

**SYNTHESE DU RAPPORT DE LA MISSION DE PREFIGURATION DE LA BANQUE
PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT (BPI)**

Établi par

Les inspecteurs des finances

PERRINE BARRE

JEROME ITTY

JULIE BONAMY

DORYANE HUBER
Administratrice civile

SOPHIE REMONT
Ingénieur en chef des mines

Sous la supervision de **BRUNO PARENT**
Inspecteur général des finances

Synthèse

1. CONSTATS	2
1.1. Situation actuelle du financement des entreprises.....	2
1.2. Dispositifs publics d'appui au financement des entreprises.....	3
2. CHOIX ET CONTRAINTES	3
2.1. Orientations générales.....	3
2.2. Grands choix structurants	4
2.3. Contraintes et contexte.....	5
3. PROPOSITIONS	5
3.1. La composition et le mandat de la « BPI socle »	5
3.2. L'actionnariat et la gouvernance de la BPI	6
3.3. La dimension territoriale et l'implication des régions	7
3.4. Le « comptoir unifié ».....	7
4. PERSPECTIVES	8
4.1. A moyen terme, des évolutions envisageables de la « BPI socle »	8
4.2. A court terme, déterminer les conditions de déploiement de la BPI.....	8

Synthèse

Le Ministre de l'économie et des finances a confié le 26 juin 2012 à Bruno Parent, inspecteur général des finances, une **mission de préfiguration de la banque publique d'investissement (BPI)**, afin d'explorer le contexte, les conditions et les scénarios de sa mise en œuvre.

Le Ministre a confié à la mission le mandat de conduire une **large consultation (165 personnes rencontrées, plus de 60 contributions écrites reçues)**, incluant toutes les parties prenantes au financement public des entreprises (opérateurs, services de l'État, conseils régionaux, représentants professionnels et syndicaux). En raison de la brièveté de la mission, l'essentiel des travaux a reposé sur une exploitation « en chambre » des documents sollicités et transmis par les opérateurs, les services de l'État et les conseils régionaux.

Les conclusions de la mission ont été remises au Ministre le 31 juillet 2012 :

- ♦ le rapport présenté au Ministre dresse des **éléments de constat** sur les dispositifs publics actuels en faveur du financement des entreprises et **précise les grands arbitrages** à rendre ainsi que les **principales contraintes** dans lesquelles la création de la BPI doit s'insérer ;
- ♦ afin de tenir les engagements du gouvernement d'une **mise en œuvre rapide et opérationnelle de la BPI**, la mission préconise la constitution, dans un premier temps, d'une « **BPI socle** », regroupant les acteurs publics centraux du financement de l'économie (Oséo, le fonds stratégique d'investissement – FSI – et la filiale de la Caisse des dépôts et consignations dédiée aux entreprises CDC Entreprises). Enfin, le rapport précise les **perspectives de déploiement de la BPI, à court et moyen terme, de déploiement de la BPI.**

1. Constats

1.1. Situation actuelle du financement des entreprises

La mission a d'abord cherché à refléter **la situation actuelle du financement des entreprises**, sur la base des informations et des analyses transmises par les parties prenantes consultées.

En premier lieu, la situation globale actuelle du marché du crédit bancaire pour les entreprises apparaît relativement satisfaisante, mais hétérogène. En effet, les volumes globaux d'encours de crédit progressent de manière plus dynamique que la croissance de l'économie, même si le rythme d'augmentation est moins soutenu qu'avant la crise (+4% par an contre +8% par an avant la crise). Mais certains secteurs connaissent une dégradation de leurs conditions d'accès au crédit, notamment les entreprises innovantes ou qui ont un projet à l'export ; c'est également le cas pour les entreprises industrielles, dont les encours ont baissé de -2% entre 2011 et 2012.

En deuxième lieu, le marché des investissements en fonds propres dans les entreprises semble se stabiliser après les turbulences liées à la crise. Mais le renforcement des fonds propres des entreprises françaises au cours des dernières années résulte largement d'une politique de ralentissement des investissements et de mise en réserve du résultat. Par ailleurs, les montants totaux investis dans le capital risque se sont fortement contractés au cours des dernières années (-13% entre 2008 et 2011).

