

Le Président

DG/SG/SM

Monsieur Pierre MOSCOVICI  
Ministre de l'Economie, des Finances et du  
Commerce Extérieur  
139, rue de Bercy  
75572 Paris Cedex 12

Nantes, le 18 juin 2012

Monsieur le Ministre, Cher ami,

Dans son intervention du 12 juin en séance plénière du Conseil économique social et environnemental, le Président de la République a déclaré qu'il « veillerait, avec le Premier Ministre, à ce que **les Régions soient associées à la gestion de la Banque publique d'investissement.** »

Vous le savez, cette déclaration rejoint ma conviction profonde : pour que les politiques de redressement industriel et productif qui seront définies au niveau national soient pleinement efficaces, il est indispensable qu'elles se déclinent finement et se démultiplient à l'échelle régionale.

Les Régions françaises ont aujourd'hui développé les outils, l'expérience et la surface financière pour prendre toute leur place dans cette déclinaison.

Je vous adresse aujourd'hui une contribution sur le rôle des Régions dans la structuration future de la Banque Publique d'investissement, de façon à alimenter sans attendre le processus de concertation que le gouvernement souhaite conduire.

Abordant les conditions de l'efficacité du fonctionnement de la banque publique d'investissement, mes propositions reviennent aussi sur les carences du système actuel d'accompagnement public du financement des PME. Je tiens à souligner combien notre crainte est aujourd'hui que l'Etat se contente de rationaliser ses propres outils à l'échelle nationale, et que le mode d'association des Régions soit trop superficiel pour **porter ses fruits en termes de croissance et d'emploi.**

A cet égard, je considère que pour être pleinement efficaces les commissaires au redressement productif en cours

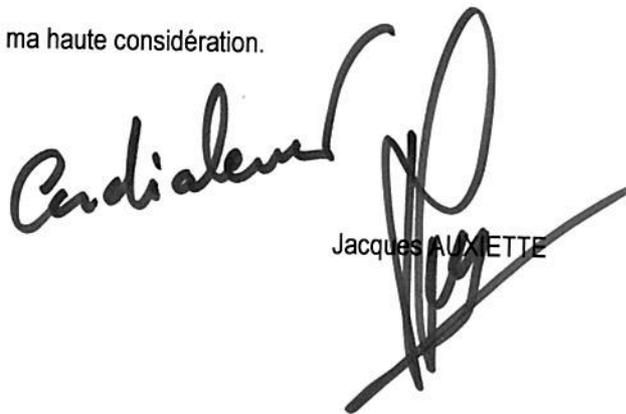


d'installation doivent pouvoir actionner les outils économiques des Régions, et qu'ils doivent donc être placés sous l'autorité conjointe des Préfets et des Présidents de Régions.

Vous l'avez compris la Région des Pays de la Loire, forte de son expérience a la volonté d'être utile à la mise en place d'une véritable politique nationale de redressement productif, de croissance et d'emploi.

Je vous confirme donc que je souhaite, sans attendre la mise en application d'un futur cadre législatif, que ma Région puisse expérimenter avec votre concours un travail en commun renforcé avec les services d'Oséo, de la Caisse des Dépôts ou encore du Fonds stratégique d'investissement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, Cher ami, l'expression de ma haute considération.

  
Jacques AUNETTE

Courrier transmis à :

- Monsieur Arnaud MONTEBOURG, Ministre du Redressement Productif
- Monsieur Michel SAPIN, Ministre du Travail, de l'emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social
- Madame Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique
- Monsieur Jérôme CAHUZAC, Ministre délégué au Budget

Copie à :

- Monsieur Jean-Marc AYRAULT, Premier Ministre

Pièces jointes :

- Nantes Banque Publique d'Investissement
- Tribune les Echos

Nantes, le 15 juin 2012

### Propositions sur le rôle des Régions dans la structuration de la Banque Publique d'investissement.

Avant la présentation du projet politique de François Hollande (n°1 des 60 engagements), l'ensemble des Régions ont développé une expertise et des outils d'aide au financement des entreprises, que ce soit avec le partenaire institutionnel qu'est Oséo, les partenaires privés (réseaux bancaires), ou la Caisse des Dépôts et ses filiales.

Les Pays de la Loire ont eu, comme d'autres Régions, lors de divers plans de lutte contre la crise (2009 et 2011), la conviction que l'accès au financement des entreprises, était un **point faible en France**, particulièrement chez les PME (constat d'une capitalisation et d'une taille moyenne relativement plus faibles des PME françaises, récurrence de l'évocation des difficultés de l'accès au crédit...).

