

DOSSIER DE PRESSE

**Assemblée générale de l'AEAFCL portant sur
la création de l'Agence de financement
des collectivités locales**

mardi 20 septembre 2011 à 12h

AMF - 41 quai d'Orsay - Paris 7^e



Marie-Hélène GALIN
Tél. : 01 44 18 13 59



Sébastien FOURNIER
Tél. : 01 44 39 34 65



Olivier LANDEL
Tél. : 01 42 22 19 19

SOMMAIRE

- **Communiqué de presse**
- **Relevé de décisions de l'Assemblée générale du 20 septembre 2011**
- **Création de l'Agence de financement des collectivités locales : pourquoi et comment ?**
- **Quelques informations utiles**
- **L'Agence de financement : futur partenaire du financement de l'investissement public local**
- **Annexes**
 - 1 **Synthèse des résultats des enquêtes communes de l'AMF, de l'AMGVF et l'ACUF sur les difficultés d'emprunt des collectivités locales**
 - 2 **Extrait du rapport de la Cour des comptes saluant la création d'une agence de financement (13 juillet 2011)**

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Création de l'Agence de financement des investissements locaux

Convaincus de la nécessité de garantir l'accès à la liquidité en diversifiant les sources de financement, Jacques Péliissard, président de l'AMF, Gérard Collomb, président de l'ACUF et Michel Destot, président de l'AMGVF, ont pris l'initiative de créer en avril 2010 l'Association d'étude pour l'Agence de financement des collectivités locales (AEAFCL). Elles ont rapidement été rejointes par l'AdCF, l'ARF, l'ADF et l'AFIGESE, ainsi que par 50 collectivités.

Aujourd'hui, l'AEAFCL, réunie en Assemblée générale, a décidé de lancer le processus de création de l'Agence de financement des investissements locaux et d'engager immédiatement le processus législatif sur la base du projet de proposition de loi préparé dans le cadre de la mission d'étude. Ainsi, les collectivités locales disposeront, en complément de l'offre bancaire, de leur propre outil de financement des investissements. Elle leur garantira un accès aux ressources financières, pérenne, transparent et à coût maîtrisé.

Grands principes et objectifs

Les travaux menés depuis 2007 trouvent aujourd'hui leur prolongement et aboutissement dans le cadre de l'AEAFCL. L'Agence permettra de réduire les coûts de financement des investissements des collectivités, par la valorisation de leur excellente solidité financière, en créant une émulation saine entre marchés bancaire et obligataire et ouvrira un accès pérenne des collectivités à la liquidité. L'Agence, qui n'a pas vocation à créer de la dette supplémentaire, est conçue pour servir le monde local dans un souci d'intérêt général et sera soumise à une obligation d'exemplarité impliquant une structure financière simple, régulée et transparente.

Forme juridique

L'Agence sera constituée d'un établissement public local et d'une société anonyme (SA). L'Etablissement public des investissements locaux, rassemblant les élus représentant les différents niveaux de collectivités, fixera les orientations stratégiques de l'Agence. Il sera actionnaire d'une SA, établissement financier employant des professionnels chargés de la gestion opérationnelle.

Modèle économique

L'Agence se conformera dès son lancement aux exigences de la réglementation prudentielle (dont les ratios de Bâle III). Capitalisée par ses membres, l'Agence fonctionnera sans garantie de l'Etat et au bénéfice exclusif des collectivités locales.

A l'instar d'autres agences déjà existantes ou en cours de création en Europe, cette Agence permettra de pallier le manque de liquidités croissant qui risque de mettre en cause les investissements des collectivités territoriales (71% de l'investissement public aujourd'hui). Elle a ainsi vocation à devenir un instrument majeur au service du développement économique et social de nos territoires.

