



**HAL**  
open science

## La banque publique d'investissement

Koatidja Pouguinimpo Baldja

► **To cite this version:**

| Koatidja Pouguinimpo Baldja. La banque publique d'investissement. Droit. 2017. dumas-01625315

**HAL Id: dumas-01625315**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01625315>**

Submitted on 27 Oct 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

FACULTE DE DROIT

MASTER II - DROIT PUBLIC DES AFFAIRES

ANNEE ACADEMIQUE 2016-2017

***LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT***

Mémoire pour le

Master II Droit Public des Affaires

**Monsieur Koatidja Pouguinimpo BALDJA**

DIRECTEUR DU MEMOIRE

**Sébastien BERNARD**

MEMBRES DU JURY

**Sébastien BERNARD, Professeur en droit public**

**Ludovic CHAN-TUNG, Maître de Conférences en droit public**

*L'Université Grenoble Alpes n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

**DEDICACES*****Je dédie ce mémoire***

*A feu mon père, à ma tante et à ma mère pour leur amour inconditionnel, leur soutien, leurs sacrifices et pour les nobles valeurs qu'ils ont su m'inculquer. Recevez à travers ce travail aussi modeste soit-il, l'expression de mes sentiments et de mon éternelle gratitude.*

*A mes frères et sœurs pour leur présence, leur complicité, leur affection malgré la distance.*

*A ma cousine chérie Léonie, merci pour ta complicité et pour ton soutien infailible. Que la vie te réserve le meilleur.*

*A mon ami et frère Germain, merci pour m'avoir assisté depuis l'admission jusqu'à mon arrivée à Grenoble, pour m'avoir accueilli chaleureusement et pour avoir facilité mon intégration. Je te suis profondément reconnaissant*

*A toute ma famille et à mes amis*

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à exprimer ma plus profonde et sincère reconnaissance au Professeur Sébastien BERNARD, en sa double qualité de Directeur de formation et de Directeur du présent mémoire, tant pour m'avoir permis d'intégrer le Master II Droit public des affaires en bénéficiant de la bourse IDEX, que pour sa disponibilité à diriger ce travail par ses pertinentes remarques et recommandations. Votre rigueur scientifique et vos qualités humaines m'ont profondément marqué.

Je remercie également le corps professoral du Master II Droit public des affaires pour la qualité de leurs interventions tout le long de l'année académique ainsi que pour leur disponibilité.

Je tiens à remercier Monsieur Ludovic CHAN-TUNG pour avoir accepté participer à l'évaluation de ce travail.

Mes remerciements vont enfin à mes camarades étudiants du Master II Droit public des affaires pour la bonne ambiance qui a régné durant tous les enseignements.

## SOMMAIRE

Introduction .....	8
Première Partie - La BPI: Un instrument d'intervention efficace .....	15
Chapitre I: Le défi de la rationalisation relevé .....	16
Section I: Un paysage auparavant défavorable.....	17
Section II: Un paysage désormais favorable.....	24
Chapitre II: L'existence de résultats positifs.....	27
Section I: Le bilan d'une intervention publique croissante.....	28
Section II: La prise en charge de nouvelles missions.....	33
Deuxième Partie - La BPI: Un instrument d'intervention perfectible.....	37
Chapitre I: Les difficultés issues de la mise en place de la BPI.....	38
Section I: Une unification en trompe l'œil.....	39
Section II: Une situation économique et financière porteuse de risques.....	43
Chapitre II: L'ébauche de perspectives d'amélioration.....	49
Section I: Les pistes internes d'amélioration.....	50
Section II: Les pistes externes d'amélioration.....	52
Conclusion générale .....	55
Bibliographie.....	57
Webographie .....	64
Table des matières.....	66
Annexes.....	68

## **LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS**

APE : AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT

AJDA : ACTUALITE JURIDIQUE DU DROIT ADMINISTRATIF

ANVAR : AGENCE NATIONLE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE

BPI : BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

BDPME : BANQUE DE DEVELOPPEMENT DES PME

BEI : BANQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT

CE : CONSEIL D'ETAT

CGCT : CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CICE : CREDIT D'IMPÔT POUR LA COMPETITIVITE ET L'EMPLOI

CN : CREDIT NATIONAL

CA : CONSEIL D'ADMINISTRATION

CNME : CAISSE NATIONALE DES MARCHES DE L'ETAT

CRO : COMITE REGIONAL D'ORIENTATION

COFACE : COMPAGNIE FRANCAISE POUR LE COMMERCE EXTERIEUR

CDC : CAISSE DES DEPÔT ET CONSIGNATIONS

ETI : ENTREPRISE DE TAILLE INTERMEDIAIRE

EPIC : ETABLISSEMENT PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

FEI : FONDS EUROPEEN D'INVESTISSEMENT

FRG : FONDS REGIONAL DE GARANTIE

FRI : FONDS REGIONAL D'INVESTISSEMENT

FSI : FONDS STRATEGIQUE D'INVESTISSEMENT

FNA : FONDS NATIONAL D'AMORCAGE

INSEE : INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES  
ECONOMIQUES

JO : JOURNAL OFFICIEL

LGDJ : LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

LOLF : LOI RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES

NOTRe : NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE

PIA : PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR

PME : PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

RFDA : REVUE FRANCAISE DE DROIT ADMINISTRATIF

SA : SOCIETE ANAONYME

SRDEII : SCHEMA REGIONAL DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE,  
D'INNOVATION ET D'INTERNATIONALISATION

TPE : TRES PETITE ENTREPRISE

UE : UNION EUROPEENNE



**INTRODUCTION**

L'Etat peut, afin de lutter contre la crise, développer des mesures d'intervention<sup>1</sup>. La jurisprudence<sup>2</sup> exigeait que soient réunies deux conditions cumulatives justifiant la régularité de l'intervention publique. La première condition est celle de l'existence d'un intérêt général justifiant l'intervention publique et la seconde condition se résume à l'absence ou la carence de l'initiative privée. Ainsi, la non satisfaction de l'une de ces deux conditions, celle de la carence de l'initiative privée en l'espèce, a conduit le Conseil d'Etat à prononcer l'illégalité de l'extension d'un service communal de fabrication de glace alimentaire<sup>3</sup>.

On ne saurait occulter l'évolution ultérieure dans le sens de l'assouplissement à travers l'érection de l'intérêt public comme condition unique sur laquelle repose l'intervention publique<sup>4</sup>. Revêtent un intérêt public justifiant l'intervention publique, au sens du Conseil d'Etat, la constitution de sociétés immobilières chargées de la construction et de l'exploitation d'immeubles pour combattre la crise de logement<sup>5</sup>, la création d'un théâtre municipal faisant prévaloir les intérêts artistiques sur les intérêts commerciaux<sup>6</sup>. Dans cette logique, le juge administratif a admis l'intervention publique d'une collectivité pour la satisfaction d'un intérêt public supérieur consistant à assurer le bon fonctionnement de l'économie ou à sa préservation. Ce fut le cas par exemple de la prolongation de l'itinéraire d'un service de transport justifiée par la double nécessité d'une gestion plus performante d'un service existant et de résolution d'une préoccupante situation financière<sup>7</sup> ; de la création de boucheries municipales pour régulariser le cours de la viande et ainsi lutter contre une hausse excessive des prix<sup>8</sup> ; de la vente par une commune de fournitures funéraires en vue d'assurer l'équilibre financier de la régie et

---

<sup>1</sup> S. Nicinski, *Droit public des affaires*, Montchrestien, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd., 2017, p. 34

<sup>2</sup> CE, 30 mai 1930, Chambre Syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec. P. 583, RDP 1930, p. 530, concl. Josse, S. 1931, III, p.73, note R. Alibert

<sup>3</sup> CE Sect. 4 octobre 1957, Ville de Charleville, D. 1957, p.619, concl. Jouvin

<sup>4</sup> CE Ass. 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris* : « considérant que les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ; qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur le marché, elles doivent non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci »

<sup>5</sup> CE 22 novembre 1935, Chouard, Rec. P. 1020, S. 1936, III, p.9, note Douence

<sup>6</sup> CE, 21 janvier 1944, Léoni, Rec. p. 26

<sup>7</sup> CE, 23 juin 1933, Planche, S. 1933, III, p. 81, Concl. Rivet, note R. Alibert

<sup>8</sup> CE, 23 juin 1933, Lavabre, Rec. p. 677, S. 1933, III, p. 81, concl. Rivet, note R. Alibert

dans l'intérêt de la population qui peut désormais s'adresser à un seul établissement pour l'ensemble des prestations<sup>9</sup> ou encore de l'achat de terrains destinés à favoriser l'implantation ultérieure d'entreprises nouvelles<sup>10</sup>.

La primauté de la condition de l'intérêt public sera davantage confortée par le Conseil d'Etat qui reconnaît la licéité de l'intervention publique alors même que l'initiative privée n'est pas défaillante en ces termes : « même si des sociétés privées offrent des prestations de téléassistance, la création de ce service, offert à toutes les personnes âgées ou dépendantes du département, indépendamment de leurs ressources, satisfait aux besoins de la population et répond à un intérêt public local <sup>11</sup>». Ce cadre juridique a permis à l'Etat, en vue de pallier à la défaillance des banques privées dans l'octroi du crédit aux entreprises dans une situation de crise, de créer une Banque publique d'investissement.

La loi du 31 décembre 2012 portant création de la Banque publique d'investissement<sup>12</sup> est la concrétisation de la promesse du président de la République française<sup>13</sup> d'apporter une solution pour la relance de la croissance<sup>14</sup>. Cet usage du droit public économique comme un instrument adapté à la résolution des crises<sup>15</sup> conforte la thèse selon laquelle cette dernière est facteur d'intervention publique<sup>16</sup>. Ainsi, pour faire face à cette crise affectant l'économie française, la logique d'action de la Banque publique d'investissement est double : intervenir en compensation des défaillances du marché du financement des entreprises et mettre en œuvre la

---

<sup>9</sup> CE, 04 juin 1954, Dame Berthod, Rec. p. 335

<sup>10</sup> CE, 10 mai 1985, SA Boussac Saint-Frères, Rec. p. 145, AJDA 1985, p. 434, concl. C. d'Honnincthun, RFDA 1986, p. 74, note G. Hubrecht et G. Melleray

<sup>11</sup> CE 03 mars 2010, *Département de la Corrèze*, AJDA 2010, p. 957, concl. Boulouis, CMP 2010, comm. 146, note G. Eckert

<sup>12</sup> Le projet de loi n°298, 17 oct. 2012 relatif à la création de la Banque publique d'investissement fut déposé à l'Assemblée Nationale en urgence par le gouvernement

<sup>13</sup> « *Je créerai une Banque publique d'investissement. A 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* »

F. Hollande, *Mes 60 engagements pour la France*, p 7 ; consultable au lien suivant : [http://download.parti-socialiste.fr/projet\\_presidentiel\\_2012\\_francois\\_hollande.pdf](http://download.parti-socialiste.fr/projet_presidentiel_2012_francois_hollande.pdf)

<sup>14</sup> INSEE, *Les comptes de la Nation en 2012. Le PIB stagne, le pouvoir d'achat recule ; n°1447, Mai 2013.*

Ces statistiques révèlent une croissance économique nulle, une réduction de l'investissement des entreprises, une baisse des emplois, une réduction de la consommation des ménages du fait de leur pouvoir d'achat en fort repli.

<sup>15</sup> J-C Videlin, *Le droit public économique et les crises économiques : approche historique*, RFDA 2010 P. 727 Voir aussi les articles du colloque « *Le droit public économique face à la crise économique* », RFDA n°4/2010

<sup>16</sup> A. de Laubadère, *Traité de droit administratif. L'administration de l'économie*, Paris, LGDJ, vol. 4, 3<sup>e</sup> éd., 1977, p. 15, cité par S. Nicinski *Droit public des affaires*, Montchrestien, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd

vision stratégique de l'Etat sur l'économie<sup>17</sup>. Pour ce faire, la Banque publique d'investissement répond à « quatre urgences »<sup>18</sup>. D'abord « *poursuivre et amplifier le soutien public au financement des établissements en particulier les TPE et les PME dans un contexte de crise économique et financière* » ; ensuite, favoriser le « *développement d'une nouvelle stratégie de croissance économique orientée par l'Etat et mise en œuvre en Régions avec l'appui de la Caisse de Dépôts et de Consignations* », « *offrir un meilleur service aux chefs d'entreprises par un accès direct à l'ensemble des outils nécessaires à leur développement et leur adéquation aux besoins des entreprises* » ; enfin, « *mobiliser l'Etat, la Caisse de Dépôts et de Consignations et les régions au service du développement économique* ».

Il est nous semble cependant opportun de relever que l'activité bancaire des personnes publiques en France n'est pour autant pas nouvelle et la Banque publique d'investissement ne fut pas créée *ex nihilo*. Trois grandes périodes se sont succédées en matière d'activité bancaire des personnes publiques. A la fin de la seconde guerre mondiale, le système bancaire était monopolisé par la puissance publique. Ce monopole fut renforcé par la loi de nationalisation du 11 février 1982<sup>19</sup> par laquelle l'Etat s'est accaparé du rôle de détermination de la politique de crédit. Par une loi du 24 janvier 1984<sup>20</sup> une seconde période caractérisée par le retrait progressif de l'Etat du système bancaire entre les années 1985 et 1987 fut entamée. Une troisième période fut engagée à partir des années 2000, celle notamment d'un retour de plus en plus marqué de l'Etat selon la cour des comptes<sup>21</sup>. A partir de cette période, certaines institutions ont développé des actions en faveur du financement public des entreprises tant à l'échelon national que local : la banque Dexia tournée vers le soutien financier aux collectivités locales ; l'établissement public Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui chapeautait plusieurs filiales<sup>22</sup> parmi lesquelles le Fonds stratégique d'investissement (FSI) ayant pour mission d'investir dans le capital des sociétés innovantes et porteuses de croissance par le biais de prises de participations minoritaires<sup>23</sup>. Ce fonds était détenu à 51% par la Caisse des Dépôts et Consignations et à 49% par l'Etat (à travers l'Agence des Participations de l'Etat dont la

---

<sup>17</sup> L. de Fournoux, *Intervention publique – La Banque publique d'investissement : le nouveau visage de l'intervention publique*, Droit Administratif n°7, Juillet 2014, Document consulté sur <http://www.lexis360.fr>

<sup>18</sup> R. Noguellou, *La Banque publique d'investissement*, Droit administratif n°12, Décembre 2012, alerte 63

<sup>19</sup> Loi n°82-155, 11 février 1982, de nationalisation, JO 11 février 1982, p. 566

<sup>20</sup> Loi n°84-46, 24 janvier 1984, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, JO 25 janvier 1984, p. 390

<sup>21</sup> Cour des comptes, *L'Etat et le financement de l'économie*, rapport public thématique, juillet 2012, p 259

<sup>22</sup> On peut citer sans prétendre à l'exhaustivité CNP Assurances, CDC Entreprises, Veolia Transdev, Egis

<sup>23</sup> S. Nicinski, *Le Fonds stratégique d'investissement*, RFDA 2012, p.449

mission était de souscrire des titres émis par des établissements de crédit)<sup>24</sup>. Oséo pour sa part était un établissement public ayant pour rôle de promouvoir, soutenir l'innovation, favoriser le développement et le financement des petites et moyennes entreprises<sup>25</sup>. Aussi, plusieurs instruments régionaux pouvaient être répertoriés, à savoir : les fonds de garantie, les fonds d'investissement, les prêts sur l'honneur. Ce bouquet d'instruments participait d'une complexification et d'un obscurcissement<sup>26</sup> de l'obtention de financements publics par les entreprises déjà mal au point du fait du contexte de la crise économique qui *ipso facto* entraînait un durcissement des conditions de prêt par les banques privées.

Se pose alors la question de l'apport de la Banque publique d'investissement dans un contexte marqué par le morcellement des dispositifs de financement public et des conditions difficiles rencontrées par les entreprises pour accéder aux financements publics.

La loi portant création de la Banque publique d'investissement nourrit l'ambition d'unification et d'une rationalisation de ces différents dispositifs. Afin de les réunir, cette loi modifie les dispositions de l'ordonnance n°2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme. Le Fonds stratégique d'investissement rejoint également la Banque publique d'investissement, lui permettant ainsi de pouvoir investir directement dans le capital des entreprises. La Banque publique d'investissement trouve son ancrage dans un partenariat entre l'Etat, les régions et la Caisse des dépôts et des Consignations. Ces derniers mettent leurs moyens en commun afin d'offrir en priorité aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire des instruments de soutien financier, des services d'accompagnement et de soutien à l'innovation et à l'export<sup>27</sup>. Ainsi, la Banque publique d'investissement fut qualifiée d' « *outil d'une nouvelle politique de financement de l'économie, au service de l'économie réelle*<sup>28</sup> ». Sa structuration révèle qu'elle regroupe en son sein Oséo,

---

<sup>24</sup> S. Bernard, *L'actionnariat public et la crise*, RFDA 2010 P. 756

<sup>25</sup> Article 1 Ordonnance n°2005-722 du 29 juin 2005, JO 30 juin 2005, p. 10774.

<sup>26</sup> L. Chan-Tung, *La mise en place de la Banque publique d'investissement*, AJDA 2013, p. 2011

<sup>27</sup> « *La BPI offrira aux entreprises toute la gamme des outils de soutien financier et d'accompagnement nécessaires à leur développement : prêts, garanties, interventions en fonds propres, ou soutien spécifique à l'innovation et à l'export* ». , Discours de P. Moscovici, Ministre de l'Economie et des Finances, 17 octobre 2012, Consulté le 18 août 2017 sur : <https://www.economie.gouv.fr/discours-pierre-moscovici-conference-presse-pour-lancement-banque-publique-dinvestissement-mercredi>

<sup>28</sup> *Droit des affaires – La Banque publique d'investissement est créée, la Banque européenne d'investissement est dotée* – Cahier de droit de l'entreprise n°1, Janvier 2013, act. 19, Document consulté sur <http://www.lexis360.fr>

CDC Entreprises, le Fonds stratégique d'investissement et le Fonds stratégique d'investissement Régions. Sur ce point, nous relevons également que l'association des régions au soutien de l'économie n'est pas une innovation. Oséo s'était déjà inscrit dans cette démarche à travers sa filiale Oséo Régions dont le conseil d'administration était composé à la fois d'un représentant de l'Association des régions de France et de représentants de certaines régions comme celle de l'Ile-de-France, et de l'Alsace. L'orientation régionale est donc reprise quoique consolidée par la Banque publique d'investissement. Disposant d'un Conseil d'Administration composé de seize (16) administrateurs<sup>29</sup>, la Banque publique d'investissement est dotée à sa création d'un budget de 42 Md d'euros (dont 20 Md affectés aux prêts et 10 Md aux investissements en fond propres). En partenariat avec les acteurs privés, la Banque publique d'investissement est chargée de mener diverses missions dont : le financement de l'innovation par le biais de crédits bancaires ; la garantie des prêts bancaires ; le cofinancement, aux côtés des banques, de prêts bancaires à moyen et long terme ; le financement des besoins à court terme ; l'investissement en fonds propres, et en quasi-fonds propres, directement et via des fonds partenaires, dans les PME, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises ; l'octroi de soutiens financiers à l'export<sup>30</sup>. Par ailleurs, le cadre offert par le Pacte de compétitivité a permis à la Banque publique d'investissement de lancer, à destination des entreprises plusieurs produits dont le préfinancement du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)<sup>31</sup>, du Crédit d'impôt recherche ainsi que la garantie du renforcement de la trésorerie. Aussi, la Banque publique d'investissement, permet-elle aux entreprises, dans le cadre du plan Juncker<sup>32</sup> d'emprunter auprès d'elle, à des taux proches de zéro. L'année 2017 est marquée au sein de la Banque publique d'investissement par la création d'un fonds d'investissement (doté de 100 millions d'euros) affecté au financement des entreprises faisant de la transition énergétique leur cheval de bataille. La Banque publique d'investissement agit, en rupture du procédé unilatéral, comme un partenaire des opérateurs économiques, faisant du droit public économique un droit de la concertation et de la contractualisation<sup>33</sup>. La Banque repose par

---

<sup>29</sup> <http://www.bpifrance.fr/Qui-sommes-nous/Notre-organisation>  
[http://www.bpifrance.fr/bpifrance/notre\\_mission\\_nos\\_metiers/notre\\_organisation/gouvernance/conseil\\_d\\_administration\\_de\\_bpifrance](http://www.bpifrance.fr/bpifrance/notre_mission_nos_metiers/notre_organisation/gouvernance/conseil_d_administration_de_bpifrance)

<sup>30</sup> <http://www.bpifrance.fr/Qui-sommes-nous/Notre-mission>

<sup>31</sup> <http://www.economie.gouv.fr/lancement-prefinancement-CICE>

<sup>32</sup> R. Godin, « Le Plan Juncker a-t-il relancé l'investissement européen ? » Document consulté le 20 juin 2017 sur le site [www.latribune.fr](http://www.latribune.fr), 25 juillet 2016

<sup>33</sup> A. de Laubadère, *op. cit.*, p. 21, cité par S. Nicinski *Droit public des affaires*, Montchrestien, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd

ailleurs sur un objectif de simplicité et d'efficacité<sup>34</sup>. Elle met en place, en articulation avec les régions, des points d'entrée uniques d'accès aux financements publics au profit des acteurs de l'économie sociale et solidaire, des très petites entreprises, des PME et des entreprises de taille intermédiaire. Aussi, par sa création, la Banque publique d'investissement apporte au financement public une nouvelle forme d'organisation remplissant deux fonctions : les instruments de prêt et garantie et les opérations en fonds propres et quasi fonds propres aux PME.