C'est pourquoi la Région a fortement musclé sa boîte à outils du financement des PME, faisant émerger le concept de **banque régionale d'investissement**, articulant nouveaux moyens d'intervention propres et partenariats innovants avec les acteurs publics et privés compétents (Oséo, la CDC, les banques et capitaux investisseurs de la place financière).

Cela concerne à la fois les prêts et garanties, ou les prises de participation en capital, et représente aujourd'hui **plus de 100 M€ de la Région avec un effet de levier compris entre 2 et 10 en fonction des outils :**

- 15 M€ alimentent les fonds régionaux de garanties avec Oséo, avec un effet de levier proche de dix fois plus ;
- 45 M€ au total d'avances remboursables, de prêts régionaux et de prêts régionaux de redéploiement industriel (P2RI) ont été accordés en partenariat avec les banques ou l'Etat (115 P2RI ont en particulier été accordés depuis 2009 pour un encours régional de 20,4 M€ avec un effet de levier proche de 4)
- 25 M€ d'interventions en fonds propres au moyen d'outils de capital investissement soit détenus en propre (fonds de co-investissement 100% public), soit partagés avec d'autres acteurs publics et privés (Grand Ouest Amorçage, Ouest Ventures, Sodéro, Pays de la Loire développement, Aerofunds,...)
- 20 M€ supplémentaires qui sont prévus en 2012 sur l'ensemble de ces axes.

La Région est donc prête à **accompagner l'annonce du Gouvernement d'une nouvelle politique de financement de l'économie**, reposant notamment sur la création pour 2013 d'une Banque Publique d'investissement qui investira au plan national dans le développement des secteurs stratégiques d'avenir, mais devra aussi constituer **localement un levier d'intervention pour le développement des territoires**. Mais tout projet qui se contenterait de rationaliser les outils de l'Etat en organisant une place consultative plus ou moins grande aux Régions n'apporterait pas la réactivité suffisante et ne donnerait au **guichet unique régional** qu'une existence hors de proportion par rapport aux enjeux.

**Aussi l'objet de cette note est-il de faire des propositions pour la mise en œuvre du projet gouvernemental qui capitalisent sur le savoir-faire acquis par les Régions et s'appuient pleinement sur elles.**

#### **1. Parce que la cible est la PME, le niveau (principal) d'intervention doit être régional.**

• Alors que la politique industrielle française a été historiquement (et presque culturellement) fortement centrée sur les champions nationaux et internationaux, on sait maintenant que le vecteur central de croissance, d'innovation, et surtout d'emploi dans notre pays réside dans le développement des PME. Il est donc d'autant plus nécessaire que les politiques économiques ciblent le financement des PME :

- qu'elles **sont en France en moyenne moins solides** que leurs homologues européennes au plan de la capitalisation, des effectifs, ou de la présence à l'export ;
- que **le secteur bancaire traditionnel rencontre aujourd'hui des difficultés à les financer** que ce soit pour des **raisons conjoncturelles** (l'enquête trimestrielle de la BCE début 2012 fait état d'un durcissement du crédit aux entreprises pour 35% des banques européennes en raison de leurs propres difficultés de financement) ou **structurelles** (en raison des nouveaux ratios prudentiels qui renforcent des contraintes de fonds propres sur une clientèle structurellement emprunteuse<sup>1</sup> par exemple).

<sup>1</sup> en Pays de la Loire le rapport entre les crédits et les dépôts est de 125% (87 Mrd€ de crédits pour 70 Mrd€ de dépôts), ce déséquilibre s'accroissant particulièrement sur la clientèle entreprises puisque les crédits représentent 36 Mrd€ d'encours pour 14,3 Mrd€ de dépôts.

• Or, assuré au-delà des aides de la Région par Oséo pour la partie garantie et prêts, et par la Caisse des Dépôts et de multiples filiales pour la partie capital investissement, le **financement public des PME** est aujourd'hui marqué par plusieurs défauts qu'il va falloir dépasser :

- un **morcellement** entre au moins 3 acteurs (sans oublier le médiateur du crédit) ;
- un certain **cloisonnement** puisqu'il n'existe pas d'instance de régulation entre ces derniers ;
- un certain **centralisme** (peu de décisions stratégiques au sein de la CDC sont prises localement, et inversement les filiales habilitées à décider localement n'ont pas la culture de la collégialité)
- des **carences** sur certaines cibles liées autant à certains manques de moyens qu'à des contraintes réglementaires ou des positionnements stratégiques ;
- et surtout des **interventions à effet de levier limité**, davantage dans une logique d'investisseur avisé classique, que d'investisseur public prêt à s'orienter sur des projets un peu moins « rentables » dans une logique de redressement industriel ou d'aménagement du territoire.