En troisième lieu, cette situation serait toutefois susceptible de se dégrader à moyen terme, à mesure que les différentes réglementations prudentielles concernant les banques et les assurances (normes de Bâle III et de Solvabilité II) entreront en vigueur, même si la mission n'a pu chiffrer à ce stade l'impact de ces normes prudentielles sur la production de crédits et les investissements en fonds propres des investisseurs institutionnels.

1.2. Dispositifs publics d'appui au financement des entreprises

La mission a ensuite recensé les dispositifs publics d'appui au financement des entreprises mis en œuvre par l'État et ses opérateurs, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ainsi que les collectivités territoriales.

En premier lieu, les interventions en faveur des entreprises sont multiples, à tous les stades du développement de l'entreprise. Les entreprises ont accès à une palette large d'outils de financement, en dette (crédits de court terme, crédit-bail, cofinancement de prêts bancaires, garanties de prêts bancaires), en fonds propres et quasi-fonds propres (investissement direct ou investissement indirect *via* des fonds de fonds, obligations convertibles) et en aides (subventions ou avances remboursables). Les différents stades de la croissance des entreprises sont couverts, depuis la création et l'amorçage, jusqu'au développement.

En deuxième lieu, ces interventions sont importantes en montant et portées par un grand nombre d'acteurs. L'intervention publique en faveur du financement des entreprises mobilise des montants très significatifs, avec des effets démultipliés sur l'économie du fait de l'effet de levier auprès des financeurs privés. Par exemple, Oséo garantit 4,2 Md€ d'encours de prêts aux entreprises. Les acteurs, financeurs comme opérateurs, sont multiples, du côté de l'État (Oséo, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME-, ou direction des garanties publiques de Coface), de la Caisse des dépôts (CDC Entreprises, CDC économie sociale et solidaire) et des collectivités territoriales. Les conseils régionaux cherchent ainsi à développer une offre complète d'outils « d'ingénierie financière », pour partie de manière autonome et pour partie en coopération avec les opérateurs de l'État, en confiant, par exemple, à Oséo la gestion de fonds régionaux de garantie ou des fonds régionaux d'innovation.

En troisième lieu, les acteurs sont largement interconnectés, mais plus ou moins bien coordonnés. S'ils sont nombreux, les acteurs du financement des entreprises sont très interconnectés, avec des participations croisées multiples. Par exemple, la Caisse des dépôts détient près de 27% du capital d'Oséo, près de 47% du capital d'Oséo régions, 51% du FSI et 100% de CDC Entreprises, qui détient 80% de FSI Régions – Oséo détenant les 20% restant. Des flux importants de fonds transitent en provenance d'autres acteurs, qui ne sont pas des opérateurs mais des financeurs, *a l'instar* du commissariat général à l'investissement (CGI) pour le compte de l'Etat.

Au total, dans un contexte d'incertitude sur l'évolution du financement privé de la croissance des entreprises, rationaliser et simplifier l'offre publique en matière d'appui au financement des entreprises, en produits de crédit et de fonds propres est possible. Les effectifs des opérateurs présents en régions au contact des entreprises, près de 1 000 agents au total, en comptant les effectifs d'Oséo, de la CDC et de FSI régions, permettraient dans un cadre rénové, de diffuser une offre simplifiée et plus lisible.

2. Choix et contraintes

2.1. Orientations générales

Le principe directeur est celui d'une mise en œuvre très rapide la BPI, ce qui implique un calendrier cadencé de déploiement du projet (opérationnel pour début 2013) et de s'appuyer sur les opérateurs existants, en recourant à des solutions pragmatiques d'« assemblage ».

Synthèse

Les objectifs fixés par le Ministre dans sa feuille de route à la mission (communiqué de presse du 26 juin 2012) sont ceux d'une simplification accrue et d'une plus grande efficacité, avec une BPI présente en régions à travers la mise en œuvre d'un « guichet unique ». Les modalités de participation des régions, acteurs locaux du développement économique, constituent également un objectif à remplir.