L'organisation de la Banque publique d'investissement, les objectifs et les moyens qui lui ont été affectés ont permis de rationaliser les dispositifs qui existaient avant sa création afin d'optimiser et d'octroyer plus de financements publics aux entreprises (Première Partie). Nonobstant les résultats portés à son crédit, la Banque publique d'investissement n'échappe pas à la perfectibilité. Elle rencontre pour ainsi dire des difficultés pour lesquelles nous ébaucherons des perspectives d'amélioration (Deuxième Partie)

---

<sup>34</sup> *Droit des affaires – La Banque publique d'investissement est créée, la Banque européenne d'investissement est dotée – Focus par O. de M.*, Cahier de droit de l'entreprise n°1, Janvier 2013, act. 19, Document consulté sur <http://www.lexis360.fr>

**PREMIERE PARTIE - LA BPI : UN INSTRUMENT D'INTERVENTION**  
**EFFICACE**

La création de la Banque publique d'investissement traduit un changement d'optique de l'intervention publique dans l'économie dans un souci d'efficacité. La rationalisation des dispositifs de financement public des entreprises qu'elle opère (Chapitre 1) a permis d'aboutir à des résultats positifs (Chapitre 2)



## **CHAPITRE : LE DEFI DE LA RATIONALISATION RELEVE**

Avant la création de la Banque publique d'investissement, le paysage institutionnel de l'investissement public français était marqué par une fragmentation nuisible aux PME déjà sous le coup de rudes conditions d'accès aux marchés financiers. Ce paysage était donc auparavant défavorable (Section 1). La création de la Banque publique d'investissement est un tournant majeur sur la question de l'accès desdites PME aux financements publics. La rationalisation des dispositifs préexistants va changer la donne en permettant aux entreprises de bénéficier de conditions désormais favorables à l'accès au financement public (Section 2).

## **SECTION 1- UN PAYSAGE AUPARAVANT DEFAVORABLE**

La fragmentation des instruments d'intervention publique (Paragraphe 1) couplée aux difficultés d'accès des PME aux capitaux privés (Paragraphe 2) générerait un paysage défavorable à l'obtention par les PME de crédits nécessaires à la réalisation de leurs investissements.

### **Paragraphe 1 : Une intervention publique fragmentée**

L'intervention des personnes publiques dans l'économie ne remonte pas la création de la Banque publique d'investissement. Ainsi, avant la Banque publique d'investissement, plusieurs instruments ont servi en France, de levier à l'intervention économique de l'Etat. En effet, du fait des destructions subies par la France après la guerre de 1914, de la nécessité de réunir d'importantes ressources financières afin de procéder à la reconstruction, naquit l'idée de la création d'un organisme fédérant l'Etat et les principaux acteurs économiques privés. Ainsi fut créé le Crédit National<sup>35</sup>, établissement privé au capital détenu tant par les industriels, les banques que par les particuliers et bénéficiant du soutien de l'Etat. La création du Crédit National répondait à la nécessité après-guerre de « *disposer d'un organisme qui, bénéficiant d'un large crédit, pourrait réaliser des emprunts susceptibles de couvrir au moins en partie les énormes dépenses de reconstruction des régions dévastées*<sup>36</sup> ». Le Crédit National fut un établissement privé ayant pris la forme dès sa création d'une Société Anonyme (SA).

Cependant, pouvait-on qualifier le Crédit National d'organisme à caractère semi-public du fait, d'une part, des multiples missions qui lui étaient confiées par le législateur, et d'autre part de l'appui accordé par l'Etat. Ainsi, à sa mission première de venir en aide aux finances publiques pour la reconstruction, sera ajoutée par le législateur, celle de financer l'économie. La vision du législateur à l'époque était, au-delà d'octroyer aux entreprises une aide leur permettant de se reconstruire, celle de mettre fin aux difficultés rencontrées par les entreprises de petite taille pour accéder aux marchés financiers. Le Crédit National avait donc pour mission également de maintenir l'équilibre du tissu social et économique du pays. Pour ce faire, le Crédit National octroyait à ces entreprises des concours de capitaux à des taux les plus bas possibles.

---

<sup>35</sup> Par la loi du 10 Janvier 1919

<sup>36</sup> XXXX *Le Crédit National, établissement de crédit à moyen terme*, In *Revue Economique*, Volume 2, n°5, 1951, pp 657-674

Autre dispositif d'intervention, la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat. Elle avait pour ambition première d'apporter son soutien au financement des marchés publics<sup>37</sup>. Ainsi, grâce à cette caisse, fournisseurs comme entrepreneurs titulaires de marchés pouvaient obtenir des avances de démarrage. A cette mission fut jointe celle de la contribution à la modernisation des installations industrielles par l'octroi de crédits à moyen terme aux industries du secteur privé, de pallier aux augmentations de capital ou encore d'émission d'obligations<sup>38</sup>. En effet, « *La caisse peut intervenir pour l'octroi de crédits, lorsqu'est donnée la garantie d'un organisme instituant entre les membres d'une même branche d'industrie une garantie reconnue suffisante par la Caisse*<sup>39</sup> ». Deux conditions apparaissaient donc nécessaires pour que la caisse octroie du crédit : d'abord fallait-il que la branche d'industrie considérée (telle que la mécanique, les travaux publics, la fonderie, ou encore les transports routiers), présente un intérêt de premier plan à l'échelon national, ensuite fallait-il que la profession en question réunisse un nombre d'entreprises d'une importance suffisante, se partageant avec équilibre le marché afin de se cautionner mutuellement. La politique de la caisse était celle d'accorder à tous les industriels de la même branche un traitement unique et éviter qu'une entreprise puisse bénéficier d'un privilège. Ainsi, les crédits octroyés par la caisse à l'époque ont bénéficié à plus de 7000 entreprises pour un montant de 65 000 Md de francs<sup>40</sup>. Cette caisse va connaître une cascade de mutations : d'abord en 1980 en devenant le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises<sup>41</sup>, ensuite, cette dernière à son tour deviendra la Banque du développement des petites et moyennes entreprises qui sera intégrée à OSEO.

En effet, l'établissement public industriel et commercial OSEO est né du rapprochement entre l'Agence Nationale de Valorisation de la Recherche et la Banque de Développement (BDMPE) des PME. Ce rapprochement fut scellé par l'ordonnance n°2005-722 du 29 Juin 2005 relatif à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public Agence Nationale de Valorisation de la Recherche en Société Anonyme. Ainsi, le nouvel

---

<sup>37</sup> Loi du 19 Aout 1936 portant statut de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat

<sup>38</sup> Zentz P., *Le rôle de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat pour l'octroi des crédits de rééquipement dans le cadre professionnel*, In Revue économique, volume 2, n°5, 1951, pp. 675-681

<sup>39</sup> Article 8 de la Loi du 19 Aout 1946 portant statut de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat

<sup>40</sup> Zentz P., Préc,

<sup>41</sup> Decret n°80-1076 du 23 décembre 1980 relatif à la suppression de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, des Collectivités et des Etablissements Publics

JO 28—12-1980 p .3081 Abroge les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4 et 12 de la Loi du 19 Août 1936. Dans les textes qui font mention de la "Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, des Collectivités et Etablissements Publics", cette mention est remplacée par les mots "Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises"

établissement créé devait atteindre le double objectif de rationalisation de l'aide publique aux PME et de favoriser tant le développement que la diffusion de l'innovation dans les PME<sup>42</sup>. La BDPME et l'ANVAR renommées OSEO BDPME et OSEO ANVAR vont toutes devenir des filiales d'OSEO afin d'allier leurs compétences au service du financement public de l'innovation et des PME. OSEO va alors prendre la forme d'une Société Anonyme<sup>43</sup> respectivement détenue à hauteur de 61,5% de son capital par l'Etat, 27% par la Caisse de Dépôts et de Consignations, 9% par les banques et assurances.

En plus d'OSEO, le financement public des entreprises était également effectué avant la Banque publique d'investissement par la Caisse de Dépôts et de Consignations et sa filiale le Fonds stratégique d'investissement. Elles sont toutes, des fonds souverains détenus et contrôlés par l'Etat. Le FSI, créé le 30 Octobre 2008, sous la forme de Société Anonyme, est une filiale de la CDC, qui en détient 51% du capital (les 49% restants étant détenus par l'Etat), rattachée à l'Agence des participations de l'Etat depuis 2011. Ce fonds, outil majeur des participations de l'Etat, fut qualifié en 2010 de « fonds des fonds » par le député de la Côte-d'Or M. Bernard Depierre car, les participations du FSI ne se limitaient pas seulement au capital des entreprises mais s'étendaient le plus souvent à l'investissement dans d'autres fonds d'investissements<sup>44</sup>. Deux objectifs étaient assignés au FSI : « *soutenir le développement des entreprises petites et moyennes, sécuriser le capital d'entreprises stratégiques, c'est-à-dire d'entreprises qui ont des compétences, des technologies, des emplois qui sont irremplaçables pour le territoire national*<sup>45</sup> ».

Deux ans après sa création, (en 2010 notamment), le FSI a effectué 31 investissements directs à hauteur de 1.251 millions d'euros<sup>46</sup>. Ses prises de participations sont toujours minoritaires. Aussi, lorsque le FSI prend des participations dans une quelconque entreprise, elle participe activement à la gouvernance de cette dernière afin d'accentuer son impact sur elle. Par ailleurs, au profit spécifique des PME, la FSI a mis un certain nombre de fonds de financement à partir du 5 octobre 2009. D'abord, un programme nommé FSI-PME a été doté de 1 Md d'euros,

---

<sup>42</sup> Etablissement public OSEO, La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 29, 21 Juillet 2005, act. 213

<sup>43</sup> Decret n°2010-1672 du 28 Décembre 2010 approuvant les statuts de la société anonyme OSEO et portant diverses dispositions relatives à son fonctionnement

<sup>44</sup> Question écrite avec réponse n°76432, 13 avril 2010 Politique économique Investissements Fonds stratégique missions, M. Bernard Depierre, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

<sup>45</sup> S. Nicinski , *Le fonds stratégique d'investissement*, RFDA , p.449

<sup>46</sup> Question écrite avec réponse n°76432 Préc,

ensuite d'autres instruments comme les obligations convertibles ou le fonds de consolidation et de développement des entreprises ont permis d'accélérer et de rendre plus efficace les réponses aux besoins financiers des PME.

A l'échelon régional, vont être mises en place des Sociétés de Développement Régional en 1955. Ces sociétés au capital partagé entre les collectivités territoriales, les entreprises et les institutions financières, ont été créées afin d'apporter un soutien à la création et au développement des entreprises locales. Au cœur de leur action, on relève trois volets que sont les opérations en fonds propres, les crédits d'investissement et le crédit-bail immobilier<sup>47</sup>. Ainsi, les Sociétés de Développement Régional sont au service des PME et des PMI car elles ont pour mission soit de prendre des participations dans leur capital, soit de leur apporter à long terme et à moyen terme du crédit afin qu'elles puissent investir<sup>48</sup>.

Des propos précédents, on peut constater que des instruments épars ayant le même objectif d'octroyer du crédit aux PME existaient avant la Banque publique d'investissement. La multiplicité de ces dispositifs participait aux difficultés d'accès aux capitaux auxquelles étaient déjà confrontées les PME françaises (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 2 : Un accès difficile des PME aux capitaux privés**

Le constat est partagé tant à l'échelle européenne que française : les PME font face à des conditions difficiles<sup>49</sup> d'accès aux capitaux. Leur accès aux prêts bancaires a continué à se

---

<sup>47</sup> Question écrite avec réponse n°16026, 27 juin 1994, Sociétés de développement régional-Financement, M. Deprez Léonce, Ministère de l'Economie

<sup>48</sup> Question écrite avec réponse n°24249, 31 décembre 1992, Sociétés de développement régional (SDR), M. J. Valade, Ministère de l'Economie

<sup>49</sup> « Dans cette période de crise profonde des marchés financiers, les PME en subissent de plein fouet les conséquences et ont de grandes difficultés à trouver de nouveaux financements ou même à se refinancer. On parle de rationnement de crédit car les PME se voient refuser des financements bancaires même si elles sont prêtes à payer pour cela un taux d'intérêt élevé. Du fait des coûts de leurs capitaux propres, les banques ont toutes recentré leurs activités sur les grands comptes ayant une surface financière rassurante et délaissent les PME. Les PME les plus fragiles ont vu leurs lignes de crédit réduites ou être annulées à bref préavis »

PME - Le financement des PME - Entretien Avec G. Paolo Cossu, O. Descateaux et S. Perrin, Cahiers de droit de l'entreprise n° 2, Mars 2009, entretien 2

détériorer<sup>50</sup> selon une récente enquête sur l'accès des PME au financement dans la zone euro<sup>51</sup>. La commission européenne énumère quinze (15) problèmes obstruant l'accès des PME aux financements parmi lesquels la caution limitée qu'offrent les PME, la rigidité et la réticence croissante des banques et sociétés de capital-risque, l'absence de marchés des capitaux pour les PME<sup>52</sup>.

Représentant 90% du tissu économique français, les PME, bien qu'étant le fer de lance de l'innovation livrent une rude bataille afin d'accéder aux crédits. Elles font face à une « *double contrainte mortifère : la réticence des banques à les financer par la dette, phénomène qui s'est encore accentué du fait de la crise financière, et la difficulté pour elles à mobiliser des fonds propres*<sup>53</sup> ». L'attention de Madame la Ministre déléguée auprès du Ministre du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique a été par exemple attirée sur les « *grandes difficultés pour se financer* » que rencontrent les PME spécialisées dans les biotechnologies<sup>54</sup>. Au titre de ces obstacles à l'obtention de crédits bancaires peut-on citer l'absence de culture financière des PME. Ce problème tient notamment au manque de connaissance dont disposent les PME au sujet des leviers qu'elles peuvent actionner afin d'accéder à des financements.

En effet, en France, les PME ont très rarement besoin des services d'un directeur financier. Ainsi, les chefs d'entreprises gèrent au quotidien leurs PME sans pour autant avoir une bonne connaissance de toute la palette des services financiers existants et dont ils pourraient bénéficier. La question du financement ne devient une véritable préoccupation pour les chefs d'entreprises que lorsqu'un investissement d'une importance particulière doit être réalisé, ou lorsque la PME se retrouve face à l'échéance d'un prêt à moyen terme ou encore lorsque les avoirs en trésorerie de la PME révèlent une situation critique. Cette situation pourrait bien

---

<sup>50</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la «*Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen — Un plan d'action pour faciliter l'accès des PME au financement*» COM(2011) 870 final, Journal Officiel du 15 novembre 2012 - Numéro C351 - Page 0045

<sup>51</sup> Cette enquête a été menée du 29 février au 29 mars 2012 sur un échantillon de 7511 sociétés de la zone euro.

<sup>52</sup> AVIS du Comité économique et social sur la « *Communication de la Commission concernant les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises* », Journal Officiel du 31 décembre 1994 - Numéro C388 - Page 0014

<sup>53</sup> Question orale sans débat n° 444S, 19 février 2009 – Difficultés de financement des PME. – M. C. Biwer – Secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique.

<sup>54</sup> Question écrite n° 28981, 11/06/20 - entreprises - financement - PME. biotechnologies. – J. Kossowski - PME, innovation et économie numérique Question de M. J. Kossowski Député des Hauts-de-Seine

s'expliquer par le fait que les responsables financiers des PME n'ont en général pas été à l'école de l'ingénierie financière des financements. Par ailleurs, les banques pour leur part, ont le regard tourné vers les grands secteurs d'activités. Ainsi, les produits financiers qu'elles proposent sont très chers pour des petites entreprises résignées ipso facto à se contenter de solutions standardisées. On peut également ranger au rang des difficultés d'accès des PME aux capitaux, l'absence d'anticipation et de planification des financements. Ce n'est donc qu'en urgence que nombreuses entreprises font appel aux financeurs qui logiquement, n'aimant pas opérer dans la précipitation, opposent des obstacles à l'obtention de financements par ces dernières.

Un obstacle non négligeable des PME dans la course aux crédits est la captivité dont elles sont victimes à l'égard de leurs banques. Elles arrivent difficilement à changer de banquier. De ce fait, « *les banques le répercutent que de façon différée et partielle les baisses de taux sur les crédits court terme dont les montants sont les plus faibles (généralement représentatifs des crédits aux PME)*<sup>55</sup>. » Il est relevé en France que les banques préfèrent, au financement de projets risqués à taux élevés, le financement des projets non rentables. On peut citer à titre d'exemple, la réglementation de l'usure modifiée ayant récemment renforcé le rationnement de l'octroi des crédits à l'égard de nombreuses PME.

Il est non seulement difficile aux PME d'avoir accès aux crédits bancaires mais également d'accéder aux marchés financiers. Quatre principales raisons le démontrent. D'abord peut-on retenir l'aversion des actionnaires majoritaires des PME et des Entreprises de Taille Intermédiaire à l'égard de la dilution du capital de leur société. Ces derniers sont craintifs du risque éventuel d'une radiation de la cote inhérent à l'admission sur le marché. La seconde raison qui explique le faible accès des PME aux marchés financiers tient au caractère dissuasif des coûts récurrents de cotation. En effet, la complexité, la lourdeur et l'évolution perpétuelle de la réglementation boursière génère des coûts supplémentaires importants qui, comparés aux avantages qui pourraient découler de l'admission des PME sur le marché, suscitent un désintérêt des PME. On peut également évoquer comme raison des difficultés d'accès des PME aux marchés financiers le fait que ces dernières n'ont en réalité pas des projets d'investissement suffisamment importants et justifiant l'opportunité de supporter les contraintes précédemment relevées. Enfin, les objectifs des PME-ETI et ceux des grands investisseurs ne sont en général

---

<sup>55</sup> Ibid,

pas concordants. Ces derniers accordent une la priorité à la mobilisation de capitaux et de liquidité élevés alors que les PME souffrent d'une liquidité insuffisante.

Il ressort donc qu'avant la création de la Banque publique d'intervention, plusieurs dispositifs avaient en charge la mission d'octroi de financements publics aux entreprises ; lesquelles entreprises faisaient face, malgré ces divers dispositifs, à des conditions difficiles d'accès aux financements. Cependant, la Banque publique d'investissement en reprenant cette mission marque un tournant majeur pour le financement des entreprises dans la mesure où cette dernière a créé un paysage favorable par la réduction des difficultés d'accès des PME aux capitaux (Section 2)



## **SECTION 2 : UN PAYSAGE DESORMAIS FAVORABLE**

En fédérant les différents dispositifs de financement public (Paragraphe 1) et étant soumise à des règles juridiques issues à la fois du droit public et privé (Paragraphe 2) la Banque publique d'investissement favorise un meilleur accès des PME aux financements publics.

### **Paragraphe 1 : La fédération de dispositifs épars, vecteur d'efficacité**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2012-1559 du 31 décembre 2012, la Banque publique d'investissement est « *un groupe public au service du financement et du développement des entreprises, agissant en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les Régions. En vue de soutenir la croissance durable, l'emploi et la compétitivité de l'économie, elle favorise l'innovation, l'amorçage, le développement, l'internationalisation, la mutation et la transmission des entreprises en contribuant à leur financement en prêts et en fonds propres* ». La création de la Banque visait à répondre à quatre exigences majeures<sup>56</sup>. Pour gagner en simplicité et en efficacité, dans chaque Région française fut créé un point d'entrée unique pour le financement des PME et des Entreprises de taille intermédiaire (ETI)<sup>57</sup>. Il est assigné à la Banque la prise en compte d'enjeux environnementaux, sociaux<sup>58</sup>, d'égalité professionnelle, d'équilibre dans l'aménagement économique des territoires. Deux logiques complémentaires vont être au cœur de l'action de la Banque à savoir : « *la compensation des défaillances du marché du financement des entreprises et la vision stratégique de l'Etat sur l'Economie*<sup>59</sup> ».