Contacts presse :
Marie-Hélène GALIN
Tél. : 01 44 18 13 59

Sébastien FOURNIER
Tél. : 01 44 39 34 65

Olivier LANDEL
Tél. : 01 42 22 19 19

Relevé de décisions de l'Assemblée générale du 20 septembre 2011

Convaincus de la nécessité de garantir l'accès à la liquidité en diversifiant les sources de financement, Jacques Péliissard, président de l'AMF, Gérard Collomb, président de l'ACUF et Michel Destot, président de l'AMGVF, ont pris l'initiative de créer en avril 2010 l'Association d'étude pour l'Agence de financement des collectivités locales (AEAFCL). Elles ont rapidement été rejointes par l'AdCF, l'ARF, l'ADF et l'AFIGESE, ainsi que par 50 collectivités.

L'intérêt des collectivités locales françaises pour le financement "désintermédié" n'est pas conjoncturel. Dès 2004, certaines collectivités ont mené des opérations groupées d'appel au marché obligataire. Ces opérations, concluantes, ont démontré l'intérêt d'une ouverture de ce marché au plus grand nombre. Cela permettra de réduire les coûts de financement des collectivités, par la valorisation de leur excellente solidité financière, en créant une émulation saine entre marchés bancaire et obligataire et ouvrira un accès privilégié des collectivités à la liquidité. Les travaux menés depuis 2007 trouvent aujourd'hui leur prolongement et aboutissement dans le cadre de l'AEAFCL.

L'Assemblée générale de l'AEAFCL se félicite d'ores et déjà :

- de la récente adhésion de l'ADF : ce sont maintenant l'ensemble des grandes associations nationales d'élus qui sont membres de l'AEAFCL.
- de la participation active des services de l'Etat aux travaux de l'AEAFCL
- du rapport de la Cour des comptes de juillet dernier relatif à « la gestion de la dette publique locale » qui souligne le bien-fondé de la démarche de l'AEAFCL¹ tout en assortissant son analyse de recommandations précises, qui ont alimenté les réflexions de l'association.

Sur la base des études réalisées à sa demande, l'AEAFCL a décidé de lancer le processus de création effective d'une Agence française de financement des investissements des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les travaux menés ont en effet permis à l'Assemblée générale de se prononcer sur :

- le statut juridique à retenir pour l'Agence,
- les grands principes de structurations financières permettant à cette entité de bénéficier d'une notation de très haute qualité,
- ses conditions de fonctionnement (raison sociale, périmètre d'activité, gouvernance stratégique et opérationnelle, politique de crédit, gestion financière etc.),
- ses bilans et comptes d'exploitation prévisionnels en période de montée en puissance et en « régime de croisière »,
- l'ensemble des étapes à franchir avant l'entrée en exploitation de l'Agence (processus législatif, autorisation de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP), notation, etc.), ceci supposant des contacts approfondis avec toutes les parties prenantes.

¹ Recommandation 2-3 du rapport : « étudier et arbitrer la faisabilité de la création d'une agence de financement des collectivités territoriales et s'assurer que ses principes et règles de fonctionnement permettront bien d'offrir aux collectivités territoriales une nouvelle source de financement dans des conditions de concurrence et de sécurité financière pérennes ».

1/ La forme juridique retenue

Les élus membres de l'AEAFCL s'accordent sur l'élaboration d'une structure à deux niveaux :

- en amont sera constitué un établissement public industriel et commercial (EPIC) local, rassurant pour les agences de notation et n'engageant aucune garantie de la part de l'Etat,
- en aval, une société anonyme (SA), à directoire et conseil de surveillance, exercera les opérations bancaires et bénéficiera de l'agrément de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP).

2/ Les principes de gouvernance

La gouvernance de l'Agence devra obéir aux principes suivants :

- permettre aux collectivités d'être maîtresses des orientations stratégiques de l'Agence (EPIC) ;
- permettre aux collectivités d'évaluer, assistées de financiers professionnels, la performance de la gestion au regard du respect des règles stratégiques édictées (membres de l'EPIC dans la SA) ;
- permettre aux collectivités de déléguer la gestion opérationnelle de l'Agence à une équipe dirigeante professionnelle afin que les activités quotidiennes de l'Agence soient exécutées de manière indépendante, efficace et cohérente (SA).

