGC à la CDC)

Ubifrance

- M. Christophe Lecourtier, directeur général

Union professionnelle de l'artisanat (UPA)

- M. Pierre Burban, secrétaire général
- Mme Caroline Duc, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement

Personnalités qualifiées

- M. Nicolas Dufourcq, directeur général adjoint de Cap Gemini, chargé d'une mission de préfiguration de la direction générale de la Banque publique d'investissement
- M. Henri Emmanuelli, député, président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
- M. Bruno Parent, inspecteur général des finances, chargé de la mission de préfiguration de la Banque publique d'investissement