---

<sup>56</sup> « *poursuivre et amplifier le financement des établissements en particulier les TPE et les PME dans un contexte de crise économique et financière ; favoriser le développement d'une nouvelle stratégie de croissance orientée par l'Etat et mise en œuvre en Régions avec l'appui de la Caisse de Dépôts et Consignations ; offrir un meilleur service aux chefs d'entreprises par un accès direct à l'ensemble des outils nécessaires à leur développement et à leur adéquation aux besoins des entreprises ; mobiliser l'Etat, la Caisse des Dépôts et des Consignations et les Régions au service du développement économique* »

R. Noguellou, *La Banque publique d'investissement*, Droit administratif n°12, décembre 2012, alerte 63

<sup>57</sup> *La Banque publique d'investissement est créée, la Banque européenne d'investissement est dotée*, Cahier de droit de l'entreprise n°1, janvier 2013, act.19

<sup>58</sup> L'article 4 de la loi du 31 décembre 2012 prévoit la possibilité de créer un comité environnemental et social indépendant

<sup>59</sup> L. de Fournoux, Droit administratif n°7, juillet 2014, étude 12, *La Banque publique d'investissement : le nouveau visage de l'intervention publique*

La Banque publique d'investissement, représentant ainsi « *le nouveau visage de l'intervention publique*<sup>60</sup> » française, est née de l'unification des principales institutions préexistantes affectées au service du financement public ; à savoir le Fonds stratégique d'investissement, la Caisse des Dépôts et Consignations Entreprises et Oéo. Au sein de la Banque, une nette scission est effectuée entre les activités de financement et d'investissement à travers la création de deux filiales spécialisées pour chaque type d'activité, prévenant ainsi la survenance d'éventuels conflits d'intérêts<sup>61</sup>. Les anciennes institutions devinrent ces deux filiales que sont BPI Financement née de la transformation de OSEO et BPI Investissement née de la fusion du Fonds stratégique d'investissement et de la Caisse des Dépôts et des Consignations Entreprises, dirigées par la Banque publique d'investissement<sup>62</sup>. Une autre filiale fut dédiée spécifiquement aux régions : BPI-France Régions dont le Conseil d'Administration est composé de représentants régionaux. Afin d'offrir une large palette de possibilités de financement aux entreprises, la Banque publique d'investissement adopte des techniques identiques à celles qui sont d'usage dans le secteur privé comme les garanties de prêts (9 milliards d'euros en 2012)<sup>63</sup>, les opérations de crédit<sup>64</sup>, notamment les prêts à court et long terme. Par exemple, Oéo avait lors de sa fusion, pour un montant global de 15 Md d'euros, un encours d'environ 5000 prêts<sup>65</sup>. Les solutions apportées par la Banque englobent les avances de trésorerie et les apports en fonds propres notamment par des investissements directs (principalement les prises de participations dans le capital des entreprises, la gestion de fonds en propre, les fonds communs de placement à risque, les fonds d'investissement de proximité) ou des placements dans des fonds de fonds<sup>66</sup>. Par ailleurs, d'autres techniques de financement dites « *quasi fonds propres* » sont également utilisées par la Banque publique d'investissement. Il s'agit précisément de la technique du prêt participatif. Cette technique a permis à Oséo d'investir 5.5 Md d'euros<sup>67</sup>.

La Banque publique d'investissement a donc eu le mérite de fédérer les dispositifs épars de financement public qui existaient avant elle tout en reprenant à son compte les mêmes objectifs.

---

<sup>60</sup> Idem

<sup>61</sup> V. BPI-France, doctrine d'intervention, 25 juin 2013, p.10

<sup>62</sup> Article 197 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (JO 7 août 2015, p. 13590)

<sup>63</sup> OSEO, Bilan 2012, 16 avril 2013

<sup>64</sup> Article L 133-1 du code monétaire et financier

<sup>65</sup> N. Dufourq, Auditionné à l'Assemblée Nationale par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 23 février 2013, compte rendu n°58

<sup>66</sup> Pour plus de détails, consulter [www.bpifrance.fr/Toutes-nos-solutions](http://www.bpifrance.fr/Toutes-nos-solutions)

<sup>67</sup> OSEO, *Contrats de développement participatif : évaluation du soutien d'OSEO à la croissance des PME et ETI*, 2012, p. 4

La nouvelle institution créée est soumise à la fois aux règles de droit privé et de droit public (Paragraphe 2)

**Paragraphe 2 : La soumission de la BPI à un droit mixte**

La mixité de la Banque publique d'investissement est manifeste tant au regard, des règles qui lui sont applicables. En effet, l'architecture de la Banque publique d'investissement est biphasée. D'une part retrouve-t-on en son sein, une société anonyme qu'est la SA BPI-Groupe et d'autre par l'établissement public industriel et commercial qu'est l'EPIC BPI-Groupe. Cette structuration entraîne *ipso facto* la soumission de la Banque publique d'investissement à un régime juridique enchevêtrant des règles de droit public et de droit privé. Comme l'observe Ludovic Chan-Tung, cette architecture permet de tirer profit de la souplesse qu'apporte le droit privé tout ne se privant pas de la protection issue du droit public étant donné que sont en jeu des deniers publics<sup>68</sup>. Par exemple, en application d'une règle de droit public, le principe de l'insaisissabilité des biens publics, ne pourront être engagées ni des procédures collectives ni des voies civiles d'exécution à l'encontre de la Banque publique d'investissement. En application du droit privé cette fois ci, la Banque publique d'investissement pourra dans sa gestion financière et comptable, librement recourir à l'arbitrage ou à la possibilité de transiger.

Au regard des précédents développements, nous pouvons affirmer que le paysage institutionnel de l'intervention publique français a changé. Nous sommes passés de l'existence de multiples institutions à leur fédération au sein d'une structure unique qu'est la Banque publique d'investissement avec pour objectif de pouvoir aboutir à des résultats positifs (Chapitre 2).

---

<sup>68</sup> L. Chan-Tung, précité

## **CHAPITRE 2 : L'EXISTENCE DE RESULTATS POSITIFS**

La rationalisation des dispositifs de financement des entreprises opérée par la Banque publique d'investissement a permis d'améliorer l'intervention publique. Ainsi, implantée tant à l'échelle nationale que locale, la Banque et publique d'investissement porte à son crédit, après quatre années de fonctionnement, le bilan d'une intervention croissante (Section I). Au-delà de cette mission première, la Banque publique d'investissement prend en charge des nouvelles missions (Section II) que sont l'accompagnement à l'international des entreprises et le financement des ETI de croissance.

## **SECTION 1 : LE BILAN D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE**

### **CROISSANTE**

Articulant son intervention à échelle nationale et locale (Paragraphe 1) la Banque publique d'investissement amplifie le soutien public aux entreprises (Paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1 : L'implantation tant à l'échelle nationale que locale**

Quoique limitée, l'association des régions à l'action de la Banque publique d'investissement n'est, *in fine*, pas inutile. L'association des régions à la Banque publique d'investissement prévue déjà dans le discours politique est matérialisée dans la pratique en 2012 après des vifs débats. Cette association des régions à la création de la Banque a nécessité la prise de dispositions particulières. D'abord au niveau national, les régions, représentées au Conseil d'Administration de la Banque, participent à l'élaboration et à la mise en œuvre du pilotage de cette dernière via le Comité National d'Orientation dont la présidence est assurée par un représentant des régions. Ensuite, au niveau régional, les Comités Régionaux d'Orientation (CRO)<sup>69</sup> offrent un cadre permettant aux Régions de pouvoir émettre des avis sur orientations de la Banque publique d'investissement afin de sauvegarder une certaine cohérence entre ces orientations et les spécificités des stratégies régionales de développement économique. Ainsi, les CRO permettent-ils de « *restituer les priorités régionales au sein de la stratégie de BPI France et de disposer d'un point d'information sur l'action de BPI France en régions*<sup>70</sup> ». Au demeurant, les régions bien que représentées, ont en réalité un poids très peu significatif au sein du conseil d'administration de la Banque publique d'investissement. En effet, les sujets débattus au sein du conseil ont, en général, été vidés de leur substance car pré-arbitrés préalablement entre la CDC et l'Etat<sup>71</sup>. Leur poids est d'autant plus faible dans la mesure où les comités régionaux d'orientation ne peuvent émettre que des avis<sup>72</sup>. Même si le pragmatisme des acteurs a prévalu, cet état de fait a suscité des difficultés dans la relation entre la Banque et les régions.

---

<sup>69</sup> Le CNO est un organisme chargé d'exprimer des avis sur les orientations stratégiques, la doctrine d'intervention et les modalités d'exercice par la BPI France de ses missions d'intérêt général. Il ne dispose que d'un pouvoir d'influence et non de décision concernant les choix et orientations stratégiques de la BPI.

<sup>70</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016, p. 31

<sup>71</sup> idem

<sup>72</sup> Article 3 al 3 du décret n°2013-445 du 30 mai 2013 fixant les modalités de fonctionnement des comités régionaux d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe ainsi que le mode de désignation de leurs membres.

La Cour relève dans son rapport, qu'au-delà de ces difficultés, la relation s'est pacifiée, faisant ainsi de la Banque le principal partenaire financier des régions, lequel partenariat permettra un meilleur soutien aux entreprises<sup>73</sup>. Grâce au partenariat entre les régions et la Banque publique d'investissement, les conseils régionaux ont développé divers offres de service pour le financement des entreprises tels que les prêts sur l'honneur, les fonds de garantie, les aides à l'export ou encore les fonds d'innovation.

Au-delà de ces services, c'est sur des outils gérés par la Banque publique d'investissement que s'appuie ce partenariat. Au premier rang de ces outils figurent les Fonds Régionaux de Garantie (FRG)<sup>74</sup> qui, comme leur nom l'indique, sont des fonds des fonds de garantie de prêts bancaires, dotés par les régions en complément des fonds nationaux aussi gérés par la Banque. Ce complément permet ainsi, lorsqu'il s'agit pour les entreprises d'avoir accès à des financements pour des projets aux risques élevés, d'en faciliter l'accès en élevant la quote-part de prêt garantie à hauteur de 70%<sup>75</sup>. A côté des FRG relève-t-on les Fonds Régionaux d'Innovation (FRI). Il s'agit de fonds de financement de l'innovation ayant trois formes à savoir les subventions, les avances récupérables en cas de succès, les prêts à taux zéro pour l'innovation. Enfin, les prêts de développement territoriaux sont un outil "neutre" permettant de pouvoir accorder des prêts d'une quelconque particularité aux entreprises (à titre d'exemple, le prêt régional de revitalisation, prêt agro, prêt à l'emploi).

Les régions vont d'autant plus jouer un rôle important dans le financement des entreprises avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>76</sup> renforçant leur rôle en matière d'intervention économique.

---

<sup>73</sup> Cour des comptes, préc

<sup>74</sup> Le coefficient multiplicateur des FRG est en moyenne de 5. 1 euro de dotation régionale permet de garantir 5 euros de prêts. BPI France, via la mobilisation de fonds nationaux de garantie, permet d'accroître le montant des prêts garantis à 10 euros. Au final, l'effet levier global est, à minima, de 15, en tenant compte du risque porté par la banque. A titre d'exemple, en Bretagne, le FRG a été doté par la région à hauteur de 23 M d'euros depuis 2004. Près de 230 M d'euros de risques ont été pris par la BPI France, dont 124,5 M d'euros sur le FRG, permettant aux entreprises d'accéder à un montant total de crédit de 372 M d'euros

<sup>75</sup> Cette quote-part est au maximum de 50% lorsqu'interviennent uniquement les fonds nationaux

<sup>76</sup> La loi dite NOTRe fait de la Région la seule personne habilitée à octroyer certaines aides aux entreprises. Il lui appartient, sur son territoire, de manière exclusive, de définir les orientations en matière de développement économique, d'internationalisation, et d'innovation (SRDEII), document de programmation ayant une valeur prescriptive mais ne s'imposant pas à la BPI France.

Le partenariat établi entre le national et le local est d'autant plus efficace que le soutien apporté aux entreprises sera amplifié (Paragraphe 2)

### **Paragraphe 2 : L'augmentation du financement public aux entreprises**

Depuis sa création en 2012, le financement apporté par la Banque publique d'investissement aux entreprises est allé, d'année en année, aussi bien qualitativement que quantitativement, crescendo. La Cour des comptes, dans son rapport du 08 novembre 2016, affirme au sujet de la mise en place de la Banque publique d'investissement, qu'il s'agit d'une « *étape franchie avec succès* ». Le pari du regroupement des trois entités préexistantes au sein de la Banque afin de poursuivre et amplifier le financement public accordé aux entreprises a été réussi selon la cour. Cette fédération de ces trois entités a eu pour résultat selon la cour de rationaliser des dispositifs multiples et illisibles.

Avant la Banque publique d'investissement, la CDC détenait 27% du capital d'Oséo, 51% de celui du FSI, 100% de la CDC Entreprises. Cette dernière détenait avec Oséo, respectivement, 80% et 20% du capital du FSI Régions. La Banque publique d'investissement va procéder à une simplification de ces interconnexions et créer dans chaque Région un seul guichet d'accès au financement public. Le rapport de la cour dresse la structure simplifiée de la Banque telle qu'elle se présente à la date du rapport. Ainsi, Banque publique d'investissement est détenue à parts égales par l'Etat à travers l'EPIC BPI France et la CDC (50% chacun). Elle dispose de 4 filiales que sont BPI France Financement, BPI France Investissement, BPI France Participations et BPI France Régions. La Banque publique d'investissement détient le capital de BPI France Participations (ex FSI) et celui de BPI France Investissement (ex CDC Entreprises) à 100%. Elle détient 90.6% du capital de BPI France Financement ; les 9.4% restants étant détenus par des actionnaires bancaires. A son tour, BPI France Financement détient 99% du capital de la BPI France Régions.

Le réseau de la Banque publique d'investissement, composé à la base de quatre implantations, trente directions régionales et treize délégations territoriales, va évoluer en 2015 avec l'ouverture de cinq nouvelles délégations territoriales notamment à Troyes, Bourg en Bresse, La Rochelle, La Roche-Sur-Yon et Avignon. Par un pacte d'actionnaires signé en date du 25 juin 2015, les rôles de la CDC et de l'Etat ont été précisés. En vertu de ce pacte, l'Etat sera doté

d'une « prééminence » dans la gouvernance de BPI France Financement alors que ce sera la CDC qui le sera concernant BPI France Participations. Ce pacte va également prévoir que les décisions les plus importantes devront être adoptées après vote de la majorité qualifiée des représentants de l'Etat et la CDC. La Cour des comptes précise dans son rapport que si la parité actionnariale ne cause guère de difficultés en matière d'investissement, mais il semble nécessaire de nuancer le bilan en ce qui concerne les matières transversales au rang desquelles figurent le budget, la gestion des risques, la politique salariale<sup>77</sup>. Au sujet de ces matières, la parité de l'actionnariat est porteuse de risques de dysfonctionnements de la Banque. Ces dysfonctionnements seraient dus à la complexité de la gouvernance de la Banque publique d'investissement. En effet, elle dispose de cinq conseils d'administration (BPI France SA, BPI France Financement, BPI France Investissement, BPI France Participations, BPI France Régions). Pour chaque conseil, les représentants de l'Etat et de la CDC ne sont pas les mêmes. Seuls le Directeur Général de la Banque publique d'investissement et le Commissaire de gouvernement de l'Etat (ce dernier n'ayant aucun pouvoir de décision) participent à toutes les instances de gouvernance. A titre d'exemple de dysfonctionnement du à la complexité de la gouvernance de la Banque, on relève les nombreuses augmentations parallèles de salaires votées par chacune des filiales, le manque d'information au sein des conseils d'administration. Le bilan de la mise en œuvre révèle que l'EPIC BPI France, en ayant la garantie de la dette de la BPI France à la place de l'Etat, génère des charges supplémentaires, et sa suppression génèrera entre 5 à 10 millions d'économies et permettra d'économiser les charges d'exploitation de l'EPIC qui s'élèvent à 272 000 euros par an.

Au niveau régional, les risques couverts par les fonds régionaux de garantie issus du partenariat entre la Banque publique d'investissement et les régions, sont passés de 181 millions à 245 millions d'euros entre 2012 et 2015 ; soit une croissance de 35%. Ces mêmes fonds régionaux ont accordé des aides à l'innovation qui vont passer de 35.4 millions en 2012 à 62.3 millions en 2015, soit une croissance de plus de 76%.

Le bilan de la Banque publique d'investissement<sup>78</sup> est passé de 50,8 Md d'euros en 2013 à 63,8 milliards en fin 2015 soit plus de 26% d'augmentation. BPI France Financement a octroyé des

---

<sup>77</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016, p. 27

<sup>78</sup> Idem p. 35



financements qui sont passés entre 2012 et 2015 de 14 Md d'euros à 28 milliards, soit une augmentation de 79%. A l'endroit spécifiquement des PME, les crédits qui ont été octroyés ont évolué passant de 355 Md d'euros en 2012 à 374 Md en 2015. Le financement à l'innovation est passé, à travers des dotations régionales à l'innovation et la réorganisation des programmes de soutien à l'innovation, de 747 millions d'euros à 1307 millions entre 2013 et 2015, soit une croissance de 75% depuis la création de la Banque publique d'investissement. Des crédits ont été consacrés à l'innovation dans le cadre du programme des investissements d'avenir. L'aide à l'innovation est passé de 364 millions d'euros à 467 millions, soit une augmentation de plus de 28%. Les financements octroyés aux programmes collaboratifs sont passés de 270 millions d'euros à 535 millions, soit une augmentation de plus de 98% et les prêts enfin sont passés de 113 millions d'euros à 305 millions, soit plus de 170% d'augmentation. Ces chiffres révèlent donc en général une croissance de l'activité de la Banque mais c'est surtout BPI France Financement qui se démarque le plus par des financements croissants à hauteur de 79%. Aussi le financement de l'innovation et les financements octroyés aux programmes collaboratifs tiennent une part importante dans l'action de la Banque publique d'investissement car les fonds qui y ont été affectés ont respectivement augmenté de 75% et de 98%.

D'un point de vue qualitatif<sup>79</sup>, la mise en œuvre de la Banque publique d'investissement a permis la réduction des délais de décision. Les délais des décisions relatives aux programmes collaboratifs et à l'aide à l'innovation ont été réduits de 40%. La Cour retient, selon les enquêtes de satisfaction réalisées par la Banque publique d'investissement, que l'action de cette dernière, à travers les initiatives de communication et d'accompagnement, les actions en faveur de la dynamique entrepreneuriale, est appréciée non seulement des entreprises mais également des partenaires financiers. Cependant, la communication de la Banque publique d'investissement est trop centrée sur les start-up technologiques et les Entreprises de taille intermédiaire au détriment des TPE et les PME des secteurs traditionnels.

A la croissance de l'intervention publique s'ajoute la prise en charge par la Banque publique d'investissement de nouvelles missions (Section 2)

---

<sup>79</sup> Ibidem, p. 38

## **SECTION 2 : LA PRISE EN CHARGE DE NOUVELLES MISSIONS**

L'accompagnement du développement international des entreprises (Paragraphe 1) et le financement des Entreprises de taille intermédiaires de croissance (Paragraphe 2) forment la substance des nouvelles missions de la Banque publique d'investissement.

### **Paragraphe 1 : L'accompagnement du développement international**

L'accompagnement des entreprises à l'international est une problématique partagée par les pouvoirs publics<sup>80</sup>. En France, cet accompagnement est organisé depuis 2008 par l'équipe de France de l'Export avec l'objectif de fédérer et mutualiser les compétences des différents acteurs de l'accompagnement.

Pouvant prendre différentes formes (accompagnement financier, marketing, etc...), les programmes d'accompagnement au développement à l'international, en partant du postulat selon lequel les entreprises ont, durant les premières étapes d'exportation, peu d'expérience et donc des connaissances limitées sur les affaires internationales, visent à influencer les entreprises suivant trois phases. A la première phase va correspondre une opération de sensibilisation portant sur les opportunités à l'export et les bénéfices dont peuvent bénéficier les entreprises qui s'en saisissent. La seconde phase va consister à comprendre les besoins de l'entreprise, l'assister en lui apportant non seulement des réponses à ses besoins et de bonnes informations à temps mais également en lui proposant une planification et une préparation de l'ensemble du processus d'internationalisation. Pour finir, la troisième phase se résumera à apporter à l'entreprise l'aide nécessaire à introduire son produit dans le marché étranger. A ces trois phases sont ajoutées trois autres approches complémentaires de l'accompagnement des entreprises à l'international. La première approche porte sur le transfert des connaissances générées par l'expérience et la recherche d'informations utiles à accroître les compétences de l'entreprise. La seconde approche, celle usitée tant chez OSEO que chez la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur, traite du subventionnement direct ou indirect des activités d'exportation. La dernière approche est celle de la réduction des formalités

---

<sup>80</sup> A. Catanzaro et al. « *Accompagner l'entreprise à l'internationalisation précoce et rapide : la place centrale de la dimension réticulaire* », Revue de l'Entreprenariat 2012/3 (Vol.11), p.33-53  
DOI 10.3917 :ENTRE.113.0033

et contraintes juridiques et administratives comme, à titre d'exemple, l'allègement des exigences relatives à l'obtention de licences d'exportation.