A ce titre, l'AEAFCL a opté pour une gouvernance répartie comme suit :

- Au sein de l'EPIC : un président, un directeur général et un conseil d'administration :
 - Le conseil d'administration fixera les orientations stratégiques de l'Agence, son rôle étant défini précisément dans les statuts de l'Agence,
 - Le conseil d'administration devra être composé d'élus de collectivités membres de l'Agence, bénéficiant de bonnes connaissances en matière financière, la répartition des sièges se faisant notamment sur la base de l'encours de la dette des collectivités locales en France,
 - Le président sera également président du conseil de surveillance de la SA
- Au sein de la SA : un conseil de surveillance et un directoire :
 - Le conseil de surveillance réunira des membres du conseil d'administration et des personnalités qualifiées en capacité de contrôler l'activité de la SA,
 - Le directoire sera composé de professionnels du monde bancaire.

3/ Les modalités de constitution de l'Agence et la constitution du capital

L'agence sera constituée dans le respect des orientations stratégiques suivantes :

- L'Agence se conformera dès son lancement aux exigences de la réglementation Bâle III, sur le point d'entrer en vigueur. Celle-ci vise à renforcer les exigences de capitalisation en fonds propres (ratios de solvabilité et de levier) .

Association d'étude pour l'agence de financement des collectivités locales

- Le capital social initial sera apporté par les collectivités. L'architecture a été définie afin que l'apport de l'avance n'intervienne qu'une fois au moment de l'adhésion à l'Agence (même si le versement effectif pourra être effectué en plusieurs tranches). Le versement sera une condition d'octroi d'un crédit et il est prévu d'en calibrer les montants afin de permettre à chaque collectivité éligible d'emprunter chaque année la moitié de ses besoins. A cette fin, la grille élaborée vise à tenir compte de critères démographiques et de l'encours historique moyen de chaque type de collectivité.
- L'apport en capital, synonyme d'adhésion, n'équivaudra pas à un droit de tirage automatique : l'Agence s'astreindra à établir, suivant des ratios et des critères connus de tous et validés par l'ACP, une analyse financière préalable, puis périodique, de chaque collectivité.
- L'avance en capital correspond à un investissement : elle pourra être « rémunérée » afin de tenir compte du coût de l'immobilisation des fonds de la collectivité et sera également remboursée. Un équilibre s'imposera entre un remboursement rapide (mais qui équivaudra à une diminution plus lente du coût de l'emprunt) et un remboursement plus tardif synonyme de diminution plus rapide du coût de l'emprunt.
- Le modèle économique consistera à capitaliser suffisamment la structure pour être en capacité de lever, à terme, 25 %² des flux annuels d'emprunt du secteur local soit, pour un marché de 20 milliards €, de l'ordre de 5 milliards.
- Dès la deuxième année sera enclenchée une alimentation du capital par intégration des profits. Le capital de l'Agence augmentera ainsi mécaniquement d'une année sur l'autre, par intégration des profits de l'année n-1 au bilan de l'année n.

4/ L'offre commerciale et les logiques de fonctionnement

L'Agence est conçue pour servir le monde local dans un souci d'intérêt général et sera soumise à une obligation d'exemplarité impliquant une structure financière simple, saine et transparente.