Enfin, la BPI n'est pas une banque « généraliste », c'est-à-dire offrant ses services aux particuliers, aux collectivités territoriales, au financement des grandes infrastructures ou du logement. En outre, la mission recommande qu'elle ne soit pas non plus la banque du sauvetage des entreprises en difficulté.

2.2. Grands choix structurants

Plusieurs grands choix structurants ont été proposés par la mission au Ministre.

En premier lieu, en matière de mandat de la BPI, se pose la question de l'objectif poursuivi : **un financement général des entreprises (logique « horizontale) ou une politique de financement ciblé (logique « verticale » de politique industrielle) ?** La mission estime qu'il est possible de concilier ces deux options, en affirmant que l'offre de services de la BPI concerne les entreprises de manière générale, mais que certains outils (par exemple en matière d'investissement en fonds propres ou bien d'innovation) doivent pouvoir être mobilisés dans une logique de politique sectorielle ou industrielle. Cette question renvoie également aux clients de la BPI, **la mission recommandant de résolument concentrer l'action de la BPI sur les petites et moyennes entreprises (PME), ainsi que sur les entreprises de taille intermédiaire (ETI)**, les grandes entreprises n'étant que marginalement concernées et ce, simplement sur la base des outils déjà existants (notamment intervention en fonds propres, dans le cadre du FSI).

En deuxième lieu, en matière de doctrine d'intervention de la BPI, la question est de savoir s'il faut poursuivre la démarche de co-intervention avec le secteur privé (cofinancement, coinvestissement) dans la plupart des cas, ou bien s'engager dans la voie d'un financement seul. **La mission recommande d'adopter une doctrine d'intervention différenciée selon les outils**, le financement de l'innovation et, dans certains cas, les fonds propres (participation minoritaire) peuvent se prêter à des interventions seules, alors que l'effet d'entraînement (c'est-à-dire entraîner les financeurs privés) et l'effet de levier (c'est-à-dire encourager les acteurs privés à compléter le financement) doit être privilégiés en matière de financement (garantie, prêts). Enfin, les **modalités d'intervention de la BPI devraient également être définies**, c'est-à-dire le degré « d'accompagnement » offert aux entreprises, au-delà ou en appui de l'offre de financement, ainsi que l'attitude plus ou moins proactive des équipes de la BPI en matière d'identification et de démarchage des entreprises en croissance susceptibles de bénéficier de l'appui de la BPI.

En troisième lieu, en matière de positionnement de la BPI, se pose la question de l'articulation de son action avec les conseils régionaux. Une proposition mise en avant par certaines régions consisterait à confier aux conseils régionaux la responsabilité de la BPI, c'est-à-dire des opérateurs actuels de l'État (« banque publique d'investissement régionale » – BPIR). **Il serait cependant pertinent de conserver une banque nationale, active en régions** sous la forme de directions régionales dotées de pouvoirs de décision déconcentrés et intervenant en coopération étroite avec les conseils régionaux.

Synthèse

En quatrième lieu, **les ressources confiées à la BPI devront être définies**. L'addition des ressources existantes au sein des différents opérateurs concernés au premier chef par la création de la BPI (Oséo, CDC Entreprises et le FSI) permettent de mobiliser près de 20 Md€ de capital « effectif », ce qui permet à la BPI d'être directement opérationnelle. A terme, le gouvernement peut également choisir de confier à la BPI des ressources supplémentaires (cf. par exemple la mission de réflexion confiée à Pierre Duquesne sur l'épargne réglementée). Enfin, celle-ci pourra notamment mobiliser les fonds européens (fonds structurels du budget de l'Union européenne ou interventions de la banque européenne d'investissement ou du fonds européen d'investissement).

2.3. Contraintes et contexte

La création de la BPI s'insère dans un contexte qui encadre les modalités de mise en œuvre de ce projet. Ces éléments nécessiteront des approfondissements techniques complémentaires au regard des options retenues.