Dès 2013, la Banque va franchir une étape qui va se traduire par la prise en charge d'une nouvelle mission qu'est l'accompagnement des entreprises à l'exportation. Cette mission est assignée à BPI France Export par le biais d'un partenariat entre Business France (ex Ubi France) et la COFACE. A travers ce nouvel établissement, la Banque publique d'investissement apporte un « accompagnement personnalisé à l'international de 1000 PME et ETI de croissance ». Cette mission nouvelle a évolué à travers la création d'une nouvelle filiale en 2015 : BPI France Assurance Export. La Banque publique d'investissement propose à toutes les entreprises françaises relevant de tous les secteurs d'activité et désireuses de prospecter les marchés internationaux et de réussir l'internationalisation de leur entreprise, un accompagnement par Business France<sup>81</sup>. L'accompagnement proposé par la Banque publique d'investissement est différé car c'est à Business France que revient la charge de « *mettre en relation les entreprises avec des partenaires commerciaux sur les marchés qu'elle cible afin de favoriser la création de courants d'affaires pour les PME et ETI afin de contribuer à leur présence durable à l'exportation*<sup>82</sup>. » A cette fin, Business France établit au préalable un diagnostic pour chaque entreprise pour ensuite identifier les opportunités, appréhender les pratiques commerciales locales, définir une stratégie d'approche, identifier et rencontrer des partenaires commerciaux dans l'ultime but de décrocher des commandes.

A cette fin, la Banque publique d'investissement s'intéresse à une zone géographique précise : l'Afrique. Nicolas Dufourq affirmait qu'au 31 janvier 2017, 60% des flux d'affaires en crédit d'export de la Banque publique d'investissement s'orientent vers l'Afrique<sup>83</sup>. Isabelle Bébéar, directrice de l'international à la Banque publique d'investissement, s'adressant aux entrepreneurs français affirmait, convaincue du nouvel *eldorado*<sup>84</sup> que constitue l'Afrique pour les PME françaises, qu'« *il faut aller en Afrique maintenant*<sup>85</sup> ». Ainsi, une mission

---

<sup>81</sup><http://www.bpifrance.fr/Toutes-nos-solutions/Accompagnement/Mises-en-reseau/Accompagnement-developpement-export-Business-France> Consulté le 08 juillet 2017

<sup>82</sup> <http://www.businessfrance.fr/exporter> Consulté le 08 juillet 2017

<sup>83</sup> Communiqué de presse de Bpifrance, 31 janvier 2017

<sup>84</sup> <http://www.bpifrance.fr/A-la-une/Dossiers/L-Afrique-un-marche-a-conquerir/L-Afrique-le-nouvel-eldorado-des-PME-francaises-28589>

<sup>85</sup> Bpi France, *L'Afrique, un marché à conquérir*

<http://www.bpifrance.fr/A-la-une/Dossiers/L-Afrique-un-marche-a-conquerir> Consulté le 15 juillet 2017

Accélération Afrique de cinq jours a été mise en place en 2017 en partenariat avec Business France, par la Banque publique d'investissement afin de permettre à treize PME et ETI françaises souhaitant développer leurs activités en Afrique de prendre contact avec des entreprises Africaines partageant les mêmes ambitions de croissance<sup>86</sup>.

En plus d'accompagner les entreprises vers leur développement à l'international, la Banque publique d'investissement octroie des financements au bénéfice spécifique des ETI de croissance (Paragraphe).

### **Paragraphe 2 : Le financement des ETI de croissance**

La Banque Publique d'Investissement vise, conformément à sa doctrine d'intervention, à favoriser l'émergence, la consolidation et la multiplication des Entreprises de Taille Intermédiaire. Cette orientation de la Banque Publique d'Investissement vers une filière précise n'est pas nouvelle. Le Fonds Stratégique d'Investissement intervenait déjà par des prises de participations dans le capital de grandes entreprises électroniques affectées par la crise comme Vallourec et CGG. La crise du secteur de l'automobile a également motivé le Fonds Stratégique d'Investissement à se placer au cœur du soutien à ce secteur en réalisant un investissement dans le capital de la société Valeo. Toujours dans l'optique de résoudre la crise du secteur automobile, le Fonds Stratégique d'Investissement a mis en place en 2009 avec le groupe PSA et Renault, le Fonds de Modernisation des Equipements Automobiles en recueillant des souscriptions chiffrées à 600 M€. Aussi, la CDC Entreprises a géré le fonds Innobio orienté vers le financement du secteur pharmaceutique et des biotechnologies<sup>87</sup>.

A l'origine, la Banque Publique d'Investissement a mis en place un fond affecté au financement des ETI dont le besoin était supérieur à 10 M€ à la condition que les acteurs du capital investissement ne puissent seuls ou collectivement prendre en charge cet investissement<sup>88</sup>. Deux ans après sa création, la Banque Publique d'Investissement a levé au premier trimestre de

---

<sup>86</sup> <http://www.bpifrance.fr/A-la-une/Dossiers/L-Afrique-un-marche-a-conquerir/Mission-Acceleration-Afrique-13-PME-et-ETI-francaises-a-la-conquete-du-marche-africain-28588>

<sup>87</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016, p. 100

<sup>88</sup> « Monsieur Nicolas Dufourcq rappelle que ce fonds est destiné à financer les ETI pour lesquelles un investissement supérieur à 10 millions d'euros est nécessaire, que les acteurs du capital-investissement ne peuvent assurer ou ne peuvent assurer seuls »

Extrait du procès-verbal du conseil d'administration de Bpifrance du 16 septembre 2013

l'année 2014, un fonds d'une valeur de 03 Md€ dénommé ETI 2020 destiné à ses nouveaux investissements au profit des ETI. Grâce à ce fonds, la Banque Publique d'Investissement a réalisé à titre principal des investissements à hauteur de 100 M€ dans le domaine des énergies renouvelables, 400 M€ au profit des sociétés favorisant la transition énergétique<sup>89</sup>. Le reste des investissements réalisés grâce à ce fonds a essentiellement été effectué dans le secteur du tourisme et des services. L'objectif assigné à ce fonds dès sa création était de pouvoir réaliser des investissements à hauteur de 300 M€ par an. Le rapport de la Cour des comptes mentionne que les investissements réalisés sont en retrait par rapport à cet objectif initial<sup>90</sup>. Pour expliquer cet écart, la Banque Publique d'Investissement avance comme arguments le fait que le tarissement du flux d'affaires et les hautes fourchettes de valorisations entraînent son retrait de plusieurs négociations quand elle considère que le vendeur ou l'acheteur demande des valorisations trop élevées et susceptibles d'entraîner un risque de moins-value à court terme.

La création de la Banque publique d'investissement a permis d'améliorer l'action de l'Etat en matière de financement des entreprises. Cependant, la nouvelle institution reste perfectible (Deuxième partie) du fait des difficultés auxquelles elle fait face quelques années après sa création.

---

<sup>89</sup> Cour des comptes, préc., p 101

<sup>90</sup> Idem p. 99

## **DEUXIEME PARTIE - LA PBI : UN INSTRUMENT D'INTERVENTION**

### **PERFECTIBLE**

La Banque publique d'investissement est certes efficace mais perfectible. Du fait des difficultés auxquelles son fonctionnement est confronté (Chapitre 1), il nous semble opportun d'envisager une ébauche de perspectives d'amélioration (Chapitre 2) de son intervention.

## **CHAPITRE 1- LES DIFFICULTES ISSUES DE LA MISE EN PLACE DE LA BPI**

La mise en place de la Banque publique d'investissement a été réussie. L'unification des dispositifs de financement public aux entreprises autrefois épars parvenue, la Banque a pu effectuer au bénéfice des entreprises des investissements croissants et prendre en charge de nouvelles missions. Au demeurant, les quatre années de fonctionnement ont révélé que la Banque n'échappe pas à des difficultés. Nous relevons non seulement que l'unification opérée par la Banque publique d'investissement trompe l'œil (Section 1), mais également que la situation économique et financière de cette dernière est porteuse de risques (Section 2).

## **SECTION 1- UNE UNIFICATION EN TROMPE L'ŒIL**

Si la Banque publique d'investissement a réussi le pari de l'unification des anciens dispositifs de financement public annoncée, son organisation révèle une pluralité interne (Paragraphe 1) et un élargissement de ses missions (Paragraphe 1).

### **Paragraphe 1- Une banque plurielle**

La structuration de la Banque publique d'investissement présente, rappelons-le, un regroupement de plusieurs entités, notamment : Oséo, établissement de crédit tourné vers le financement des entreprises par des prêts et garanties ; CDC Entreprises et le Fonds stratégique d'investissement tournés pour leur part vers l'investissement en fonds propres dans les entreprises. L'objectif affiché par ce regroupement, s'il est celui de la rationalisation pour plus d'efficacité, il n'en demeure pas moins que la « *pluralité des acteurs peut nuire à l'articulation et à l'intelligibilité des dispositifs*<sup>91</sup> » ; aussi espérons-nous avec M. Legeais que « *la loi n'a pas donné naissance à un nouveau monstre bureaucratique, à une nouvelle usine à gaz*<sup>92</sup> »

Cette pluralité participe d'une complexification des relations à savoir les liens capitalistiques entretenus par la Banque publique d'investissement et ses différentes filiales ; les multiples délégations de décisions, de gestion et d'instruction de différents dossiers. Aussi, la pluralité des acteurs entraîne une multiplication des interlocuteurs avec lesquels les entreprises sont amenées à échanger dans le cadre de leur recherche de solutions financières. La banque a certes procédé à la mise en place de guichets uniques pour le financement des entreprises mais la complexité des relations, la multiplication des interlocuteurs contraste avec la stratégie de financement unique au cœur de la création de la Banque publique d'investissement. Le Conseil d'administration de la Banque publique d'investissement est composé de quinze (15) membres parmi lesquels sont représentés l'Etat, la Caisse des Dépôts et des Consignations, les Régions<sup>93</sup>,

---

<sup>91</sup> L. de Fournoux, préc

<sup>92</sup> D. Legeais, *Crédits. Banque Publique d'Investissement : RTD com. 2012, p. 825*

<sup>93</sup> Le mouvement de régionalisation de l'action publique est renforcé par l'avènement de la Banque Publique d'Investissement. Les régions peuvent ainsi souscrire à des parts dans un fonds commun de placement à risque sur le fondement de l'article L. 4211-1 du Code général des collectivités territoriales et aussi, sur le fondement de l'article 1511-2 du même code, mener des activités bancaires auprès d'entreprises



des salariés ainsi que certaines personnes qualifiées<sup>94</sup>. Aussi, la Société Anonyme BPI-France est dotée d'un Comité National d'Orientation autant caractérisé par une représentativité des membres aussi complexe. Parmi les 27 membres<sup>95</sup> dont il est composé, on retrouve un représentant de la Caisse de Dépôts, deux députés, deux sénateurs, trois représentants des régions, un représentant des régions d'outre-mer, un représentant de l'Etat, cinq représentants des organisations syndicales, trois représentants des organisations patronales, un représentant des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie et huit personnalités qualifiées à divers titres. Encore plus complexe est la composition dans chaque région du Comité Régional d'Orientation<sup>96</sup> : on y retrouve entre autres des représentants des chambres de commerce et d'industrie, de l'artisanat, de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. En plus de ce mouvement de régionalisation, la Banque publique d'investissement est assistée dans son activité par l'Union Européenne qui participe au développement des PME via la Banque Européenne d'Investissement. A cet effet a été signée une convention en date du 24 juin 2013 entre cette dernière et la Banque Publique d'Investissement en vue de la mobilisation, en faveur des PME, d'un montant de 1.2 milliards d'euros<sup>97</sup> servant à financer leurs opérations conjointes. C'est donc une unité d'apparence qui est opérée par la Banque Publique d'Investissement au regard du flou entretenu par ses missions qui se sont élargies (Paragraphe 2) au fil du temps.

### **Paragraphe 2- L'élargissement des missions de la BPI**

Les missions assignées à la Banque publique d'investissement ont connu au fil du temps un élargissement considérable dans la mesure où ont été intégrées des objectifs de politiques publiques dont la diversité conforte l'idée d'une unification en trompe l'œil. Si Oséo et les autres dispositifs de soutien en fonds propres aux entreprises étaient chargés en plus de l'octroi

---

<sup>94</sup> <http://www.bpifrance.fr/Qui-sommes-nous/Notre-organisation>

<sup>95</sup> <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250265114118> Consulté le 06 juillet 2017

<sup>96</sup> V. Decret n° 2013-445, 30 mai 2013, fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités régionaux d'orientation de la société anonyme BPI Groupe ainsi que le mode de désignation de leurs membres : JO 1<sup>er</sup> juin 2013, p. 9195

<sup>97</sup> V. le résumé de presse : « La BPI et la BEI s'associent pour financer les PME », site internet du Monde, 24 juin 2013 :

[http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/06/24/le-bpi-et-bei-s-associent-pour-financer-les-pme\\_3435599\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/06/24/le-bpi-et-bei-s-associent-pour-financer-les-pme_3435599_3234.html), Consulté le 07 juillet 2017

de financements, du soutien de ces dernières à l'innovation<sup>98</sup>, la Banque publique d'investissement, créée suite à la modification de l'ordonnance créant l'établissement public Oséo<sup>99</sup>, est par contre en charge de responsabilités complexes comme le soutien à l'emploi et à la compétitivité de l'économie, le soutien à la croissance durable, l'accompagnement de la politique industrielle, la participation au développement des secteurs d'avenir la participation au développement de l'économie sociale et solidaire et à la conversion numérique.

Divers intérêts nuisant à la lisibilité du dispositif sont représentés au sein de la Banque publique d'investissement: il s'agit des enjeux sociaux environnementaux (la possibilité étant même offerte de pouvoir créer un comité social et environnemental indépendant), des enjeux d'égalité professionnelle, des enjeux d'équilibre dans l'aménagement économique des territoires, des enjeux de gouvernance et de gestion des risques sociaux et environnementaux<sup>100</sup>. La comparaison des statuts de la Banque Publique d'investissement avec ceux d'une compagnie financière classique renforce l'idée de l'illisibilité et de la complexité qui prévaut chez la première<sup>101</sup>. Au demeurant, les instances décisionnelles n'étant pas les mêmes suivant qu'il s'agisse d'un prêt, d'un apport en fonds propres ou encore d'une garantie, un risque de conflit de compétences menace en permanence la Banque Publique d'Investissement. Le constat de la multiplication des strates administratives<sup>102</sup>, l'entrée de personnalités politiques régionales, écartent la Banque Publique d'Investissement de la logique économique, de la logique d'unification indispensable au métier d'investisseur et la rend vulnérable à une capture politique à des fins électoralistes. Ainsi, il est à craindre que des critères politiques prennent le pas sur des critères objectifs d'intervention dans la prise de décisions de financements et d'investissement au bénéfice entreprises, laquelle crainte est confortée par l'absence de qualification de l'activité de la Banque publique d'Investissement comme service public de financement des entreprises.

---

<sup>98</sup> V., dans sa version originale, Ord n° 2005-722, 29 juin 2005, relative à la création de l'établissement public Oséo et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme : JO 30 juin 2005, p. 10774

<sup>99</sup> L. n° 2012-1559, 31 déc. 2012, relative à la création de la Banque Publique d'Investissement : JO 1<sup>er</sup> janv. 2013, p. 44

<sup>100</sup> L. n° 2012-1559, 31 déc. 2012 préc. Article 4

<sup>101</sup> A titre illustratif, les statuts de la BNP Paribas lui donnent pour missions que celles d'effectuer des opérations de banque, des services d'investissement et des prises de participation.

<sup>102</sup> On relève une accumulation de couches entre la structure opérationnelle, l'Etat et la Caisse des dépôts

Des propos qui précèdent il ressort que l'intégration des précédents dispositifs a donné lieu à une structure unique mais complexe. Les diverses filiales de la Banque publique d'investissement, les multiples missions, les strates administratives, les différents interlocuteurs, la complexe représentativité au sein des Conseil d'administration de la Banque et des comités d'orientation etc... nous conduisent à soutenir l'idée d'une unification de façade et d'un morcellement. Aussi, l'analyse de la situation économique et financière de la Banque révèle-t-elle des risques (Section 2) qu'il convient de relever.

## **SECTION 2- UNE SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE**

### **PORTEUSE DE RISQUES**

Deux facteurs liés à sa situation économique et financière font peser sur la Banque publique d'investissement des risques. Dépendante des concours publics (Paragraphe 1), la Banque publique d'investissement supporte des charges d'exploitation et de fonctionnement qui menacent sa capacité à investir (Paragraphe 2)

#### **Paragraphe 1- La dépendance de la BPI aux concours publics**

Instrument de mise en œuvre des politiques publiques de financement de l'économie<sup>103</sup>, la Banque publique d'investissement bénéficie de concours de plus en plus accrus<sup>104</sup> de l'Etat, de la Caisse de Dépôts et de Consignations, des régions ainsi que de la Banque Européenne d'Investissement à travers des dotations, crédits budgétaires, crédits du programme des investissements d'avenir. Aussi, la mission de soutien à l'innovation et de garantie des crédits bancaires aux PME dont la Banque Publique d'Investissement a la charge à travers son axe financement est aussi bien directement qu'indirectement financée sur fonds publics. A ce titre, l'Etat a octroyé en 2015 au pôle financement de la Banque publique d'investissement une dotation d'intervention d'un montant de 159 M€<sup>105</sup>.

L'Etat finance également la mission de garantie des crédits bancaires aux PME de la Banque publique d'investissement par des dotations, des produits financiers des fonds de garantie, des fonds issus de « recyclage » de dividendes de la Banque ou encore par des libérations d'excédents<sup>106</sup>. Par deux mécanismes complémentaires, les concours publics impactent considérablement les capacités de la Banque publique d'investissement à financer l'économie. D'abord, par un mécanisme d'effet de levier, les dotations publiques offrent à la Banque la

---

<sup>103</sup> Aux termes de l'article 1 A de l'ordonnance du 29 juin 2005, « *La Banque Publique d'Investissement est un groupe public au service du financement et du développement des entreprises, agissant en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et par les régions* »

<sup>104</sup> La cour des comptes dans son rapport sur la Banque Publique d'Investissement affirmait : « La montée en puissance des interventions de Bpifrance est également portée par des apports accrus de financement publics »

<sup>105</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016, p. 40

<sup>106</sup> La Banque Publique d'Investissement fait recourir aux fonds de garantie des prêts bancaires dotés par l'Etat pour garantir une partie de sa propre activité de crédits aux entreprises, ce qui permet de diminuer l'impact du coût du risque sur son résultat

faculté de couvrir en partie des risques. Le second mécanisme est celui de l'effet d'entraînement lui permettant d'associer à son action des partenaires. En conséquence et grâce à ces deux mécanismes, pour une dotation publique estimée à 1,1Md€ en 2015, la Banque Publique d'investissement a pu apporter 20,6 Md€ d'euros à l'économie (l'effet levier a permis de réaliser 6,1 Md€ de financements et l'effet d'entraînement global 14,5 Md€). Aussi, l'Etat confie à la Banque publique d'investissement la gestion d'un fonds de près de 8 Md€<sup>107</sup> (dont 3,2 Md€ affectés à l'activité de capital investissement) dans le cadre de son Programme des Investissements d'Avenir<sup>108</sup>. A ce fonds s'ajoutent des fonds européens notamment le Fonds Européen d'Investissement, filiale de la Banque Européenne d'Investissement apportant dans le cadre d'un accord financier signé en 2015 avec la Banque Publique d'Investissement, des fonds propres et des financements de ses partenaires bancaires aux PME et ETI innovantes françaises<sup>109</sup>. Afin de mettre en œuvre cet accord, le Fonds Européen d'Investissement et la Banque publique d'investissement ont investi conjointement 580 M€ dans sept (07) fonds d'investissement français.