Dès lors, l'Assemblée générale s'accorde sur les principes de gestion suivants :

- **L'Agence ne pourra offrir que des produits simples et sécurisés** : elle s'interdit de proposer à ses adhérents des produits structurés. Cela contreviendrait à sa philosophie et à son efficacité économique. L'Agence prêtera majoritairement à long terme, sous forme de crédits amortissables. Une offre court-terme (in fine 3 mois) pourrait être proposée afin d'offrir l'ensemble de la gamme des produits financiers utilisés par les collectivités.
- **L'Agence se dotera de règle en matière de responsabilité sociale et environnementale** : elle veillera ainsi particulièrement à obtenir de ses partenaires financiers, quels qu'ils soient et quels que soient leur rôle auprès de la future Agence, une réelle transparence sur leurs activités pour chaque pays dans lesquels ils opèrent, y compris dans les territoires les plus opaques sur le double plan judiciaire et fiscal.
- **L'Agence s'interdira toute distorsion de maturité** : l'Agence n'aura pas vocation à générer de profits supplémentaires autres que ceux nécessaires à son bon fonctionnement. Aucun écart de maturité ne sera toléré entre les politiques de financement (passif) et l'octroi de crédit (actif).

² A l'issue d'une période de dix à douze ans l'hypothèse est que le nombre de collectivités adhérentes correspondent à la moitié du marché. 25% correspond donc à 50% (des emprunts) x 50% des besoins individuels.

- **L'Agence opérera une approche individualisée en termes de coût de l'emprunt** : le coût de la ressource variera suivant la solidité financière de la collectivité. Il s'agit là d'un gage de sérieux envoyé aux marchés, aux agences de notation et à l'ACP. L'écart de marges facturées aux collectivités le serait non pas en fonction de leur taille mais de leur situation financière, sur la base de ratios qui restent à élaborer (une réflexion importante reste à engager dans l'élaboration des critères qui permettront non seulement de fixer la marge offerte à la collectivité, mais également l'entrée dans la structure et l'octroi de prêt au fil de la vie de l'Agence). L'éventualité de frais de dossier (« commission flat ») devra être discutée dans le respect du principe d'égalité de traitement des collectivités adhérentes.
- **L'Agence se limitera à une structure administrative simple et légère** : l'hypothèse retenue dans le modèle économique (cf. infra) est de 20 personnes en 2013, avec une montée en puissance des effectifs en fonction des besoins de l'Agence et de l'évolution de la réglementation bancaire. Les frais généraux et administratifs représenteront, avec les frais de personnel, l'essentiel des frais d'exploitation de l'Agence.

5/ Les mécanismes de garantie

Dès lors que la garantie conditionne la confiance des investisseurs et des agences de notation, l'AEAFCL s'est attachée à mettre en place un mécanisme visant à renforcer la solvabilité de l'Agence et, ce faisant, lui permettre de bénéficier de la meilleure notation possible.

L'AEAFCL a d'abord particulièrement veillé à la solidité de la forme juridique, l'efficacité de la structure de gouvernance, la présence d'une forte capitalisation en aval et de lignes de liquidité en amont, l'absence de divergences de maturité entre actif et passif et à la mise en œuvre d'une politique de risque de taux et de contrepartie très contraignantes.

L'AEAFCL a également opté pour une double garantie :

- la structure amont, en l'occurrence l'EPIC local, offrira une garantie à première demande sous forme de lignes de liquidité couvrant l'intégralité de la dette de la structure aval.
- la structure aval (SA) offrira aux créanciers la garantie solidaire et limitée des collectivités. En cas de défaut de la structure aval, toute collectivité pourrait indifféremment être appelée en garantie dans la limite de son encours vis-à-vis de l'Agence.

Dans un souci de lisibilité pour les investisseurs, ces deux garanties seront hiérarchisées. La garantie amont sera une garantie de premier rang et la garantie des collectivités sera une garantie de second rang.

6/ Les scénarii financiers testés

L'AEAFCL s'est attachée à démontrer la viabilité de l'agence en fonction de scénarii plus ou moins favorables. Dans les scénarii pessimistes, selon lesquelles l'agence n'obtiendrait pas une notation AAA, la viabilité économique est démontrée.

L'Agence permettra un accès à l'emprunt compétitif par rapport au marché bancaire traditionnel, y compris en période de renchérissement de la liquidité sur les marchés internationaux.