En premier lieu, **la législation de l'Union européenne (UE) encadre le soutien public aux entreprises (« aides d'État »)**. Certes, les opérateurs actuels interviennent dans des conditions conformes au droit de l'UE (respect du principe de l'investisseur en économie de marché). Néanmoins, il conviendra de présenter le projet de BPI à la Commission et à lui notifier, le cas échéant, les nouveaux dispositifs.

En deuxième lieu, **l'activité des établissements de crédit (« banque ») et des autres institutions financières est encadrée par des réglementations prudentielles et de bonne gestion**. Ainsi, la réglementation issue des normes de Bâle III, notamment en matière de ratio de solvabilité et de ratios de liquidité, trouverait à s'appliquer à l'établissement de crédit de la BPI. Par ailleurs, les règles de bonne gestion et de prévention des conflits d'intérêt conduisent à une séparation stricte des activités et des chaînes de décision pour la branche « crédit » et pour la branche « fonds propres » de la BPI. Cette séparation n'exclut cependant pas des synergies au niveau local, dans les expertises métier préalables aux décisions.

En troisième lieu, **la mise en œuvre de la BPI devrait nécessiter un véhicule législatif**.

3. Propositions

Dans ce contexte, la mission propose de déployer d'abord une « BPI socle », ménageant, le cas échéant, des possibilités importantes d'évolution et d'adaptation

3.1. La composition et le mandat de la « BPI socle »

Dans un objectif de rapidité de mise en œuvre, la « BPI socle » proposée capitalise sur les succès et évite les ruptures brutales :

- ♦ elle repose sur une branche « innovation/garantie/financement » (établissement de crédit, ex Oséo) et sur une branche « fonds propres » (rapprochement de FSI et de CDC Entreprises) ;
- ♦ les entités (holding et branches) ne sont pas fusionnées : elles demeurent des entités séparées sous forme de filiales, sous l'autorité de la structure de tête (*holding*). La holding serait notamment responsable de la stratégie, de l'allocation des moyens, du pilotage du réseau et de la maîtrise des risques. Maintenant la capacité de l'établissement de crédit à emprunter sur les marchés, la BPI fonctionne à « ressources constantes » peut, bien entendu, accueillir des ressources supplémentaires ;

Synthèse

- ◆ enfin, elle s'articule avec les autres acteurs du financement et de l'accompagnement, c'est-à-dire avec les régions, les autres partenaires de la BPI (en particulier Ubifrance et Coface, dans une logique d'accompagnement et de financement des entreprises à l'export), les partenaires de l'économie sociale et solidaire et avec les acteurs privés. La « BPI socle » prend également en compte les spécificités de l'économie sociale et solidaire en facilitant l'accès aux outils classiques et en expertisant la possibilité de développer des outils spécifiques, en s'appuyant sur le réseau dense d'acteurs existants.

La BPI est prioritairement la banque des PME et des ETI, dans une logique de financement « horizontal », mais aussi en appui à une politique ciblée. Elle intervient de manière proactive en identifiant les PME en croissance et en les accompagnant dans leurs projets d'innovation et d'exportation.

La BPI intervient en priorité sur les défaillances de marché et vise à mobiliser les financements privés, à travers une doctrine d'investissement différenciée selon les outils et les métiers. En matière d'innovation, des outils dédiés permettent de cibler des secteurs prioritaires, de partager le risque d'échec avec l'entreprise. Pour la garantie, le ciblage sur les prêts les plus risqués, le cas échéant en partenariat avec les régions dans le cadre de fonds de garantie, permet de réduire le niveau de risque pris par les banques. Concernant le financement, le maintien de la règle de cofinancement comme cadre général permet de maximiser l'effet d'entraînement sur le secteur privé. Enfin, en matière de fonds propres, une doctrine d'investisseur avisé en investissement direct et la recherche d'un effet de levier en matière d'investissement indirect permettent d'assurer une action efficace compatible avec les règles de l'Union.