Plusieurs constats permettent de craindre un risque de surabondance des fonds publics, voire de concurrence entre les fonds du Programme d'Investissement pour l'Avenir. L'évolution des investissements du « métier innovation » révèle que le montant des fonds investis sont passés de 114 M€ en 2013 à 200 M€ en 2016. Sur la période de 2013 à 2015, l'évolution en termes de pourcentage se chiffre à plus de 48%<sup>110</sup>. Ainsi, la Banque Publique d'Investissement a fortement augmenté ses souscriptions en fonds de fonds. Sur le segment de marché du capital-innovation, les parts de marchés de la Banque Publique d'Investissement sont passés de 19% entre 2011-2014 à près de 60% des levées de fonds en capital-innovation. Toujours dans le cadre du Programme d'Investissement pour l'Avenir, une concurrence certaine existe entre les interventions de la Banque Publique d'Investissement qu'il s'agisse tant du « métier de fond de fonds » que de celui du « métier innovation ». En effet, si les premières interventions du Programme d'Investissement d'Avenir (par le biais notamment du Fonds National d'Amorçage

---

<sup>107</sup> Cette estimation ne prend pas en compte les actions concernant uniquement Oséo ainsi que celles qui étaient achevées au moment de la création de la Banque Publique d'Investissement comme à titre d'exemple la recapitalisation d'Oséo ou les contrats de développement.

<sup>108</sup> La Banque Publique d'Investissement est, depuis sa création opérateur et gestionnaire de ce fonds

<sup>109</sup> Bpifrance, Europe : Le FEI et Bpifrance soutiennent les PME et ETI innovantes, 12 mai 2015 <http://www.bpifrance.fr/A-la-une/Actualites/Europe-le-FEI-et-Bpifrance-soutiennent-les-PME-et-ETI-innovantes-15234>

<sup>110</sup> Voir Annexe 1 Tableau évolution des investissements du métier innovation

qui est un fonds de fonds intervenant sur le segment de l'amorçage) n'ont guère engendré de difficultés d'articulation avec celles de la Banque Publique d'Investissement, il est au demeurant à relever qu'au fil du temps, s'est produit une évolution des interventions dudit programme vers le marché du capital investissement. Aussi, une forte proximité se note entre certains fonds directs gérés par le métier innovation dans le cadre du Programme d'Investissement d'Avenir. A titre d'exemple, le fonds Innobio et le fonds accélération biotech santé interviennent tous dans le secteur de la santé sur des objets similaires. Sont également proches, les participations de la Banque Publique d'Investissement au titre du fonds *Large venture* et le fonds ambition numérique ou encore écotechnologies du Programme d'Investissement d'Avenir. Au regard de ces constats, des risques sont à craindre. D'abord celui de la duplication et du chevauchement des différentes interventions de la Banque publique d'Investissement. Aussi, la Cour des comptes met en garde contre des risques de dérive du Programme d'Investissement de l'Avenir<sup>111</sup> car un apport trop massif de financement public est susceptible de provoquer l'augmentation artificielle des valorisations des entreprises en se heurtant à des fonds privés faibles. Il conviendrait à notre sens que l'Etat procède au plus tôt à la clarification des champs d'interventions de la Banque publique d'investissement lorsque le financement provient de ses fonds propres et lorsqu'il s'agit de financements entrant dans le cadre du Programme d'Investissement d'Avenir.

Par ailleurs, grâce à la garantie indirecte de ses emprunts par l'Etat, la Banque publique d'investissement jouit d'une capacité d'endettement élevée lui permettant de procéder à des refinancements massifs. Aussi, la Banque bénéficie de la qualité de la signature de l'Etat et peut emprunter à des taux d'intérêts faibles grâce à la garantie indirecte de sa dette par l'Etat ; pourtant, la dette de la Banque publique d'investissement, classée par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques au rang des sociétés financières et non à celui d'administration publique, n'est pas considérée comme une dette publique au sens des critères de Maastricht<sup>112</sup>. Les emprunts bilatéraux contractés auprès d'institutions publiques ainsi que l'ensemble des titres émis sur les marchés financiers bénéficient d'une garantie autonome à première demande, inconditionnelle de l'Etat en cas de défaut de paiement de la par la Banque

---

<sup>111</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir : Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, 187 p. ; disponible sur [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr)

<sup>112</sup> Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, « *Dette au sens de Maastricht (Comptabilité nationale)* », 13 Octobre 2016  
<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1091> Consulté le 08 Aout 2017

Publique d'Investissement. L'encours réel de refinancement que couvre la garantie de l'Etat au profit de la Banque publique d'investissement s'élève, au 31 Décembre 2015 à 22 Md€ ; le plafond maximal de garantie autorisé sur décision du Conseil d'Administration de l'EPIC BPI-FRANCE<sup>113</sup> étant de 28 Md€<sup>114</sup>.

La Banque publique d'investissement est, comme précédemment démontré dépendante de concours financiers de l'Etat et mieux, ces concours viennent à se concurrencer entre elles témoignant ainsi de leur surabondance. A ceci s'ajoutent des charges élevées d'exploitation et de fonctionnement (Paragraphe 2) qui menacent la capacité d'investissement de la Banque publique d'investissement.

### **Paragraphe 2- Les charges d'exploitation et de fonctionnement : menace à l'investissement**

Les charges d'exploitation de la Banque publique d'investissement n'ont cessé de progresser. Entre 2013 et 2014, ces charges ont connu une croissance de 14% et de 4% entre 2015 et 2016<sup>115</sup>. Estimées à 504 M€ en 2015, ces charges sont pour plus de la moitié engendrées par les dépenses relatives au personnel<sup>116</sup> des deux filiales de la Banque publique d'investissement à savoir la Bpifrance financement et la Bpifrance investissement dont les charges ont augmenté en 2014 à hauteur de 10% pour chacune. En 2015, l'évolution des charges d'exploitation de la Banque publique d'investissement est d'avantage due à l'activité du pôle financement. Le coefficient d'exploitation de ce pôle permet de s'en rendre compte. Ce coefficient est passé de 60,2% en 2014 est passé à 57,8% en 2015. Il est plus élevé que celui de la Banque publique d'investissement établi à 37% en 2014 et 43% en 2015<sup>117</sup>. Comparé aux banques privées françaises<sup>118</sup>, « le coefficient d'exploitation de la Bpifrance financement est élevé au regard de son activité. Il est en effet voisin de celui des banques de détail alors même que Bpifrance gère un réseau plus réduit d'agences bancaires et supporte donc des coûts d'exploitation

---

<sup>113</sup> Décision du 24 juin 2014

<sup>114</sup> Ce plafond ne concerne en effet que les refinancements de la Banque Publique d'Investissement éligibles à la garantie de l'EPIC sauf les refinancements bilatéraux contractés avec la Banque Centrale Européenne par exemple

<sup>115</sup> Voir Annexe 2 Tableau évolution des charges d'exploitation de la BPI

<sup>116</sup> Voir annexe tableau évolution des charges d'exploitation

<sup>117</sup> Voir Annexe 3 Tableau évolution des ratios d'efficience de Bpifrance

<sup>118</sup> La médiane du coefficient d'exploitation moyen de l'ensemble des banques françaises est à un peu plus de 65% selon le rapport annuel de l'Autorité de Contrôle Prudenciel et de Résolution 2014

*réduits*<sup>119</sup> ». Aussi, du fait du développement du hub<sup>120</sup> ainsi que des fonctions de contrôle, les charges supportées par la Bpifrance participations sont également en hausse<sup>121</sup>.

L'augmentation des effectifs de la Banque publique d'investissement (passés de 1920 en 2012 à 2190 en 2015 soit une croissance annuelle de 4%<sup>122</sup>), les mesures de revalorisation des rémunérations ont entraîné l'augmentation tant de la masse salariale<sup>123</sup> que des frais de personnel qui passent de 219,8M€ en 2013 à 275 M€ en 2015, soit une augmentation de 25%. En 2016, les frais de personnel sont passés à 282,1 M€ soit une progression de 12%<sup>124</sup>. C'est particulièrement au pôle investissement que la masse salariale a connu le niveau d'augmentation le plus élevé.

Les coûts de fonctionnement de la Banque publique d'investissement (charges d'exploitation hors impôts et masse salariale) sont passés de 163,4 M€ en 2013 à 178,3 M€ en 2015<sup>125</sup>. Pour 2016, l'évolution des frais généraux les nouvelles missions<sup>126</sup> assignées à la Banque Publique d'Investissement auront pour conséquence de générer de nouvelles dépenses faisant passer les coûts de fonctionnement de 178,3 M€ en 2015 à 207,3 M€ en 2016. Aussi, les nouvelles missions de la Banque Publique d'Investissement, notamment celle de l'extension de l'offre d'accompagnement des entreprises ont impliqué le recours généralisé<sup>127</sup> à des prestations extérieures engendrant des charges supplémentaires. Par exemple, la mise en place par la direction des financements internationaux de la Banque publique d'investissement a nécessité le recours à des cabinets d'avocats et de sociétés de conseil pour un montant total budgété élevé à 1.8 M€ ; aussi, la Banque a chargé un prestataire externe d'une mission de réalisation, au titre de l'année 2014, d'une cartographie des risques ayant coûté 110 000 €. Elle a également externalisé en 2015 une mission d'élaboration sur trois mois, d'un premier plan de contrôle des

---

<sup>119</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016, p. 113

<sup>120</sup> Activité consistant à mettre en relation PME ETI Start-ups innovantes et les grandes entreprises ; activité consistant également d'animation des réseaux, de marketing de l'offre et du conseil stratégique.

<sup>121</sup> Voir Annexe 3 Tableau évolution des ratios d'efficience de BPI France

<sup>122</sup> Voir Annexe 6 Tableau évolution de l'effectif de Bpifrance sur 2012-2015

<sup>123</sup> Voir Annexe 4 Tableau évolution de la masse salariale

<sup>124</sup> Voir Annexe 5 Tableau évolution des frais de personnel sur la période 2013 2015

<sup>125</sup> Voir Annexe 7 Tableau détail des charges d'exploitation du groupe bpifrance, hors taxes et hors masse salariale

<sup>126</sup> A savoir le partenariat nouveau engagé avec Business France, la mise en place de la direction en charge de la gestion des risques, le renforcement de l'accompagnement des entreprises et le recours à l'intérim du aux nombreuses activités menées par la Banque Publique d'Investissement

<sup>127</sup> Les directions systèmes informatiques, capitaux et bilan, moyens généraux, Bpifrance Export y recourent en 2015 pour des montants budgétés respectifs de 7.5 M€, 2.4 M€, 2.3 M€, 1.9 M€



systèmes informatiques pour un montant de 120 000 € et une mission consistant à la mise en place d'une démarche de « *lean management* » visant à tendre vers l'excellence opérationnelle à hauteur de 841 000 €.

Les différentes implantations<sup>128</sup> dont dispose la Banque publique d'investissement sont également une source de multiplication des charges pour la Banque publique d'Investissement. Elevés à 32.8 M€ en 2015, les frais des locaux occupés ont progressé de plus de 16% de 2015 à 2016<sup>129</sup>. Enfin, la Banque publique d'investissement engage d'importantes sommes afin d'assurer le déplacement de ses salariés. Les plus importants frais de déplacement sont celles relatives à l'acquisition de véhicules de fonction budgétés en 2015 à 6.6 M€ au service d'un nombre considérable de salariés composé de responsables appui fusions/acquisition initiative conseil, responsable de gestion immobilier énergie environnement, responsable service gestion, responsable service de gestion court terme<sup>130</sup>. Considérant cette permanente progression des charges de la Banque publique d'investissement depuis 2013, considérant que les charges sont en général rigides à la baisse, nous craignons, si la courbe n'est pas inversée que ces charges deviennent plus importantes que les revenus qu'elle tire de son activité de prêt.

La complexité de l'organisation couplée aux risques qui menacent l'organisation de la Banque publique d'investissement incline à ébaucher des perspectives d'amélioration (Chapitre 2).

---

<sup>128</sup> Dont celles de Paris particulièrement coûteuses

<sup>129</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016, p. 119

<sup>130</sup> Cf. note d'instruction sur l'utilisation d'un véhicule de fonction de Bpifrance financement, avril 2015

## **CHAPITRE 2- L'EBAUCHE DE PERSPECTIVES D'AMELIORATION**

La mise en place de la Banque publique d'investissement ne fut pas exempte de difficultés. On constate que l'unité annoncée est une unité de façade car en interne, la Banque publique d'investissement a hérité de la pluralité des dispositifs qui existaient avant elle et se voit confier des missions de plus en plus larges. Dépendante des apports de l'Etat pour fonctionner, la Banque publique d'investissement assume des charges de fonctionnement et d'exploitation qui sont en progression. Cette situation est une menace au bon fonctionnement de la Banque publique d'investissement et il semble convenable d'élaborer des pistes internes (Section 1) et externes d'amélioration (Section 2).

## **SECTION 1- LES PISTES INTERNES D'AMELIORATION**

Au regard de la croissance de l'activité de la Banque publique d'investissement depuis sa création, et de la reprise économique qu'on peut relever grâce à son intervention, il conviendrait que la Banque procède à une stabilisation complète de son activité (Paragraphe 2) ; mais avant, il conviendrait que l'Etat précise les conditions à remplir par la Banque publique d'investissement afin de bénéficier de ses concours (Paragraphe 1).

### **Paragraphe 1- La précision des exigences d'octroi de financements étatiques**

La Banque publique d'investissement bénéficiant de concours de l'Etat et réalisant également son activité pour le compte de l'Etat, ce dernier devrait fixer des objectifs à prendre en compte dans l'élaboration de la stratégie de financement de la Banque. Ceci permettra d'éviter à la Banque de planifier des activités avec des taux croissance comme c'est le cas du pôle investissement alors qu'elle est dépendante de dotations de l'Etat, lesquelles dotations sont d'une année à l'autre, en baisse<sup>131</sup>. Il serait donc souhaitable qu'en amont, l'Etat répertorie les financements disponibles préalablement à la définition par la Banque publique d'investissement d'objectifs réalistes et en adéquation avec les financements mis à sa disposition par l'Etat. Nous convenons également avec la Cour des comptes qui suggère à l'Etat, de procéder la définition de ses priorités en ce qui concerne la palette d'outils de financement public dont il dispose ; entre autres le programme d'investissement d'avenir et les crédits budgétaires<sup>132</sup>.

La précision des conditions d'obtention de financements par l'Etat obligera la Banque publique d'investissement à revoir la dynamique croissante de son activité dans le sens de la stabilisation (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 2- La nécessité de stabilisation complète des activités de la BPI**

Les résultats de la mise en œuvre de la Banque publique d'investissement révèlent comme démontré dans nos précédents développements une croissance du financement public des entreprises. La Cour des comptes estime par exemple que « *l'investissement des entreprises a, en 2015, pratiquement retrouvé son niveau de 2008 qui représentait un point haut* ». La

---

<sup>131</sup> idem

<sup>132</sup> Ibidem

situation prévalant à la création de la Banque publique d'investissement a donc évolué vers un contexte de reprise économique et il convient alors de faire également évoluer les actions de la Banque dans le sens de la stabilisation. S'il est prévu par la Banque publique d'investissement une stabilisation à l'horizon 2019 contenue dans le plan stratégique 2016-2019<sup>133</sup>, il n'en demeure pas moins que ce plan demeure incomplet. En réalité, la Banque envisage plutôt un ralentissement de la croissance des futurs prêts, investissements et aides qu'elle octroiera. Aux termes du plan stratégique, la Banque publique d'investissement « *visera une croissance modérée de son activité en prêts et en fonds propres*<sup>134</sup> ». Ainsi on relève que le ralentissement des activités ne concerne que les activités menées par la Banque en fonds propres alors que celles financées par l'Etat seraient en augmentation. Par exemple l'activité du pôle financement serait en nette croissance pour un taux de 4.6 % par an<sup>135</sup> ; les prêts sans garantie, les garanties de prêts également en croissance à hauteur respectivement de 2.2 % et 3% par an. Il apparaît nécessaire, au regard du contexte de reprise économique que la Banque publique d'investissement procède à une stabilisation complète de ses activités et à l'optimisation de l'usage des ressources financières. Ceci permettra, avec le recyclage des dividendes de l'EPIC, la diversification des sources de financement de réduire ses besoins en dotations publiques qui sont très importantes. La stabilisation des activités de la Banque publique d'investissement se traduira également par une maîtrise des charges d'exploitation, de la masse salariale. Ceci permettra à la Banque de pouvoir faire économie d'une capacité d'intervention qui pourrait être utile lorsque la situation économique exigerait un soutien renforcé à l'endroit des entreprises. La précision à l'interne des conditions d'obtention de concours de l'Etat et la stabilisation de la dynamique de ses actions de la Banque publique d'investissement est nécessaire mais insuffisante. Encore faut-il envisager des pistes externes d'amélioration (Section 2)

---

<sup>133</sup> Bpifrance, *Plan stratégique 2016-2019*

<https://www.bpifrance.fr/content/download/60969/648594/version/1/file/Plan%20strat%C3%A9gique%202016-2019.pdf>, Consulté le 15 aout 2017

<sup>134</sup> Idem

<sup>135</sup> Cour des comptes, *BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider*, Rapport public thématique, novembre 2016.

## **SECTION 2- LES PISTES EXTERNES D'AMELIORATION**

Au titre des pistes externes d'amélioration, il conviendra d'abord que soit mis à jour le régime juridique des garanties octroyées par l'EPIC Bpifrance (Paragraphe 1) en vue de favoriser la transparence dans leur octroi ; ensuite, il sera nécessaire que la Banque publique d'investissement procède à la quête de nouvelles sources de financement afin de réduire sa dépendance aux concours publics (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1- La mise à jour du régime juridique des garanties octroyées par l'EPIC BPIFRANCE**

Avant la mise en place de l'EPIC Bpifrance, Oséo octroyait sa garantie aux entreprises sans aucune base légale mais sur le fondement de ses statuts de 2005 qui conféraient au Conseil d'Administration le pouvoir d'approuver le programme annuel des emprunts, d'évaluer la solvabilité d'Oséo ainsi que ses besoins en refinancement. Ce défaut de base légale de l'octroi des garanties va également prévaloir au sujet de l'action de l'EPIC Bpifrance. En principe, il revient à la loi de finance d'autoriser l'octroi et de fixer le régime des garanties de l'Etat<sup>136</sup>. Mais le décret du 18 novembre 2015 habilite le Conseil d'Administration de l'EPIC Bpifrance « à octroyer la garantie de l'établissement public aux emprunts et émissions des sociétés du groupe Bpifrance et déterminer le barème de tarification des garanties octroyées<sup>137</sup> ». Pourtant, la garantie octroyée par l'EPIC est similaire à celle octroyée par l'Etat d'autant plus que ce dernier est partie à la convention relative à la mise en œuvre de la garantie. La garantie de l'Etat bien qu'indirecte devrait être octroyée par le parlement et non par l'EPIC même pour des raisons d'ajustement infra-annuels<sup>138</sup>. Cette situation fait obstruction à toute transparence dans l'attribution des garanties publiques et prive de fait le parlement français de son pouvoir de contrôle et de décision sur l'usage de l'argent public. Il serait donc convenable que le parlement prenne des mesures afin de l'octroi de garanties de l'EPIC soit soumises aux règles édictées par la loi relative aux finances publiques ((LOLF).

---

<sup>136</sup> Article 34 al 5 de la Loi organique n°2001-692 relative aux lois de finance

<sup>137</sup> Article 2 al 8 du Décret n° 2015-1498 du 18 novembre 2015 portant statuts de l'établissement public Bpifrance et définissant les modalités particulières du contrôle de l'Etat

<sup>138</sup> Il s'agit de la justification donnée par l'administration de l'EPIC dont fait part la Cour des comptes dans son rapport sur la mise en place de la Banque publique d'investissement.

L'encadrement des garanties octroyées par l'EPIC par la LOLF permettra au parlement d'exercer un véritable contrôle et obligera la Banque à établir des critères objectifs d'octroi de sa garantie. Par ailleurs, afin de moins dépendre des concours de l'Etat, la Banque pourrait envisager de recourir à des sources alternatives de financement (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 2- Une quête de sources alternatives de financements**

Les crédits bancaires constituant la principale source de financement des PME en Europe<sup>139</sup>, *ipso facto* en France également, il serait convenable d'envisager des sources alternatives<sup>140</sup> de financement dont elles pourraient bénéficier.