7/ Etapes de mise en œuvre dans le processus de création de l'agence de financement

Conformément à ses engagements, le groupement a remis son rapport fin juillet et un projet de texte législatif fin août (PPL et projet d'amendement en loi de finances).

Afin de créer une Agence de financement des collectivités locales sur la base des principes et orientations stratégiques définies dans ce document, les membres de l'Assemblée générale conviennent :

- **d'engager le volet législatif sur la base du projet de proposition de loi (et de l'amendement en Loi de finances) préparés dans le cadre de la mission d'étude ;**
- **de retenir la dénomination « Etablissement public des investissements locaux » pour l'EPIC Local ;**
- **de poursuivre les échanges avec les autorités concernées (ministre de l'Economie et des Finances, ministre chargé des Collectivités territoriales, secrétaire général de l'Elysée, présidents et rapporteurs des commissions des Finances du Parlement, président du Conseil de surveillance et directeur général de la Caisse des dépôts, ...) ;**
- **d'engager le travail en prévision d'un agrément avec l'Autorité de Contrôle Prudentiel ;**
- **de communiquer auprès des collectivités locales sur les modalités de leur adhésion à la future agence ;**
- **de créer un comité opérationnel composé de représentants des associations nationales d'élus afin de mettre en œuvre les présentes décisions de l'AG et de promouvoir le projet d'Agence auprès des instances idoines.**

Création d'une agence de financement des collectivités locales : pourquoi et comment ?

1 / Pertinence conjoncturelle, évidence historique

Une conjoncture favorable à la création de l'Agence

La crise financière de 2008 a conduit au renforcement de la réglementation bancaire. Avec l'entrée en vigueur de Bâle III, les banques annoncent avoir de plus en plus de mal à financer les collectivités. Elles déclarent devoir privilégier des contreparties générant de l'épargne à court terme. Il importe donc, dans l'intérêt des collectivités locales, de créer un véhicule de financement autonome et alternatif au secteur bancaire traditionnel.

Certains peuvent s'inquiéter de ce projet, dans un contexte de crise de la dette souveraine. Si cette situation devait perdurer ou se détériorer, elle dégraderait par ricochet les conditions de financement d'un véhicule public. Mais ce durcissement toucherait en premier lieu les banques prêteuses, qui devraient augmenter leurs taux, voire subir une nouvelle crise de liquidité. Ce durcissement conjoncturel ne remet donc pas en cause l'opportunité de créer une agence qui répond à un objectif stratégique de long terme visant à sécuriser l'accès aux liquidités, à en diversifier la provenance et à en diminuer le coût.

Une création qui s'inscrit dans un processus historique de décentralisation

De plus, cette nouvelle agence accompagne la montée en puissance historique du processus de décentralisation. La propriété par les collectivités locales de leur agence de financement est un instrument majeur pour faire grandir la décentralisation dans une approche responsable. C'est bien l'esprit d'une telle agence.

En France il y a notamment un double enjeu pour cette agence : être un outil des collectivités locales pour les collectivités locales

s'inscrire dans une dynamique de "compétition" public/privé, les uns et les autres étant challengés sur de mêmes objectifs de performance de nos services publics.

C'est l'un des enseignements forts qui ressort de l'observation de telles agences en Europe : elles ont indéniablement contribué à la fois à une montée en compétence et à l'autonomie des gouvernements locaux.

Une promotion de la solidarité inter-collectivités au service de l'intérêt général

Le système de garantie de l'agence, qui répond à la logique du rapport de la commission européenne de 1998, sera de nature à développer la solidarité inter-collectivités locales. La responsabilité financière mutuelle est inhérente, consubstantielle à ce type d'agence.