3.2. L'actionnariat et la gouvernance de la BPI

L'architecture capitaliste constitue un sujet complexe, à faire valider techniquement par les parties prenantes :

- ◆ **plusieurs contraintes permettent néanmoins d'identifier les points structurants :** il est nécessaire de concevoir un actionnariat permettant une structure de tête unique et efficace, mais aussi de maintenir la capacité de l'établissement de crédit à emprunter dans des conditions favorables pour se refinancer, et il convient enfin de veiller au respect des règles prudentielles pour la structure d'ensemble (notamment le ratio de solvabilité et les ratios de liquidité) ;
- ◆ **les intérêts des actionnaires principaux, l'État et la Caisse des dépôts, ont également été identifiés.** Au-delà de la question de la majorité au capital de la holding et des filiales, l'État et la Caisse seront attentifs aux conséquences comptables des schémas capitalistes ;
- ◆ **enfin, si certains conseils régionaux ont évoqué la possibilité d'entrer au capital de la structure de tête,** il ne semble pas que cette solution serait de nature à préserver l'équité entre régions. Il est suggéré d'ouvrir la possibilité aux régions de participer au capital d'une structure qui succéderait à l'actuel « Oséo régions » portant les fonds de garantie et les fonds d'innovation confiés en gestion à l'établissement de crédit par les conseils régionaux.

Ces différents choix déterminent la gouvernance de la structure de tête, pour laquelle est proposé un conseil d'administration (actionnaires), prenant compte des recommandations d'un comité national d'orientation (parties prenantes). Le conseil d'administration serait présidé par un président différent du directeur général, mais désigné de manière à assurer une compatibilité entre les deux personnalités choisies. Le comité national d'orientation aurait vocation à rassembler les différentes parties prenantes (représentants des conseils régionaux, société civile, fédérations professionnelles et organisations syndicales, etc.). Chaque filiale serait dirigée par un conseil d'administration, un comité de pilotage intervenant pour rassembler les « apporteurs de fonds », c'est-à-dire les mandants confiant des fonds en gestion à la BPI, ainsi que des personnalités qualifiées.

3.3. La dimension territoriale et l'implication des régions

La proposition « BPI socle » repose sur des représentations territoriales de la BPI en régions, tirant parti du réseau actuel des opérateurs (en particulier Oséo). Chaque région disposerait ainsi d'une direction régionale BPI (DR BPI), composée *a minima* des agents d'Oséo, de FSI régions, de la CDC en régions chargés des questions de fonds propres. Les processus décisionnels seraient distincts selon les métiers, mais les agents interviendraient en synergie. Les DR BPI bénéficieraient d'un degré de déconcentration de la prise de décision, variable selon les métiers (innovation, garantie, financement, fonds propres) mais significatif.

Les conseils régionaux sont pleinement associés :

- ◆ **au niveau national**, à la définition des objectifs stratégiques de la BPI, au sein du comité national d'orientation. Ils peuvent, le cas échéant, participer en capital à la filiale succédant à « Oséo régions » ;
- ◆ **au niveau régional**, les conseils régionaux sont également associés à travers un comité régional d'orientation, qui sera notamment chargé de la cohérence entre le schéma régional de développement économique et les orientations de la BPI. Les conseils régionaux peuvent également confier à la DR BPI la mise en œuvre de certains produits régionaux (par exemple, un fonds régional de garantie). Enfin, à travers le « comptoir unifié » (*cf. infra*), l'information et l'orientation des entreprises clientes vers les produits BPI et les produits spécifiques à chaque région permettra également une simplification et une rationalisation des différentes offres.

3.4. Le « comptoir unifié »

La mise en œuvre du « guichet unique régional » répond à un besoin de simplification et d'efficacité renforcée : de simplification d'abord, à travers un accès facilité aux différents outils publics d'appui au financement des entreprises ; d'efficacité renforcée ensuite, dans la mesure où la multiplication des offres entraîne des effets de concurrence et d'éparpillement des expertises dans les différents réseaux.

Dans la proposition de « BPI socle », ce guichet unique prendrait la forme d'un « comptoir unifié », informant et orientant les entreprises à partir d'une palette complète de produits : ceux de la BPI et des régions bien sûr, mais aussi d'Ubifrance, Coface et des acteurs de l'économie sociale et solidaire. En outre, un référent métier pour toutes les entreprises clientes de la BPI sera désigné.