Le courant législatif actuel a tendance à encourager la maximisation des possibilités de financement des entreprises<sup>141</sup>. Les interdictions faites par l'article L.511-15 du Code monétaire et financier « *à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel* » et « *à toute personne autre qu'un établissement de crédit de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public ou de fournir des services bancaires de paiement* » ne sont pas absolues dans la mesure où les articles L.511-6 et L.511-7 du même code permettent à toute entreprise quelle que soit sa nature de « *procéder à des opérations de trésorerie avec des entreprises ayant avec elle directement ou indirectement, des liens de capital conférant à l'une des entreprises liées un pouvoir de contrôle effectif sur les autres* ». Sur le fondement de ce cadre légal, nous proposons par exemple que la Banque publique d'investissement fasse usage de ce nouvel instrument qu'est le financement participatif qui « *permet de mettre en relation sur internet un porteur de projet et une communauté d'internautes afin de collecter des fonds en vue d'obtenir le financement d'un projet spécifique*<sup>142</sup> ». En effet, Il serait possible pour la Banque publique d'investissement, d'envisager l'organisation du recours au financement participatif déjà en forte

---

<sup>139</sup> Résolution du Parlement européen du 5 février 2013 sur l'amélioration de l'accès des PME au financement, Journal Officiel du 22 janvier 2016 - Numéro C024 - Page 0002, Document consulté sur <https://www-lexis360-fr>

<sup>140</sup> Communication de la Commission, Un plan d'action pour faciliter l'accès des PME au financement, Document consulté sur <https://www-lexis360-fr>

<sup>141</sup> J. Lasserre Capdeville, *La limitation du monopole bancaire par la reconnaissance du prêt inter-entreprises* : Revue de droit bancaire et financier, 2016, alerte 1

<sup>142</sup> S. Sabathier, *Financement participatif-Le nouvel investisseur en financement participatif*, Revue de droit bancaire et financier n°4, Juillet 2016, étude 21

croissance en France<sup>143</sup> au profit des PME. La Banque publique d'investissement pourrait, par la création d'une plateforme dématérialisée de financement participatif, mettre en relation sur internet, des PME désireuses d'obtenir des financements pour leurs projets avec des internautes pouvant faire des dons ou faire des prêts<sup>144</sup>. Dans ce dernier cas, les PME s'engageront à rembourser les prêteurs via la plate-forme dématérialisée mise en place par la Banque publique d'investissement. Pour ce faire, une filiale de la Banque publique d'investissement dotée du statut d'intermédiaire en opérations de banque et services de paiement pourra être mise en place.

---

<sup>143</sup>Financement participatif : évolution du cadre juridique favorable à la diversification des sources de financement des petites entreprises et des jeunes entreprises innovantes Veille, La Semaine Juridique Edition Générale n° 45, 7 Novembre 2016, 1179, Document consulté sur <https://www-lexis360-fr>

<sup>144</sup> Titre II de l'Ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif

**CONCLUSION GENERALE**



La création de la Banque publique d'investissement pour pallier à la crise nous révèle somme toute un nouvel aspect de la nature de l'intervention de l'Etat car traduisant une évolution de la politique de financement public des entreprises. Autrefois en retrait de la politique du crédit, notamment dans les années 1980, l'Etat change de posture avec la création de la Banque publique d'investissement. La version de la doctrine d'intervention de la Banque publique d'investissement du 25 juin 2013 révèle que cette dernière mettra en œuvre des moyens plus importants que ceux déjà mis en œuvre avant sa création afin d'atténuer les défaillances du marché .Ce changement de la nature de l'intervention de l'Etat se traduit non seulement par l'importance du rôle tactique qu'il joue désormais au sujet du financement de l'économie mais également par la tendance à la banalisation de l'actionnariat public. Le bilan de l'action de la Banque révèle que les moyens mis à sa disposition par l'Etat ont été renforcés atteignant 42 milliards d'euros. On peut nourrir l'idée d'un droit des entreprises à un service public du financement des PME qui commence implicitement à émerger. L'Etat privilégie stratégiquement le financement qui semble revêtir un intérêt de plus en plus grandissant aux yeux de la Banque publique d'investissement. La vision stratégique de l'Etat se manifeste également par la possibilité que soit soumise à un test les interventions de la Banque quelles que soient leur nature (prêts, garanties ou prises de participations). Par ailleurs, la création de la Banque publique d'investissement révèle également que l'actionnariat, étant autrefois un mode gestion des actifs de l'Etat, se métamorphose progressivement en un instrument d'intervention de l'Etat dans l'économie. Les prémices de cette métamorphose ont été notées avec la création du Fonds stratégique d'investissement qui usait de l'actionnariat public afin de développer le potentiel des entreprises françaises de croissance et innovantes axées sur les secteurs d'avenir. On assiste comme le relève le Professeur S. BERNARD à un passage progressif d'un « *actionnariat public alternatif à un actionnariat public auxiliaire*<sup>145</sup> »

---

<sup>145</sup> S. Bernard, *L'actionnariat public*, in *Actes du colloque de Grenoble, « Le droit public économique face à la crise économique »* ; RFDA 2010, p. 756

**BIBLIOGRAPHIE**

**OUVRAGES**

S. Nicinski, Droit public des affaires, Montchrestien, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd., 2017

S. Nicinski, Droit public de la concurrence, LGDJ, 2005

F. Colin, Droit public économique, Lextenso, 4<sup>e</sup> éd., 2013

D. Linotte, R. Romi, Droit public économique, LexisNexis, 7<sup>e</sup> éd., 2012

P. Delvolvé, Droit public de l'économie, Dalloz, 1998

G. Orsoni, L'administration de l'économie, LGDJ, 1995

J-P Colson, P. Idoux, Droit public économique, Lextenso, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd., 2014

Lexique des termes juridiques, Dalloz, 25<sup>e</sup> éd., 2017

**ARTICLES, ETUDES ET CHRONIQUES**

J-C Videlin, Le droit public économique et les crises économiques : approche historique, RFDA 2010 P. 727

Actes du colloque « Le droit public économique face à la crise économique », RFDA n°4/2010

L. de Fournoux, Intervention publique – La Banque publique d'investissement : le nouveau visage de l'intervention publique, Droit Administratif n°7, Juillet 2014

R. Noguellou, La Banque publique d'investissement, Droit administratif n°12, Décembre 2012, alerte 63

S. Nicinski, Le Fonds stratégique d'investissement, RFDA 2012

S. Bernard, L'actionnariat public et la crise, RFDA, 2010

L. Chan-Tung, La mise en place de la Banque publique d'investissement, AJDA 2013

Droit des affaires, La Banque publique d'investissement est créée, la Banque européenne d'investissement est dotée, Cahier de droit de l'entreprise n°1, Janvier 2013, act. 19

A. Catanzaro et al. « Accompagner l'entreprise à l'internationalisation précoce et rapide : la place centrale de la dimension réticulaire », Revue de l'Entrepreneuriat 2012/3 (Vol.11), p.33-53

D. Legeais, Crédits. Banque Publique d'Investissement : RTD com. 2012

INSEE, Les comptes de la Nation en 2012. Le PIB stagne, le pouvoir d'achat recule ; n°1447, Mai 2013.

Le Crédit National, établissement de crédit à moyen terme, In Revue Economique, Volume 2, n°5, 1951, pp 657-674

Zentz P., Le rôle de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat pour l'octroi des crédits de rééquipement dans le cadre professionnel, In Revue économique, volume 2, n°5, 1951

Etablissement public OSEO, La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 29, 21 Juillet 2005, act. 213

J. Lasserre Capdeville, *La limitation du monopole bancaire par la reconnaissance du prêt inter-entreprises* : Revue de droit bancaire et financier, 2016, alerte 1

S. Sabathier, *Financement participatif-Le nouvel investisseur en financement participatif*, Revue de droit bancaire et financier n°4, Juillet 2016, étude 21

### **LOIS DECRETS ET ORDONNANCES**

Loi du 31 décembre 2012 prévoit la possibilité de créer un comité environnemental et social indépendant

Loi n°82-155, 11 février 1982, de nationalisation, JO 11 février 1982

Loi n°84-46, 24 janvier 1984, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

Projet de loi n°298, 17 oct. 2012 relatif à la création de la Banque publique d'investissement

Loi du 19 Aout 1946 portant statut de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat

Loi n° 2012-1559, 31 déc. 2012, relative à la création de la Banque Publique d'Investissement

Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Loi organique n°2001-692 relative aux lois de finance

Décret n° 2015-1498 du 18 novembre 2015 portant statuts de l'établissement public Bpifrance et définissant les modalités particulières du contrôle de l'Etat

Décret n°80-1076 du 23 décembre 1980 relatif à la suppression de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, des Collectivités et des Etablissements Publics

Décret n°2010-1672 du 28 Décembre 2010, approuvant les statuts de la société anonyme OSEO et portant diverses dispositions relatives à son fonctionnement

Ordonnance n° 2005-722, 29 juin 2005, relative à la création de l'établissement public Oséo et à la transformation de l'établissement public Agence nationale de valorisation de la recherche en société anonyme

Ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif

Code monétaire et financier

**JURISPRUDENCE**

CE Sect. 4 octobre 1957, Ville de Charleville

CE, 30 mai 1930, Chambre Syndicale du commerce en détail de Nevers

CE Ass. 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris

CE 22 novembre 1935, Chouard

CE, 21 janvier 1944, Léoni

CE, 23 juin 1933, Planche

CE, 23 juin 1933, Lavabre

CE, 04 juin 1954, Dame Berthod

CE, 10 mai 1985, SA Boussac Saint-Frères

CE 03 mars 2010, Département de la Corrèze

**RAPPORTS**

Cour des comptes, BPI France Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider, Rapport public thématique, novembre 2016

Cour des comptes, L'Etat et le financement de l'économie, rapport public thématique, juillet 2012

OSEO, Bilan 2012, 16 avril 2013

Cour des comptes, Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir : Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger. La Documentation française, décembre 2015

**AUTRES DOCUMENTS**

Financement participatif : évolution du cadre juridique favorable à la diversification des sources de financement des petites entreprises et des jeunes entreprises innovantes Veille,

La Semaine Juridique Edition Générale n° 45, 7 Novembre 2016

PME - Le financement des PME - Entretien Avec GIAN PAOLO COSSU et OLIVIER DESCATEAUX et SYLVIE PERRIN, Cahiers de droit de l'entreprise n° 2, Mars 2009, entretien 2

Résolution du Parlement européen du 5 février 2013 sur l'amélioration de l'accès des PME au financement, Journal Officiel du 22 janvier 2016 - Numéro C024 - Page 0002

Communication de la Commission, Un plan d'action pour faciliter l'accès des PME au financement

F. Hollande, Mes 60 engagements pour la France, 26 janvier 2012

Question écrite avec réponse n°76432, 13 avril 2010 Politique économique Investissements

Fonds stratégique missions, M. Bernard Depierre, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

Question écrite avec réponse n°16026, 27 juin 1994, Sociétés de développement régional-Financement, M. Deprez Léonce, Ministère de l'Economie

Question écrite avec réponse n°24249, 31 décembre 1992, Sociétés de développement régional (SDR), M. Jacques Valade, Ministère de l'Economie

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen — Un plan d'action pour faciliter l'accès des PME au financement» COM(2011) 870 final, Journal Officiel du 15 novembre 2012

AVIS du Comité économique et social sur la "Communication de la Commission concernant les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises", Journal Officiel du 31 décembre 1994

Question orale sans débat n° 444S, 19 février 2009 – Difficultés de financement des PME. – M. Claude Biwer – Secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique.

Question écrite n° 28981, 11/06/20 - entreprises - financement - PME. biotechnologies. - Jacques Kossowski - PME, innovation et économie numérique Question de M. Jacques Kossowski Député des Hauts-de-Seine

BPI-France, doctrine d'intervention, 25 juin 2013

Dufourq N., Auditionné à l'Assemblée Nationale par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 23 février 2013, compte rendu n°58

OSEO, Contrats de développement participatif : évaluation du soutien d'OSEO à la croissance des PME et ETI, 2012

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, « Dette au sens de Maastricht (Comptabilité nationale) », 13 Octobre 2016

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1091> Consulté le 08 Aout 2017

Note d'instruction sur l'utilisation d'un véhicule de fonction de Bpifrance financement, avril 2015

Bpifrance, Plan stratégique 2016-2019



**WEBOGRAPHIE**

<http://www.lexis360.fr>

<http://www.dalloz.fr/>

<https://www.cairn.info>

<http://www.légifrance.gouv.fr>

<http://www.latribune.fr>

<https://www.economie.gouv.fr>

<http://www.bpifrance.fr>

<http://www.businessfrance.fr>

<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>

<http://www.lemonde.fr>

**TABLE DES MATIERES**

Dédicace .....	3
Remerciements.....	4
Sommaire .....	5
Liste des sigles et abréviations.....	6
Introduction .....	8
Première - Partie La BPI: Un instrument d'intervention efficace .....	15
Chapitre I Le défi de la rationalisation relevé .....	16
Section I Un paysage auparavant défavorable .....	17
Paragraphe 1: Une intervention publique fragmentée .....	17
Paragraphe 2: Un accès difficile aux capitaux privés.....	20
Section II Un paysage désormais favorable .....	24
Paragraphe 1: La fédération de dispositifs épars, vecteur d'efficacité.....	24
Paragraphe 2: La soumission de la BPI à un droit mixte .....	26
Chapitre II L'existence de résultats positifs .....	27
Section I Le bilan d'une intervention publique croissante .....	28
Paragraphe 1: L'implantation tant à l'échelle nationale que locale .....	28
Paragraphe 2: L'augmentation du financement public aux entreprises .....	30
Section II La prise en charge de nouvelles missions .....	33
Paragraphe 1: L'accompagnement du développement à l'international des entreprises.....	33
Paragraphe 2: Le financement des ETI de croissance.....	35
Deuxième Partie - La BPI: Un instrument d'intervention perfectible .....	37
Chapitre I Les difficultés issues de la mise en place de la BPI .....	38
Section I Une unification en trompe l'œil .....	39

Paragraphe 1: Une banque plurielle.....	39
Paragraphe 2: L'élargissement du spectre des missions de la BPI.....	40
Section II Une situation économique et financière porteuse de risques .....	43
Paragraphe 1: La dépendance de la BPI aux concours publics.....	43
Paragraphe 2: Les charges d'exploitation : une menace à l'investissement .....	46
Chapitre II L'ébauche de perspectives d'amélioration. ....	49
Section I Les pistes internes d'amélioration .....	50
Paragraphe 1: La précision des exigences d'octroi de financements de étatiques .....	50
Paragraphe 2: La nécessité d'une stabilisation complète des activités de la BPI .....	50
Section II Les pistes externes d'amélioration .....	52
Paragraphe 1: Une mise à jour du régime juridique des garanties .....	52
Paragraphe 2: Une quête de sources alternatives de financements.....	53
Conclusion générale .....	55
Bibliographie .....	57
Webographie.....	64
Table des matières .....	66
Annexes .....	68

**ANNEXES**

Annexe 1 : Evolution des investissements du métier innovation

Annexe 2 : Evolution des charges d'exploitation

Annexe 3 : Evolution des ratios d'efficience de BPI France

Annexe 4 : Evolution de la masse salariale sur la période 2012-2015

Annexe 5 : Evolution des frais de personnel sur la période 2013 2015

Annexe 6 : Evolution de l'effectif de Bpifrance sur 2012-2015

Annexe 7: Détail des charges d'exploitation du groupe Bpifrance, hors taxes et hors masse salariale

Annexe 8 : Cour des comptes, Bpifrance, Une mise en place réussie, un développement à stabiliser et des perspectives financières à consolider, Rapport public thématique, Synthèse, Novembre 2016

**ANNEXE 1 : EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS DU METIER**  
**INNOVATION**

en M€	2013	2014	2015	Évolution 2013/2015	B 2016
Innovation	114	127	169	+ 48 %	200

Source : Bpifrance

**ANNEXE 2 : EVOLUTION DES CHARGES D'EXPLOITATION (M€)**

<b>Bpifrance consolidé</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>B 2016</b>
Charges d'exploitation	426	486	504	549
dont charges de personnel	220	241	275	282
<b>Variation n+1/n</b>		<b>14 %</b>	<b>4 %</b>	<b>9 %</b>
<b>Bpifrance Financement</b>				
Charges d'exploitation	298	331	355	354
dont charges de personnel	165	175	197	200
<b>Variation n+1/n</b>		<b>11 %</b>	<b>7 %</b>	<b>0 %</b>
<b>Bpifrance Participations</b>				
Charges d'exploitation	124	139	138	145
dont charges de personnel	54	64	77	81
<b>Variation n+1/n</b>		<b>12 %</b>	<b>-1 %</b>	<b>5 %</b>

Source : Dossiers des conseils d'administration de Bpifrance SA



**ANNEXE 3 : EVOLUTION DES RATIOS D'EFFICIENCE DE BPI**  
**FRANCE**

	2013	2014	2015	B 2016
<b>Bpifrance consolidé</b>				
Coefficient d'exploitation	48,7 %	37,6 %	37,9 %	43,2 %
<b>Bpifrance Financement</b>				
Coefficient d'exploitation	61,8 %	60,2 %	57,8 %	58,6 %
<i>Financement</i>	47,7 %	46,7 %	42,8 %	44,4 %
<i>Garantie</i>	72,6 %	53,8 %	57,0 %	58,5 %
<i>Innovation</i>	142,9 %	385,0 %	395,5 %	310,0 %
<b>Bpifrance Participations</b>				
Charges/valeur brute du portefeuille	0,79 %	1,01 %	1,00 %	1,14 %

Source : Dossiers des conseils d'administration de Bpifrance SA

**ANNEXE 4 : EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE SUR LA  
PERIODE 2012-2015**

(M€)	2012	2013	2014	2015	Taux de croissance annuel	2013/12	2014/13	2015/14
<b>Total masse salariale (y compris intéressement, participation, et abondements PEE, PERCO)</b>								
Pôle financement		160	167	179	6%		4%	7%
Pôle investissement		50	59	67	16%		18%	13%
<b>Total</b>		<b>210</b>	<b>226</b>	<b>246</b>	<b>8%</b>		<b>8%</b>	<b>9%</b>
<b>Total masse salariale (hors intéressement, participation, et abondements PEE, PERCO)</b>								
Pôle financement	144	150	156	167	5%	4%	4%	7%
Pôle investissement	38	46	54	61	17%	20%	20%	12%
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>196</b>	<b>211</b>	<b>227</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>7%</b>	<b>8%</b>
<b>Masse salariale hors charges (yc intéressement, participation et abondements PEE, PERCO)</b>								
Pôle financement		105	110	116	5%		4%	6%
Pôle investissement		31	37	43	17%		18%	16%
<b>Total</b>		<b>137</b>	<b>147</b>	<b>159</b>	<b>8%</b>		<b>7%</b>	<b>9%</b>
<b>Masse salariale hors charges (hors intéressement, participation et abondements PEE, PERCO)</b>								
Pôle financement	93	95	99	104	4%	3%	3%	6%
Pôle investissement	23	27	32	37	17%	16%	19%	15%
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>123</b>	<b>131</b>	<b>141</b>	<b>7%</b>	<b>5%</b>	<b>7%</b>	<b>8%</b>

Source : Bpifrance

**ANNEXE 5 : EVOLUTION DES FRAIS DE PERSONNEL SUR LA**  
**PERIODE 2013-2015**

(M€)	2013	2014	2015	P 2016	TCA 2013-2015
Frais de personnel (A)	219,8	240,5	275	282,1	12 %
Total charges d'exploitation (B)	425,8	485,8	504	549,1	9 %
<b>A/B</b>	<b>52 %</b>	<b>50 %</b>	<b>55 %</b>	<b>51 %</b>	

Source : Bpifrance

**ANNEXE 6 : EVOLUTION DE L'EFFECTIF DE BPI France SUR LA**  
**PERIODE 2012-2015**

<i>(ETP au 31/12/N)</i>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Taux de croissance annuel</b>
Pôle financement	1 673	1 707	1 744	1 853	3%
Pôle investissement	247	277	308,9	337,1	11%
<i>FSI Régions</i>	<i>49,2</i>	<i>62,9</i>	-	-	
<i>CDC Entreprises</i>	<i>126,1</i>	<i>139,8</i>	-	-	
<i>FSI</i>	<i>71,7</i>	<i>73,8</i>	-	-	
<b>Total</b>	<b>1 920</b>	<b>1 984</b>	<b>2 053</b>	<b>2 190</b>	<b>4%</b>

Source : Bpifrance

**ANNEXE 7 : DETAIL DES CHARGES D'EXPLOITATION DU GROUPE**  
**BPI FRANCE, HORS TAXES ET HORS MASSE SALARIALE (M€)**

	2013	2014	2015	2016	B2016/ 2015
<b>Bpifrance consolidé</b>					
Charges d'exploitation hors taxes	163,4	177,1	178,3	207,3	16 %
Dépenses informatiques	nc	16,2	15,9	17,7	11 %
Honoraires sur opérations d'investissement	nc	17,4	12,6	17,3	37 %
Autres prestations	1,1	34,6	34	46,5	37 %
Frais de locaux	nc	30,2	32,8	38,1	16 %
Communication	1,6	11,7	11,6	10,2	- 12 %
Amortissements	24,1	26,1	30	31,5	5 %
Autres dépenses	nc	40,9	41,4	46	11 %

Source : Bpifrance

**ANNEXE 8**

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# BPIFRANCE

Une mise en place réussie,  
un développement à stabiliser,  
des perspectives financières à consolider

Rapport public thématique

Synthèse

Novembre 2016

## AVERTISSEMENT

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.**



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<b>1</b> La mise en place de Bpifrance : une étape franchie avec succès ..	7
<b>2</b> Un réel dynamisme, mais un positionnement stratégique à clarifier pour chacun des métiers .....	11
<b>3</b> Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé .....	15
<b>Recommandations</b> .....	21



# Introduction

La banque publique d'investissement (BPI), dénommée Bpifrance, a été créée par la loi du 31 décembre 2012. Elle avait vocation à poursuivre et amplifier le soutien public au financement des entreprises, pour faire face au risque d'assèchement de certains compartiments du marché du crédit ainsi qu'aux insuffisances en fonds propres qui pouvaient freiner la croissance des entreprises.