2 / Les cinq raisons majeures pour créer une Agence de financement des collectivités locales

- **Sécurisation de l'accès à la liquidité**
- **Diversification des sources de financement**
- **Simplification et accélération du recours à la ressource financière**
- **Optimisation du coût de financement**
- **Régulation de l'activité bancaire privée**

Au-delà de ces considérations, l'Agence de financement doit contribuer à faire grandir l'esprit de la décentralisation en développant la solidarité inter-collectivités. Il est évident que la propriété par les collectivités locales de leur propre outil de financement est l'instrument majeur qui doit leur permettre de parvenir à plus d'indépendance et d'autonomie, certes financière dans un premier temps mais qui devrait naturellement s'élargir par la suite.

3 / L'Agence en trois points :

- 1. Elle sera un organe de responsabilisation des collectivités locales**
 - ✓ Produits simples
 - ✓ Sécurisation des financements
 - ✓ Assainissement des finances locales
 - ✓ Information supplémentaire liée au financement "désintermédié"
 - ✓ Elle induira de repenser la solidarité interterritoriale (durabilité)
- 2. Elle intégrera une dimension morale et éthique faisant jusque là défaut**
 - ✓ Promotion du temps long
 - ✓ Promotion de la sécurité et impératifs de bonne gestion
 - ✓ Lutte contre les paradis fiscaux
- 3. Elle s'inscrit dans le sens de l'Histoire et apparaîtra comme une évidence**
 - ✓ D'un point de vue économique : Bâle III et la crise réduiront le champ des possibles ;
 - ✓ D'un point de vue politique : autonomie et décentralisation.

Quelques informations utiles

- Les collectivités françaises se financent pour l'essentiel auprès des établissements bancaires, et n'ont recours que marginalement au financement direct sur le marché primaire, sans intermédiation bancaire.
- Depuis 2004, les communautés urbaines lancent chaque année des emprunts obligataires groupés, rejointes depuis par d'autres collectivités (villes, départements, régions).
- Dans les pays nordiques (Suède, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Danemark), des agences de financement pilotées par et au profit exclusif des collectivités opèrent en leur nom sur les marchés financiers pour lever des liquidités au meilleur taux.
- Ces agences travaillent dans un contexte pleinement concurrentiel et les collectivités ne choisissent de contracter avec elles qu'après appel d'offres. Leur compétitivité se lit notamment dans les parts de marché qu'elles détiennent.
- Les collectivités locales britanniques d'une part et néo-zélandaises d'autre part viennent d'annoncer qu'elles se lancent dans un tel processus de création d'une « local government funding agency » (LGFA),
- Les taux très compétitifs servis sont obtenus grâce à la combinaison de trois facteurs :
 - un faible taux de financement sur les marchés (cf. *supra*),
 - des coûts opérationnels minimisés, grâce à une mono-activité limitant les besoins en effectifs,
 - des marges réduites (absence d'actionnaires exigeant des rendements élevés).
- Au final, l'écart de marge d'intérêt nette des LGFA avec les marges de banques est, sur le long terme par le passé de l'ordre de 40 à 70 points de base.
- Les collectivités nordiques n'ont pas connu de problèmes de liquidité pendant la crise financière de 2008 : leurs agences ont agi comme des filets de sécurité et ont accru leurs parts de marchés.

L'Agence, futur partenaire du financement de l'investissement public local

Dans le contexte de la situation financière difficile de la France, les associations nationales d'élus membres de l'AEAFCL sont conscientes de la nécessaire participation des collectivités locales à l'effort financier national. L'imbrication des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales rend nécessaire la conception d'une stratégie d'ensemble pour assainir les finances publiques et mettre en place un pilotage de la dépense publique.

Elles souhaitent cependant rappeler que :

En 2010, la dette publique locale nette ne représentait que 7.8 % du PIB français...