• Si le projet de Banque Publique d'investissement du gouvernement se propose d'agir sur les deux premiers défauts énoncés, le dispositif imaginé devra aussi se fonder sur les régions pour :

- associer aux outils d'Oséo et de la CDC, ceux de la Région dans une **logique de guichet unique** (annoncé après le discours de Dijon du candidat Hollande),
- trouver un **mode de fonctionnement souple et réactif** parce que l'unité de temps des PME n'est pas celle des échanges avec Paris, ni même celle des comités de décision à la recherche du consensus ;
- **permettre un fonctionnement qui associe au mieux les partenaires privés** du financement des PME, qui par essence sont locaux ou régionaux.
- **Intervenir mieux** là où il y a aujourd'hui **carence**, et avec un **réel effet de levier** de l'intervention publique.

## 2. Pour être efficace l'activité de la banque publique d'investissement en région doit demeurer souple, intervenir de manière ciblée et sur une palette d'outils enrichie

• En regroupant les activités d'Oséo, des filiales de la CDC impliquées dans le capital investissement à l'échelle régionale et certaines activités de la Région, l'activité territoriale de la BPI pourra naturellement être orientée à la fois vers la **garantie, le prêt, et le capital investissement**. Elle pourra aussi intégrer une **dimension innovation** plus forte, en lien avec les compétences acquises par les Régions, et en absorbant au besoin France Brevets. De même, un **volet export** pourrait être apporté qui doit s'organiser dans le cadre de la convention de gestion Etat / Coface.

L'intégration des acteurs autour d'un guichet unique régional permettra un gain en réactivité, en force de frappe le cas échéant, et en simplicité pour les entreprises, pour peu que :

- ce guichet unique conserve une relative **souplesse** : dans un souci de rapidité, le degré de collégialité de la prise de décision doit être proportionnel aux enjeux de chaque dossier (emplois, territoires, savoir-faire,...)
- il travaille en **concertation avec la place bancaire locale / régionale**, pour permettre un réel effet multiplicateur (co-intervention privée systématique), et enrichir l'analyse des dossiers d'un double regard
- il analyse les entreprises / projets à l'aune de **critères qualitatifs et sur les perspectives** de développement et non uniquement sur une approche exclusivement financière et d'analyse des risques.

• Par ailleurs, malgré son nom générique de banque, dans un souci d'efficacité son activité doit **être ciblée** :

- de nombreux dispositifs existant aujourd'hui sur la **création** (financés par la Région et l'Etat), ce champ ne devrait pas être prioritaire pour la banque publique d'investissement régionale, d'autant que globalement l'impact des aides à la création en termes de créations d'emploi est assez faible à court terme ;
- la cible prioritaire des interventions du « guichet régional » doit être les PME au sens européen (entreprises de 50 à 250 salariés), et notamment les PMI, sur la base d'un diagnostic régional sur les filières prioritaires ou à enjeu. A la marge le volet territorial de la BPI peut être amené à intervenir au bénéfice des ETI ;
- pour 80% des interventions il doit s'agir de PME/ PMI (ou d'ETI) **en développement**, que ce soit :
  - o des PME / PMI en croissance mais avec des besoins d'accélération
  - o des entreprises « en rebond », c'est-à-dire qui ont connu des difficultés, pas forcément graves, mais qui ont occasionné une dégradation de leur cotation Banque de France pénalisante dans l'accès aux financements, et qui possèdent des projets et des capacités de rebond réelles
- pour 20% seulement des interventions il peut s'agir **d'entreprises en difficultés** (avec capacité de rebond), afin d'éviter que le volet régional de la BPI ne devienne la banque des entreprises en difficulté... Pour ces dernières, un **comité d'engagement spécifique** associant le guichet régional de la BPI aux services de l'Etat (DRFIP, médiateur du crédit, Banque de France) devrait être institué.