Trois ans après sa création, il est encore trop tôt pour mesurer pleinement l'impact des interventions de Bpifrance. Ce premier bilan vise donc principalement à analyser les conditions de mise en place de la banque et les modalités d'exercice de ses missions. Il identifie également les principaux enjeux auxquels l'entité est aujourd'hui confrontée, après une première phase de développement rapide et au regard des évolutions de la situation économique et financière du pays intervenues entre 2012 et 2016.

Le présent rapport considère l'action de Bpifrance dans toutes ses dimensions : à la fois ses activités pour compte propre, c'est-à-dire financées sur ses ressources propres, et ses activités pour compte de tiers – à savoir l'État ou d'autres collectivités publiques, avec des ressources confiées par ces collectivités.

## Le groupe Bpifrance

Le groupe Bpifrance, dont le capital est détenu à parité par l'État, via un établissement public, l'EPIC Bpifrance, et la Caisse des dépôts et consignations, est organisé sous forme d'une holding de tête, la société anonyme Bpifrance (statut de compagnie financière), qui agit au travers de ses filiales. Le groupe Bpifrance comptait, au 31 décembre 2015, un effectif de 2 190 ETP. Le total de son bilan consolidé s'élevait à 63,8 Md€ en 2015.

Le financement en crédits des entreprises est exercé au travers principalement de la filiale Bpifrance financement, établissement de crédit, et, dans une moindre mesure, de Bpifrance régions. Les deux métiers principaux du pôle financement sont l'octroi de crédits aux entreprises et de garanties des crédits bancaires.

Pour les interventions en fonds propres, les deux filiales concernées sont Bpifrance participations et Bpifrance investissement. Le pôle investissement de Bpifrance est organisé autour de trois métiers :

- les fonds de fonds, qui investissent notamment dans d'autres fonds privés de capital développement, capital amorçage, capital-risque ;
- l'investissement direct dans les PME afin d'alimenter celles-ci en fonds propres ou quasi-fonds propres (dit métier fonds propres PME) ;
- l'investissement dans les grosses PME, les entreprises de tailles intermédiaires (ETI) et les grandes entreprises (GE), dit métier « moyennes et grosses capitalisations ».

Le métier du soutien à l'innovation emprunte, quant à lui, ses modes d'intervention aux deux pôles. Il se traduit à la fois par des financements (subventions, avances remboursables, prêts) et des investissements en fonds propres.

# Introduction

Dans le cadre de ses métiers, Bpifrance peut intervenir selon des modalités distinctes. (1) Elle exerce certaines de ses activités pour son compte propre, à partir de ressources propres, même si ses actionnaires en retirent ultimement les fruits. (2) En revanche, les activités de financement de l'innovation, de garantie des crédits bancaires aux PME, et, pour partie, de crédits aux entreprises (lorsque ces derniers sont adossés aux fonds de garantie gérés par Bpifrance et abondés par des ressources publiques) sont directement ou indirectement financées sur des ressources publiques. (3) Enfin, Bpifrance gère également des fonds pour compte de tiers. Il s'agit notamment des fonds qui lui ont été confiés par l'État dans le cadre du programme des investissements d'avenir.

## Répartition des interventions de Bpifrance entre activités pour compte propre et activités financées sur des ressources publiques

(Md€)	Activités pour compte propre	Activités sur la base de ressources publiques		Total	Activités pour compte propre/Total (%)
		État hors PIA, régions, etc.	Pour le compte du PIA		
<b>Encours moyens des crédits octroyés aux entreprises en 2015</b>	18,2	7,12	0,68	26,0	70%
<b>Financement de l'innovation en 2015</b>		0,56	0,445	1	0%
<b>Garantie des prêts bancaires aux entreprises accordées par des banques autres que Bpifrance : encours total</b>		9,2		9,2	0%
<b>Actifs sous gestion dans le cadre des interventions en fonds propres au 31/12/2015</b>	22,9		3,2	26,1	88%
<i>dont interventions en fonds propres à destination des PME</i>	6,9		3,2	10,1	68%
<i>dont interventions en fonds propres à destination des ETI/GE</i>	16			16	100%

Source : Cour des comptes d'après données Bpifrance



# 1 La mise en place de Bpifrance : une étape franchie avec succès

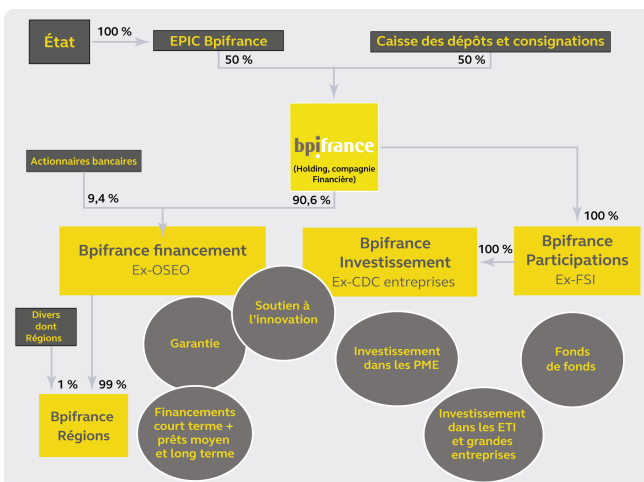
## Une nouvelle banque publique, née du regroupement de trois entités existantes

### L'installation de Bpifrance a été rapide

Bpifrance est la dernière étape, à ce jour, d'une longue histoire de politiques publiques en faveur du financement et du soutien aux entreprises. Bpifrance est certes une entité nouvelle. Mais la plupart des outils qu'elle met en œuvre sont l'héritage des différentes structures regroupées en son sein (Oséo, CDC Entreprises, le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et FSI Régions), et dont les racines sont parfois très anciennes. Si Bpifrance n'a pas eu à réinventer de nouveaux

outils, elle a, en revanche, été confrontée à la nécessité de regrouper des entités très différentes du point de vue de leurs métiers, de leurs habitudes de travail, de leur taille et de leurs niveaux de rémunération. La constitution d'un groupe commun représentait un défi. Pourtant, la direction de Bpifrance a réussi à créer rapidement une entité unique, dotée d'une identité commune et d'une image positive. Si la mise en place de Bpifrance a été rapide, sa structuration interne n'est pas encore pleinement finalisée sur plusieurs aspects, dont notamment la mise en place d'un dispositif de gestion et de contrôle des risques pleinement conforme aux exigences fixées par le superviseur.

Structure simplifiée du groupe Bpifrance et de son actionariat



Source : Cour des comptes

# La mise en place de Bpifrance : une étape franchie avec succès

## L'existence d'un point d'entrée unique pour le financement des entreprises est désormais une réalité

L'objectif de rationalisation des différents dispositifs qui présidait à la création de Bpifrance a été rempli. Les entreprises peuvent disposer auprès d'un interlocuteur unique de la quasi-totalité de la palette des instruments financiers mobilisables (des crédits jusqu'au fonds propres), y compris dans le domaine du soutien aux exportations avec l'intégration récente de la direction des garanties publiques de la Coface au sein de Bpifrance.

## La gouvernance : une complexité pour le moment maîtrisée

Les sujets de gouvernance, qui étaient particulièrement sensibles lors de la constitution de Bpifrance, se sont atténués.

## Le débat sur la place des régions au sein de la gouvernance de Bpifrance est apaisé

Alors que les modalités d'association des régions à la BPI avaient fait l'objet, en 2012, d'un débat intense, les relations entre Bpifrance et les régions se sont finalement pacifiées. L'enjeu aujourd'hui, dans le nouveau contexte créé par la réforme territoriale, est davantage de renforcer la complémentarité des actions entre les régions et Bpifrance afin d'éviter les risques de redondance et de gaspillage.

## La détention à parité du capital de Bpifrance par l'État et la Caisse des dépôts constitue un équilibre fragile mais qui fonctionne jusqu'à présent

Alors même que les préoccupations des deux actionnaires relèvent de logiques différentes, la parité actionnariale n'a donné lieu à aucun conflit à ce jour. Elle n'est cependant pas exempte de risques de blocage à terme si les intérêts des actionnaires composant l'actuelle gouvernance ne se trouvent plus alignés.

## L'existence de l'EPIC Bpifrance, structure portant l'actionnariat de l'État dans BPI, ne se justifie pas

Cette entité sert aujourd'hui essentiellement à contourner les règles relatives à l'allocation des fonds publics et nuit à la transparence vis-à-vis du Parlement. L'EPIC permet notamment d'octroyer, de manière irrégulière, la garantie de l'État sur la dette de Bpifrance sans passer par une loi de finances et d'alimenter les fonds de garantie des prêts bancaires par recyclage interne du dividende versé par le groupe Bpifrance à l'État.

## Une montée en puissance rapide facilitée par des dotations publiques accrues

## La progression des interventions de Bpifrance depuis sa création a été forte et témoigne d'un réel dynamisme

Cette montée en puissance concerne tous les métiers de Bpifrance. Les encours moyens de crédits octroyés aux entreprises par Bpifrance financement ont enregistré, entre 2012 et 2015, une progression de 79 %, passant de 14,6 Md€ à 26 Md€. Le financement de l'innovation s'est élevé à 1,3 Md€ en 2015, en progression de 75 % par

# La mise en place de Bpifrance : une étape franchie avec succès

rapport à 2013. Les investissements en fonds propres ont augmenté de 42 % sur la période 2013-2015, passant de 1,2 à 1,8 Md€. Au-delà de la progression quantitative de ses interventions, ce sont également les aspects plus qualitatifs de l'action de BPI qui sont relevés, en particulier ses nombreuses initiatives en faveur de l'accompagnement des entreprises et de la dynamique entrepreneuriale. Son action est appréciée des différentes parties prenantes, entreprises, banques, sociétés de capital investissement, régions. Aujourd'hui, Bpifrance constitue un acteur de référence dans l'ensemble de ses métiers, tant sur le volet du financement en crédits que des interventions en fonds propres.

## Cette croissance de l'activité a néanmoins été soutenue par des financements publics en hausse

La progression rapide des interventions de Bpifrance repose sur un soutien fort de l'État que ce soit à travers des dotations budgétaires, des crédits du programme des investissements d'avenir confiés en

gestion à Bpifrance dont la progression au cours des dernières années explique, pour une large part, celle des interventions de Bpifrance, ou de la garantie indirecte des emprunts de Bpifrance par l'État.

## Les contreparties salariales de la construction sociale d'un groupe unique

La création de Bpifrance s'est accompagnée de contreparties salariales qui sont certes souvent inévitables dans des processus de fusion mais qui, au cas d'espèce, auraient pu être mieux maîtrisées. On constate notamment une augmentation, pas toujours justifiée, des rémunérations de certains cadres dirigeants.

### Rémunération moyenne de sept cadres dirigeants du comité exécutif et du comité de management général présents en 2012

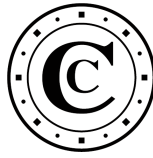
2012	2013	2014	2015	TCAM*	2012-2015
196 460 €	226 805 €	264 166 €	274 300 €	12 %	40 %

Source : Cour des comptes d'après données Bpifrance

\* Taux de croissance annuel moyen







## 2 Un réel dynamisme, mais un positionnement stratégique à clarifier pour chacun des métiers

**Le financement en crédits des entreprises : un infléchissement nécessaire de la production après une phase de forte croissance**

**Les interventions de Bpifrance en matière de crédits aux entreprises ont revêtu une ampleur et une dynamique beaucoup plus fortes que celles d'Oséo**

### Évolution de la production de Bpifrance financement<sup>1</sup>

(Md€)	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	Variation entre 2012 et 2015	Taux croissance annuel
<b>FINANCEMENT MOYEN ET LONG TERME</b>	<b>4,7</b>	<b>5,1</b>	<b>5,8</b>	<b>6,4</b>	<b>37%</b>	<b>11,1%</b>
Crédits moyen et long terme	3,5	3,7	3,8	4,1	18%	5,7%
dont prêts à moyen ou long terme	2,1	2,4	2,5	2,9	38%	11,3%
dont crédit-bail	1,4	1,3	1,3	1,2	-13%	-4,6%
Prêts de développement sans garantie	1,2	1,4	2,0	2,3	91%	24,1%
<b>FINANCEMENT COURT TERME</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>280%</b>	<b>56,0%</b>
Mobilisation de créances, y compris au titre du CIR (nouveaux engagements)	0,6	0,7	0,8	0,8	21%	6,7%
Préfinancement du CICE (nouveaux engagements)		0,8	1,7	1,6	106%	43,4%
<b>TOTAL PRODUCTION</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>8,2</b>	<b>8,8</b>	<b>66%</b>	<b>18,3%</b>

Source : Bpifrance

La production de crédits de Bpifrance a progressé de 66 % sur la période 2012-2015, passant de 5,3 Md€ en 2012 à 8,8 Md€ en 2015.

Dans un contexte où la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) a favorisé une activité accrue des banques sur le marché du financement des entreprises, Bpifrance a de fait axé ses efforts sur les prêts de développement sans garantie, qui visent notamment à financer les actifs immatériels ou les besoins en fonds de roulement des entreprises, et le préfinancement du CICE, pour lesquels l'offre bancaire est plus restreinte. On note également la poursuite d'une inflexion stratégique, entamée sous Oséo, avec une évolution vers des entreprises de taille plus importante. Cette évolution répond largement à une volonté politique affirmée de soutien en faveur des ETI. Les TPE/PME demeurent toutefois, en nombre, les principales clientes de Bpifrance.

<sup>1</sup> Pour le financement à moyen et long terme, les chiffres *supra* correspondent aux cumuls des engagements de l'année considérée au 31 décembre, i.e. aux contrats signés et ayant fait l'objet d'un décaissement. Les mobilisations de créances correspondent à la valorisation annuelle des nouvelles autorisations délivrées à des nouveaux clients (produits d'avance et crédit d'impôt recherche). S'agissant du préfinancement du CICE, le montant des engagements nouveaux correspond aux autorisations dont la date d'ouverture se situe dans l'année.

# Un réel dynamisme, mais un positionnement stratégique à clarifier pour chacun des métiers

## Répartition des actions de Bpifrance en financement par taille d'entreprises<sup>2</sup>

Montant (M€)	2012	2015	% total en 2012	% total en 2015
TPE	1 040	1 208	12 %	10 %
PME	4605	5845	54 %	47 %
ETI	2 354	4 093	27 %	33 %
GE	598	1234	7 %	10 %
<b>TOTAL</b>	<b>8 596</b>	<b>12 379</b>		

Source : Bpifrance

Si les interventions de Bpifrance dans le financement en crédits des entreprises témoignent d'une prise de risque qui n'est que légèrement supérieure à celles des banques privées, ce choix ne saurait lui être reproché. Compte tenu de sa nature d'établissement de crédit, soumis à la supervision directe de la BCE, Bpifrance ne doit pas prendre des risques inconsidérés, qui se traduiraient inévitablement par des coûts pour le contribuable.

**Compte tenu d'une situation aujourd'hui globalement sans tension sur le financement des entreprises, c'est la stabilisation et non plus la croissance des interventions dans le domaine du crédit qui doit être l'objectif de la banque**

Il ne s'agit naturellement pas de figer de manière définitive le dimensionnement des interventions de Bpifrance qui doit s'adapter en fonction des évolutions du contexte économique et financier

et des besoins des entreprises. Les conditions de financement des entreprises aujourd'hui plus abondantes et plus favorables (activité accrue des banques privées sur ce segment, taux d'intérêt très bas) doivent cependant appeler les actionnaires de Bpifrance à la plus grande vigilance sur l'intensité de son intervention.

**Le financement en fonds propres des PME : une intervention soutenue, au risque d'une concurrence entre acteurs publics**

**Les interventions de Bpifrance, en forte croissance, témoignent d'une stratégie d'investissement renouvelée**

La crise de 2008 a durement atteint le marché du capital investissement. Prolongeant l'action contra-cyclique de CDC Entreprises, les interventions de Bpifrance ont fortement augmenté au cours de la période 2013-2015, sous l'influence notamment du programme des investissements d'avenir (PIA). On note, par rapport à CDC Entreprises, la mise en œuvre d'une stratégie renouvelée sur plusieurs aspects, avec notamment une priorité accordée à la consolidation du marché du capital investissement.

**Cette progression comporte toutefois plusieurs risques**

La progression des interventions de Bpifrance dans le domaine du capital investissement en faveur des PME, à la

<sup>2</sup> Les activités de financement de Bpifrance (y compris les financements de court terme) sont entendues hors garantie, financement de l'innovation et activités de capital investissement. Elles peuvent toutefois inclure des éléments de garantie, dès lors que les analyses produites par Bpifrance considèrent le projet de financement des entreprises, ce qui peut inclure une garantie sur un prêt complémentaire du partenaire bancaire pour un projet de cofinancement, etc.

# Un réel dynamisme, mais un positionnement stratégique à clarifier pour chacun des métiers

fois sur ses fonds propres et pour le compte du PIA, notamment sur le segment du capital innovation, soulève la question d'un risque de surabondance des fonds publics avec effet d'éviction vis-à-vis des fonds privés dans certains cas, notamment à travers une augmentation artificielle de la valorisation des entreprises. Elle pose aussi le problème de l'articulation entre les différentes interventions publiques, avec un risque de duplication, voire de concurrence. En outre, l'augmentation des interventions de Bpifrance sous forme d'investissements directs au cours des dernières années est porteuse de risques, comparée à des interventions indirectes sous forme de fonds de fonds qui devraient rester les vecteurs privilégiés.

**Les interventions en fonds propres dans les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, des objectifs stratégiques incertains**

**Le portefeuille de participations dans les moyennes et grosses capitalisations dont dispose Bpifrance, valorisé à près de 12,5 Md€ à fin 2015, est très largement hérité du Fonds stratégique d'investissement (FSI)**

Ce portefeuille a évolué de manière limitée depuis la création de Bpifrance. Les raisons en sont diverses. Dans certains cas, une liquidité insuffisante des participations explique leur absence de cession<sup>3</sup>. Dans d'autres cas, l'État actionnaire peut être réticent à ce que Bpifrance cède certaines lignes d'actifs afin de garder une possibilité d'influence sur les participations s'il les juge stratégiques, ou afin de conserver une marge de manœuvre en fonds propres suffisamment importante et flexible pour pouvoir réaliser des opérations d'investissement exceptionnelles en cas de besoin.

**Portefeuille de grandes entreprises cotées au 31 décembre 2015**

Nom de la compagnie	% capital	% droit de vote	Valeur de marché ou estimative
ORANGE	9,60 %	9,60 %	3 936 590 537
Eutelsat Communications	26,45 %	26,45 %	1 699 173 328
Eiffage	13,83 %	13,83 %	785 468 585
Schneider Electric SE	2,06 %	3,86 %	636 190 970
ST Microelectronics	11,36 %	11,36 %	613 865 000
Gemalto	8,41 %	8,41 %	413 744 145
Ingenico Group	5,47 %	5,25 %	388 636 427
Vivendi SA	1,13 %	1,13 %	306 608 709
Technip	5,28 %	9,37 %	281 451 086
Eramet	25,66 %	25,66 %	200 904 352
TECHNICOLOR	5,35 %	5,35 %	163 466 940
Nexans	7,90 %	7,90 %	113 351 500
Ubisoft Entertainment	3,26 %	5,74 %	96 683 497
CONSTELLIUM	12,22 %	12,22 %	90 862 185
AREVA	3,32 %	3,32 %	68 954 824
Vallourec	5,42 %	9,47 %	62 342 965
SEQUANA	15,42 %	15,13 %	40 902 816
Alcatel Lucent	0,33 %	0,66 %	34 779 427
CGG Veritas	7,04 %	12,63 %	33 397 026

Source : Cour des comptes d'après données comptables de Bpifrance (la valeur de marché ou estimative représente la valorisation de la participation calculée à partir de la valeur boursière)

<sup>3</sup> C'est, par exemple, le cas du portefeuille d'ETI investies du temps du FSI, compte tenu d'investissements pour la plupart encore récents et de plus-values incertaines.