Synthèse

Compte tenu de la grande variété de situation sur le terrain, c'est une approche pragmatique qui est retenue : il n'est pas proposé de concevoir un modèle unique mais des **déclinaisons du « comptoir unifié » qui tiennent compte des spécificités locales**. Ainsi, les locaux physiques du « comptoir unifié » pourront être soit à la BPI, soit dans les locaux de la région, soit auprès des chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou encore dans un nouveau local à identifier (« maison des PME »). De même, ce comptoir s'inscrit dans une dynamique inclusive, puisqu'il est souhaitable que des agents des différentes partenaires de la BPI, et tout particulièrement la région, y participent. Enfin, une charte du « comptoir unifié » permettra d'auditer de manière professionnalisée la qualité de service du « comptoir unifié ». Autrement dit, **c'est une approche par les résultats plutôt que par les structures qui est préconisée**.

4. Perspectives

4.1. A moyen terme, des évolutions envisageables de la « BPI socle »

Le principe de la « BPI socle », c'est sa capacité à évoluer dans le temps : soit pour corriger ce qui doit l'être, soit pour hausser progressivement le niveau d'ambition, soit pour intégrer des dimensions laissées transitoirement de côté en première phase.

Ainsi, la correcte application des conventions de partenariat avec Ubifrance et la partie garanties publiques de la Coface sera précisément vérifiée. Si cette solution ne donnait pas satisfaction, **des évolutions des modalités de l'articulation entre la BPI, Ubifrance et Coface seraient envisagées**. De même, le *management* de la BPI devrait se voir confié un mandat explicite, en liaison avec l'État, de faire rapport aux actionnaires en amont de leur **diagnostic et des propositions relatives à la pertinence ou non de la création d'une filiale dédiée à l'innovation**.

De plus, le rehaussement du niveau de prestation pourra être poursuivi à mesure que la BPI se met en œuvre progressivement. Il pourrait être ainsi envisagé une **intégration plus poussée d'acteurs**, à travers tout ou partie du département « économie sociale et solidaire » de la Caisse des dépôts. De même, **le niveau de qualité de service pourrait être renforcé**, à travers des fonctions plus importantes confiées au « comptoir unifié », grâce à une intégration des systèmes d'information permettant de disposer d'un dossier unique de l'entreprise et de suivre en continu le cheminement de ses demandes.

4.2. A court terme, déterminer les conditions de déploiement de la BPI

Dans un objectif de mise en œuvre rapide de la BPI, il convient de mener à bien des travaux prioritaires, notamment en identifiant des scénarios de référence permettant de recueillir l'avis officiel des parties prenantes, de consulter plus largement (en particulier les organisations syndicales des entités concernées), d'informer les autorités de l'Union et enfin d'approfondir les points les plus complexes techniquement (par exemple, les aspects comptables, juridiques et fiscaux des modalités de rapprochement des entités).

Synthèse

Certains points de méthode méritent d'être soulignés, afin que le déploiement opérationnel rapide de la BPI puisse être effectué dans des conditions satisfaisantes.

Ainsi, il convient d'accorder une importance particulière à la conduite du changement dans les structures, notamment en identifiant les problématiques de gestion des ressources humaines et de convergence des systèmes d'information. De plus, les synergies porteuses de gains de productivité à attendre de la création de la BPI, doivent être identifiées en amont et suivies dans la mise en œuvre. La dénomination et la marque devront également être étudiées. Une communication appropriée devra être mise en œuvre tout au long du processus, afin d'éviter de perturber l'action des entités concernées par le projet.

*

*

*

Au total, la mission préconise au Ministre une solution pragmatique, répondant aux objectifs de mise en œuvre rapide, dans une optique de simplification et d'efficacité renforcée. Les conseils régionaux seraient pleinement associés à sa gouvernance nationale et locale. Des évolutions et adjonctions sont envisageables à moyen terme, afin d'améliorer encore la qualité de service offerte par cet opérateur public complet d'appui au financement des entreprises.