• Au-delà des exigences ci-dessus, pour qu'elle soit reconnue comme apportant une réelle plus-value par les entreprises comme par les acteurs bancaires privés, la nouvelle BPI devrait pouvoir combler des manques actuels. Elle ne peut se contenter d'offrir les mêmes services que ceux offerts aujourd'hui par Oséo, les outils de capital-investissement ou d'aide à l'innovation de la CDC ou des Régions, mais doit **enrichir la palette d'outils gérés**.

Au premier rang de cet enrichissement, c'est un **changement d'approche** qui est nécessaire :

- partir d'une analyse partagée des forces et faiblesses du territoire, des filières stratégiques mais aussi des enjeux de sauts technologiques **au-delà des filières** ;
- à partir de là, développer sur les cibles identifiées une **activité de conseil et d'accompagnement** et pas seulement de financement (à l'image du fonds régional d'aide au conseil des Pays de la Loire).

Une fois ce changement d'approche enclenché, il faudra élargir la palette d'outils en financement, car certains dispositifs existants ont des **périmètres trop restreints** (par exemple limités à l'industrie et non ouverts aux services, ou à l'innovation technologique excluant l'innovation non technologique,...) ou **limités par des blocages juridiques** relevant de l'échelon national (seuils d'intervention des Régions en capital investissement qui peuvent être levés...). Sans être exhaustive une première liste d'outils complémentaires peut être imaginée :

- **Prêts participatifs offensifs** : il est possible d'imaginer accompagner plus fortement des PME de croissance qui auraient les moyens de croître rapidement mais qui compte tenu du contexte économique ne trouveraient pas suffisamment de prêts. Ce type de prêts, associés à des différés d'amortissement qui permettent d'améliorer les ratios de fonds propres des entreprises, seraient très générateurs en emplois ;
- **Prêts de développement productif** : les entreprises ont aujourd'hui plus de mal à trouver du financement sur leurs investissements immatériels (formation, recrutement pour conduire des projets de développement ou faire de la recherche) que sur les investissements matériels
- **Garantie de fonds propres** : dans un contexte de contraction de l'activité de capital-investissement privée, pourquoi ne pas envisager garantir plus fortement certaines interventions en fonds propres de sociétés de capital-risque selon des cibles et modalités à définir ;
- **La montée en puissance du capital-investissement public**, qui devrait passer par un **déverrouillage du régime cadre N629 /2007** qui limite le co-investissement des fonds publics aux entreprises de moins de 50 salariés, pour aller jusqu'à 250 salariés, mais aussi un **allègement de la procédure de décret préalable en conseil d'Etat** qui encadre la prise de participation directe au capital d'une entreprise par une Région
- **Garantie de prêts courts termes** : complexes juridiquement, un tel dispositif de caution (partielle) est essentiel pour débloquer certaines commandes et certains projets ambitieux

### **3. Les modèles d'organisation possibles du volet régional de la BPI.**

Sur la base du « cahier des charges » détaillé plus haut, mais aussi d'une analyse comparative d'autres modèles européens **deux scénarios** peuvent être imaginés.

**a. Un scénario de référence avec la création de véritables banques publiques régionales.** Ce scénario est le plus ambitieux et le plus proche du système allemand dans sa conception originelle : au plan national est constituée une holding nationale regroupant les entités les capitaux et équipes des actuels Oséo et FSI, ainsi que les équipes de CDC Entreprise en charge de fonds d'investissement dans les PME.

Cette holding pourrait voire en son sein la création de **véritables banques publiques régionales**, co-détenues par Oséo, la CDC et certaines Régions (pas nécessairement d'ailleurs l'ensemble d'entre elles), ces banques étant elles-mêmes constituées en une fédération actionnaire et membre de la holding nationale. La **fédération des caisses régionales** constituerait ainsi l'incarnation du volet régional de la Banque Publique d'investissement.

Les outils en prêts, investissement ou garantie des Régions seraient apportés au bilan de ces caisses régionales et les Régions en étant actionnaires, pourraient occuper une place déterminante au sein de leur conseil d'administration et de leurs comités d'engagement.