# Un réel dynamisme, mais un positionnement stratégique à clarifier pour chacun des métiers

## **Bpifrance a souhaité faire évoluer sa stratégie d'intervention vers le financement des ETI de croissance**

Le FSI mettait l'accent sur le sauvetage d'entreprises stratégiques en termes d'emploi ou d'industrie pour le pays. Bpifrance a réorienté son action vers une logique générale de financement de marché, plus nouvelle, résultant de l'ambition affichée de soutenir de façon globale la compétitivité de l'économie française. Pour satisfaire cet objectif, Bpifrance concentre prioritairement son action sur le tissu des ETI. Les investissements réalisés dans les ETI apparaissent cependant, dans la période récente, en retrait par rapport aux objectifs que Bpifrance s'était fixés. Ce constat soulève des questions sur le rôle que peut jouer un acteur public sur ce segment d'entreprises, dans les conditions économiques et financières actuelles.

## **Le dimensionnement du portefeuille de participations de Bpifrance dans les moyennes et grosses capitalisations paraît élevé au regard de la nature des nouveaux investissements réalisés dans des ETI de croissance**

Il apparaît que la stratégie d'investissement de Bpifrance dans les ETI et les grandes entreprises s'est, dans certains cas, éloignée de la doctrine d'intervention qui a prévalu lors de sa création. Celle-ci privilégiait alors le financement des faillites de marché et l'apport « d'argent frais »<sup>4</sup> dans les entreprises. La conjoncture économique et financière a changé depuis, et justifie vraisemblablement une évolution de la stratégie de Bpifrance. Il demeure que le dimensionnement du portefeuille de participations de Bpifrance dans les moyennes et grosses capitalisations paraît élevé au regard des nouveaux

investissements effectivement réalisés par Bpifrance dans des ETI de croissance, dont certains ne semblent pas présenter d'intérêt stratégique particulier et/ou répondre à un besoin de financement des entreprises qui ne pourrait être satisfait par le secteur privé. En outre, leur capacité à générer des plus-values futures demeure incertaine et, comme toutes les interventions sous forme d'investissements directs, elles exposent davantage l'établissement qui les réalise à des risques politiques ou d'image.

## **L'État et la Caisse des dépôts devraient clarifier ce qu'ils souhaitent faire de cet important portefeuille de participations**

En effet, jusqu'à présent, on constate que Bpifrance est confrontée à des objectifs qui peuvent paraître contradictoires : utiliser le segment des moyennes et grosses capitalisations pour dégager un rendement élevé permettant de compenser d'autres activités moins rémunératrices ou l'utiliser pour répondre à des besoins de financement des entreprises ne pouvant être satisfaits par le secteur privé. Ces contradictions reflètent, pour partie, celles des actionnaires de Bpifrance. L'État, tout en fixant des objectifs de rentabilité, souhaite disposer d'une marge de manœuvre en fonds propres suffisamment importante et flexible pour pouvoir réaliser des opérations d'investissement exceptionnelles en cas de besoin et le cas échéant pourvoir aux besoins de financement de Bpifrance financement, tout en veillant à ce que cette enveloppe soit investie sur des participations porteuses de sens pour la sphère publique. La Caisse des dépôts et consignations apparaît, quant à elle, davantage guidée par un objectif patrimonial.

<sup>4</sup> Un apport sous forme d'argent frais désigne un investissement en numéraire, sur le marché primaire, censé accroître réellement les avoirs de l'entreprise, par opposition à un investissement sous forme de rachat de titres, effectué sur le marché secondaire.



## 3 Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé

Le modèle économique de Bpifrance est entendu dans une perspective élargie. Il comprend à la fois le résultat des activités pour compte propre (prêts en cofinancement, investissement dans des PME, ETI, grandes entreprises et fonds de fonds pour compte propre) et celui des activités réalisées pour compte de tiers, essentiellement l'État, au travers des investissements en tant que gestionnaire du PIA, des aides à l'innovation et de l'octroi de garanties de prêts. Dans la mesure où ce modèle économique est très dépendant de crédits alloués par l'État ou par d'autres collectivités publiques (régions, institutions européennes), il convient en effet de considérer l'équilibre financier de l'ensemble des concours publics gérés par Bpifrance et non ses seules activités pour compte propre, dont certaines sont garanties par l'État.

Jusqu'à présent, les résultats financiers de Bpifrance ont été positifs, tant en termes de rentabilité que de solvabilité. Pour autant, ces résultats se sont accompagnés d'une hausse des charges d'exploitation, qui risque de créer une base de coûts rigides. En outre, les résultats positifs de Bpifrance s'expliquent en grande partie par

l'apport de financements publics importants, notamment de la part de l'État. Or, dans la deuxième phase de son développement qu'aborde aujourd'hui Bpifrance, plusieurs incertitudes ne sont pas levées, qu'il s'agisse des financements nouveaux que l'État pourrait consentir, des arbitrages qu'il pourrait prendre sur les rôles respectifs du PIA et de la banque publique et, s'agissant des deux actionnaires, de la doctrine d'intervention qu'ils souhaitent voir mise en œuvre sur chacun des segments d'activités de Bpifrance dans un environnement économique et financier différent de celui de 2013.

### Des résultats jusqu'ici positifs

**Depuis sa création en 2013, Bpifrance présente des résultats positifs, à la fois en termes de produit net bancaire et de rentabilité**

Le résultat net du groupe Bpifrance (hors reclassement des titres d'Orange) a fortement augmenté en 2014 et, dans une moindre mesure, en 2015 (+ 10 %) pour s'établir à 676 M€.

# Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé

## Évolution du résultat net de Bpifrance (en M€)<sup>5</sup>

Bpifrance consolidé	2013	2014	2015
Résultat net	154	1 276	676
Résultat net hors reclassement d'Orange	154	615	676
Variation n+1/n (hors Orange)		299 %	10 %
Bpifrance Financement			
Résultat net	60	103	119
Variation n+1/n		72 %	16 %
Bpifrance Participations			
Résultat net	99	1 207	591
Variation n+1/n		1 119 %	- 51 %

Source : dossiers des conseils d'administration de Bpifrance SA et rapports annuels de Bpifrance

La hausse du résultat net de Bpifrance, hors reclassement d'Orange, résulte :

- pour le pôle investissement, des plus-values du programme de cession des participations dans des grandes entreprises, dans un contexte de hausse des valorisations boursières ;
- pour le pôle financement, d'une augmentation du résultat net de Bpifrance financement. Cette augmentation est néanmoins portée par un effet volume lié à l'augmentation continue des encours de prêts qui tire le produit net bancaire à la hausse. Elle s'explique également par la faiblesse du coût du risque, dans la mesure où une large partie des risques pris par Bpifrance dans son activité de

prêts est à la charge des finances publiques (voir *infra*).

## La solvabilité de Bpifrance est satisfaisante au niveau du groupe<sup>6</sup>

En 2015, celui-ci affichait un ratio de solvabilité de 33,1 %, soit bien supérieur au ratio minimum de 8 % requis par la réglementation bancaire dans le cadre des normes de Bâle III. Ceci témoigne du fait que le groupe Bpifrance est surcapitalisé au regard des risques qu'il prend, compte tenu de l'ampleur des fonds propres logés dans la filiale Bpifrance participations.

## Une hausse des charges d'exploitation qui risque de créer une base de coûts rigides

### Les charges d'exploitation de Bpifrance s'inscrivent dans une tendance très dynamique malgré une inflexion en 2015

La mise en place de Bpifrance et la montée en puissance rapide de son activité se sont traduites par une hausse des charges d'exploitation qui concerne au premier chef la masse salariale, mais également différents coûts de fonctionnement liés aux prestations externes, à la politique immobilière et à des frais de déplacement et de représentation élevés.

<sup>5</sup> Le résultat de Bpifrance en 2013 est présenté *pro forma*. Il s'agit d'une reconstitution du résultat sur l'année complète des entités consolidées dans Bpifrance investissement, Bpifrance financement et Bpifrance SA par agrégation des postes comptables mais après neutralisation d'opérations réciproques les plus significatives. En 2014, le reclassement des titres d'Orange de participations mises en équivalence en actifs disponibles à la vente, dû à la perte d'influence notable de Bpifrance liée à la cession de 1,9 % du capital, a généré un résultat net consolidé de 661,3 M€. Le résultat net des fonds de garantie est obtenu en retranchant au résultat net des fonds de garantie et des aides à l'innovation le montant de la provision collective sur les activités garantie et innovation. L'écart entre le résultat du groupe et la somme de ceux des filiales s'explique par les impôts et taxes au niveau consolidé et des effets de consolidation.

<sup>6</sup> La solvabilité de Bpifrance est examinée par la BCE, en tant que superviseur, à deux niveaux : au niveau du groupe et au niveau de la filiale qui porte l'activité bancaire, c'est-à-dire Bpifrance financement. L'appréciation de la solvabilité par le superviseur diffère fortement entre ces deux niveaux : elle est satisfaisante au niveau du groupe et insuffisante au niveau de Bpifrance financement à partir de 2017.

# Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé

## Évolution des charges d'exploitation (en M€)

Bpifrance consolidé	2013	2014	2015	B 2016
Charges d'exploitation	426	486	504	549
dont charges de personnel	220	241	275	282
Variation n+1/n		14 %	4 %	9 %
<b>Bpifrance Financement</b>				
Charges d'exploitation	298	331	355	354
dont charges de personnel	165	175	197	200
Variation n+1/n		11 %	7 %	0 %
<b>Bpifrance Participations</b>				
Charges d'exploitation	124	139	138	145
dont charges de personnel	54	64	77	81
Variation n+1/n		12 %	-1 %	5 %

Source : dossiers des conseils d'administration de Bpifrance SA

### Cette progression fait peser un risque d'effet de ciseau sur l'activité de prêt et sur le résultat de Bpifrance financement

Pour le moment, le produit net bancaire de Bpifrance financement s'inscrit en progression, même si son augmentation d'une année sur l'autre depuis 2013 a tendance à se tasser. Des risques existent en raison, tout d'abord d'une baisse des marges sur différents produits de Bpifrance dans un contexte où la concurrence bancaire en matière de financement des PME se fait de plus en plus forte. Ensuite, Bpifrance financement ne pourra plus se reposer comme auparavant sur une hausse des encours de prêts grâce à laquelle elle a vu ses revenus augmenter ces dernières années, puisqu'elle prévoit de ralentir l'augmentation de sa production dans le cadre de son plan à moyen terme 2016-2019. Tant cet effet volume que l'effet prix comportent des risques de ralentissement de l'évolution du produit net bancaire tiré de l'activité de Bpifrance financement.

## Évolution du produit net bancaire de Bpifrance financement (en M€)

<b>Bpifrance Financement</b>				
<b>Produit net bancaire</b>	<b>481</b>	<b>550</b>	<b>615</b>	<b>660</b>
dont cofinancement	345	439	500	536
dont garantie	84	91	93	94
dont innovation	51	20	22	30
Variation PNB n+1/n		14 %	12 %	7 %

Source : dossiers des conseils d'administration de Bpifrance SA

Les charges d'exploitation, s'inscrivant en progression depuis 2013, créent un risque d'effet de ciseau sur l'activité de Bpifrance financement, amplifié par le fait que ces charges sont rigides à la baisse.

Il convient d'anticiper suffisamment tôt les évolutions de revenus pour pouvoir baisser rapidement les charges d'exploitation le cas échéant et éviter que l'effet de ciseau ne se produise.

### Un modèle économique et financier présentant des fragilités intrinsèques

Le modèle économique et financier de Bpifrance présente des fragilités qui touchent à la fois l'activité de financement, dont l'existence repose sur des concours de l'État, et l'activité d'investissement, dont la capacité à engendrer des résultats de manière durable est incertaine.

### L'activité de financement présente une forte dépendance aux concours publics

L'activité de financement de Bpifrance repose pour une part importante sur l'octroi de financements publics –

# Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé

essentiellement en provenance de l'État – permettant d'alimenter des fonds de garantie et des aides à l'innovation. En effet, à la différence d'une banque classique, une partie importante des risques pris par Bpifrance dans son activité de prêts ne pèse pas sur son résultat mais est en pratique à la charge des finances publiques. Ainsi, le résultat de Bpifrance financement, de l'ordre de 100 M€, ne se traduit pas par un bénéfice pour les finances publiques. Le financement de l'activité de Bpifrance financement représente une dépense nette de l'ordre de 400 M€ par an pour l'État, le résultat net des fonds de garantie, hors dotations nouvelles, s'établissant à -459 M€ en 2013 et -402 M€ en 2014<sup>7</sup>.

Ces besoins de financement ont été, jusqu'à présent, satisfaits principalement grâce au recyclage de ressources héritées notamment de l'ex-Oséo et de l'ex-FSI, sans que l'État n'ait eu à en assumer directement le coût budgétaire réel. Or, ce recyclage, qui constitue au demeurant un contournement des principes budgétaires, atteint aujourd'hui ses limites.

Dès 2017, Bpifrance devra donc faire face à des décisions importantes en matière de financement, d'une part pour compenser des dotations de l'État aux fonds de garantie structurellement en baisse, et d'autre part pour satisfaire les exigences prudentielles en matière de fonds propres. Les projections des ressources nécessaires à l'augmentation de l'activité de Bpifrance telle que prévue par le plan à moyen terme 2016-2019 font apparaître un besoin de financement non résolu de

Bpifrance financement de 2,4 Md€ entre 2017 et 2019, dont 607 M€ pour les seuls fonds de garantie. Les perspectives d'activité à l'horizon 2019 et l'évolution de la réglementation bancaire conduisent, par ailleurs, à anticiper un besoin en fonds propres au niveau de Bpifrance financement.

## En outre, la capacité du pôle investissement à dégager durablement des résultats s'avère incertaine

En effet, le pôle investissement de Bpifrance est essentiel dans la formation du résultat de Bpifrance puisqu'à lui seul il représente 80 % du résultat consolidé du groupe. Si les résultats du pôle investissement ont été positifs ces trois dernières années, il existe des incertitudes sur sa capacité à engendrer du résultat de manière pérenne, notamment en cas de non-renouvellement du stock de plus-values latentes de son portefeuille d'investissement. La stratégie de Bpifrance consiste, en effet, à céder autant que possible et progressivement son portefeuille de participations dans des grandes entreprises cotées afin de dégager des plus-values et remployer des fonds en direction des ETI et PME de croissance. Ces participations sont cependant, par nature, peu ou pas liquides et leur capacité à dégager des plus-values est incertaine.

Dans ce contexte, l'État devra donc déterminer le montant des dotations qu'il est prêt à allouer aux activités de garantie et d'aide à l'innovation, qui ne peuvent être conduites sans son concours financier.

<sup>7</sup> Le résultat net positif des fonds de garantie en 2015, à hauteur de 35 M€, est artificiellement élevé en raison du changement de modèle de provisionnement des risques intervenu cette année.



# Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé

## Une double exigence pour l'avenir : maîtriser le développement de l'activité et expliciter les conditions de son financement par l'État

Après une première phase de mise en place et de développement, qui a été résolument volontariste, Bpifrance entre dans une nouvelle phase de son existence. Elle doit faire face à de nouveaux enjeux en termes de rythme de développement et de positionnement de son activité. En effet, trois ans après sa création, Bpifrance fait face à un contexte économique et financier différent de celui qui avait conduit à sa constitution. L'investissement des entreprises non financières a, en 2015, pratiquement retrouvé son niveau de 2008 qui représentait un point haut. Depuis 2012, la politique monétaire accommodante de la BCE a allégé les contraintes de liquidité des banques privées et permis d'accroître leur présence sur le marché des entreprises. Bpifrance est confrontée, dans le même temps, aux limites de son modèle financier qui dépend des apports de l'État, lui-même soumis à de fortes contraintes budgétaires.

## Pour faire face à cet ensemble de défis, la banque a élaboré des orientations stratégiques qui ne répondent pas complètement aux enjeux qu'elle doit affronter

Le nouveau plan à moyen-terme 2016-2019 de Bpifrance, en date du 25 juillet 2016 et adopté par les actionnaires le 19 septembre 2016, affiche une stabilisation de l'activité

du groupe. Cette stabilisation n'est en réalité que très partielle. D'une part, elle ne concerne que les activités de Bpifrance pour compte propre, à l'exclusion des activités financées en tout ou partie par l'État ou les personnes publiques qui, elles, continuent d'augmenter. D'autre part, la stabilisation de l'activité envisagée désigne un ralentissement de l'augmentation de la production annuelle et non une croissance zéro des nouveaux prêts, aides ou investissements réalisés chaque année. Par conséquent, l'activité globale de Bpifrance a vocation à continuer d'augmenter entre 2016 et 2019 même si c'est à un rythme globalement moindre qu'entre 2013 et 2015.

Les hypothèses d'activité, en réalité en hausse, du plan à moyen-terme induisent des besoins en dotations publiques importants qui ne sont pas résolus à ce jour.

La croissance des encours de prêts envisagée dans le plan 2016-2019 suppose, par ailleurs, un rehaussement des plafonds de la garantie du programme d'émission de titres de Bpifrance jusqu'ici octroyée par l'EPIC. Pour pouvoir prêter davantage, Bpifrance a besoin de s'endetter davantage sur les marchés financiers. Toute hausse éventuelle du plafond de garantie du programme d'émission de Bpifrance devrait cependant être précédée d'une réflexion sur le niveau et la soutenabilité de l'endettement du pôle financement.

# Un modèle économique et financier fragile qui impose un développement maîtrisé

## Une stratégie de développement et de financement à préciser

L'État doit déterminer, pour l'avenir, le montant des ressources publiques disponibles pour financer l'activité de garantie de crédits et d'innovation à horizon 2019, ce qui permettra de fixer de manière réaliste les objectifs d'activité de Bpifrance dans ces domaines. Il est nécessaire, à cet égard, que l'État définisse des priorités entre les différents outils de financements publics à sa disposition que sont les crédits budgétaires et le programme d'investissements d'avenir.

Les deux actionnaires, État et Caisse des dépôts, devront clarifier la question du dimensionnement du portefeuille de participations de Bpifrance dans les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire. En l'état actuel, il apparaît que le groupe possède un excédent de fonds propres par rapport aux exigences règlementaires

de l'ordre de 5 Md€, localisé dans le portefeuille de participations ETI-grandes entreprises. Une réflexion stratégique devrait être menée en conséquence par les actionnaires sur le dimensionnement de ce portefeuille et sur l'emploi de cet excédent de capital, afin qu'il en soit fait le meilleur usage possible, au-delà de Bpifrance.

Dans le contexte actuel, une stabilisation de l'activité de Bpifrance, complétée par la maîtrise rigoureuse des charges d'exploitation de la structure, et une clarification de la stratégie de financement par l'État des activités de Bpifrance, sont les principes qui devraient guider les réflexions des actionnaires sur l'évolution du modèle économique et financier de Bpifrance.

# Recommandations

## **La Cour formule les recommandations suivantes :**

### **Au directeur général de Bpifrance**

1. mettre en place rapidement un dispositif de gestion des risques pleinement conforme aux exigences réglementaires ;
2. stabiliser les rémunérations des cadres dirigeants du groupe sur la durée du plan à moyen terme 2016-2019 de Bpifrance ;
3. contenir strictement le volume des interventions en fonds propres sous forme d'investissements directs à destination des PME ;
4. mettre en place un pilotage budgétaire efficace, et assurer une maîtrise rigoureuse de l'évolution des charges d'exploitation, en particulier de la masse salariale.

### **À l'État et à la Caisse des dépôts et consignations conjointement :**

5. mettre en place un dispositif d'évaluation externe de l'impact socio-économique des interventions de Bpifrance ;

6. veiller, dans la situation économique et de marché actuelle, à maîtriser le développement de l'activité à moyen terme de Bpifrance.

### **À l'État :**

7. supprimer l'EPIC Bpifrance ;
8. inscrire la garantie octroyée à Bpifrance en loi de finances et dans les engagements hors bilan de l'État ;
9. éviter tout recoupement entre les interventions de Bpifrance au titre du PIA et celles au titre de ses fonds propres dans le domaine du capital investissement au profit des PME ;
10. préciser de manière explicite et transparente le financement du plan d'affaires de Bpifrance.