Pour améliorer la capitalisation de ces banques régionales, elles pourraient se voir confier une part du surcroît d'épargne dédiée au financement des entreprises dégagée par la réforme de l'épargne réglementée annoncée. Dans une mesure à déterminer, ces banques régionales pourraient aller jusqu'à récolter directement de l'épargne au bénéfice du financement de l'économie (par exemple auprès des acteurs de l'économie sociale et solidaire, voire auprès des particuliers, dans l'esprit des appels à l'épargne que nous effectuons en Pays de la Loire). Dans un scénario encore plus ambitieux, en tout ou partie garanties par leurs actionnaires, ces banques régionales pourraient par ailleurs envisager d'accéder directement au financement sur les marchés.

Ce modèle très intégré permettrait d'aller beaucoup plus loin dans nos ambitions sur le financement des PME, en **faisant émerger un véritable secteur bancaire public local dédié**. Il est en revanche plus exigeant :

- assez lourd à mettre en place, du fait des **règlementations** à respecter (réglementation bancaire européenne), et de la **gestion des ressources** nécessaires (intégration de personnels, capitalisation...);
- il doit s'accompagner de discussions plus fines avec les acteurs privés pour les emporter et non les contrarier.

Ce modèle peut néanmoins être un objectif à **atteindre à terme et dans certains territoires** à titre expérimental. Les Pays de la Loire y sont candidats.

**b. Un scénario dans lequel les outils nationaux sont opérés par les Régions**, dans le cadre d'un mécano institutionnel suffisamment léger pour conserver sa souplesse mais intégré pour donner véritablement corps au « **guichet unique** » régional. Moins intégré que le scénario précédent, l'idée est ici d'être suffisamment créatif pour en conserver les avantages sans en avoir les inconvénients.

La constitution au plan national de la BPI serait accompagnée de la création d'entités juridiques à l'échelle régionale, sortes de **holdings régionales** de tête, regroupant des filiales régionales du groupe national (créées à cet effet) et les Régions.

De fait, les composantes de l'antenne régionale de la BPI (Oséo Région, FSI Région et autres composantes de la CDC) seraient regroupées aux côtés de la Région dans une même entité, **présidée par les Régions** (à l'image par exemple des CHU présidés par les Maires), sans être nécessairement soumise aux contraintes bancaires en tant que telle.

L'objet de cette holding régionale pourrait être :

- de **déterminer la stratégie de financement régionale** et d'organiser sa mise en œuvre au travers du « guichet unique » régional (détermination des comités d'engagement et des outils d'intervention utilisés, qu'ils émanent de la BPI ou de la Région).
- au-delà de cette dimension stratégique, l'activité de cette holding pourrait **varier d'une région à l'autre**, en fonction du niveau d'implication des régions sur le financement des entreprises, certaines régions pouvant apporter à son bilan les outils qu'elles ont mis en place, et lui en confier la gestion,
- l'ensemble des interventions en financement public seraient examinées au sein de cette holding mais selon des comités de décision plus ou moins collégiaux ;
- une activité complémentaire de conseil en outils de financement pourrait y être développée,
- les **acteurs privés du financement** (FBF, places financières locales,...), mais aussi la Banque de France et les **services de l'Etat** (fiscaux, médiation du crédit, commissaires au redressement productif) pourraient être **associés** à son fonctionnement dans le cadre d'une comitologie ad hoc (cf. pour les entreprises en difficulté).

## Conclusion

La Région des Pays de la Loire, forte de son expérience sur le financement des PME et en tant que région du Premier Ministre souhaite expérimenter rapidement et être officiellement désignée région pilote du volet régional de la banque publique d'investissement. Elle fait des **propositions concrètes immédiates** :

• Sur le terrain la Région veut faire avancer sans attendre le projet de texte sur la BPI une convention formalisant les conditions d'un travail en commun avec Oséo / CDC / FSI Région (CDC Entreprise), et ce dans deux directions principales :

- l'analyse partagée des besoins (en fonction de logiques filières ou technologiques)
- la mise en œuvre d'une plateforme d'échanges régulière et d'un comité d'engagement de l'ensemble des partenaires, sous réserve que la consigne en soit donnée aux interlocuteurs régionaux d'Oséo et de la CDC.

• Elle est souhaitée par ailleurs creuser les scénarios d'organisation du futur volet régional de la BPI avec les interlocuteurs qu'on lui désignera et pour ce faire :

- identifier rapidement les adaptations réglementaires puis législatives qui doivent permettre de donner aux Régions toute leur place au sein de banques régionales d'investissement en bonne et due forme ;
- enclencher une période d'expérimentation sur la base de ce qui peut être ajusté réglementairement sans attendre la mise en application d'un futur texte de loi.