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public relatif à la gestion de la dette publique locale de juillet 2011, « *l'endettement public local représente donc une faible part de la dette publique de la France et, sur une longue période, son poids dans le PIB n'a pas progressé malgré les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales. La crise de 2008 n'a pas non plus eu pour effet d'alourdir sensiblement l'endettement des administrations publiques locales qui n'a augmenté que de 1,1 point de PIB entre 2007 et 2010, contre 15 points de PIB supplémentaires dans le cas de l'Etat.* »

.... alors que les collectivités locales sont porteuses de 71 % de l'investissement public, participant ainsi de façon essentielle à la dynamique économique du pays.

Complémentaires de l'offre privée, les investissements réalisés par les collectivités locales permettent le développement des infrastructures et des réseaux au bénéfice de l'ensemble des citoyens. De nombreuses études démontrent l'impact positif de l'investissement public sur le PIB par « effet ricochet ». L'investissement public local stimule le développement territorial et agit ainsi sur l'investissement privé.

L'emprunt des collectivités locales est limité au financement des seules dépenses d'investissement.

Dans le rapport précité, la Cour des comptes rappelle que « *contrairement à l'Etat, l'ensemble des flux (emprunts nouveaux et remboursements) doit être inscrit dans le budget et l'emprunt est réservé au financement de la seule section d'investissement. C'est la « règle d'or » des collectivités territoriales. La recette de l'emprunt, comme son remboursement, sont inscrits dans cette section, les charges financières figurant en section de fonctionnement* »

Dans le respect de cette « règle d'or » qui s'impose aux budgets locaux, les financements procurés via l'agence n'auront vocation à financer que l'investissement des collectivités locales et en aucun cas leurs budgets de fonctionnement.

Le vote du budget en équilibre est un des principes fondamentaux de la comptabilité appliquée aux collectivités locales et fait l'objet de nombreux contrôles budgétaires et comptables. Les règles de la comptabilité publique, dont l'application est contrôlée par les préfetures, les trésoreries et les chambres régionales des comptes, garantissent la sincérité et la fiabilité des budgets locaux.

Les sommes empruntées ne creusent donc pas le déficit de fonctionnement mais répondent exclusivement à un besoin de financement de l'investissement.

ANNEXES

Annexe 1

Resserrement de l'offre de crédits bancaires : synthèse des résultats des enquêtes communes de l'AMF, l'AMGVF et l'ACUF

- Alors que les collectivités locales sollicitent actuellement les banques pour couvrir leur besoin de financement de fin d'année, certaines d'entre elles constatent une raréfaction de l'offre de crédit et une forte augmentation des marges pratiquées.

L'AMF, l'AMGVF et l'ACUF ont été saisies du problème, qui semble prendre une ampleur nationale. La Cour des comptes signale d'ailleurs cette situation dans son dernier rapport sur la dette des collectivités locales.

- De son côté, Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts a évoqué la possibilité d'ouverture d'un guichet de secours à destination des collectivités, comme cela avait pu être le cas en 2008 du fait de la crise économique.
- Cette solution, si elle est retenue, devrait permettre aux communes et intercommunalités de clore sereinement l'exercice 2011. Mais les banques semblent vouloir se désintéresser durablement du secteur local.
- Elles évoquent notamment de nouvelles règles prudentielles qui leur seront applicables, partiellement dès 2013, et progressivement jusqu'en 2018. En réponse aux faillites bancaires de 2008, ces règles viennent contraindre plus fortement les modèles financiers des banques afin de renforcer leur stabilité en période de crise économique. Selon les responsables des banques, ces règles rendraient le secteur public local peu attractif dans la mesure où les collectivités ne constituent pas une clientèle susceptible de générer de l'épargne bilancielle pour les banques, les collectivités ayant l'obligation de déposer leurs fonds au Trésor.
- Cette situation de resserrement du crédit bancaire aux collectivités est d'autant moins acceptable que les réponses bancaires ne semblent plus corrélées à la qualité de signature des collectivités, mais à l'importance des montants sollicités.
- Pour les associations d'élus, il ne s'agit aucunement de discuter des mesures qui viennent fiabiliser le système bancaire, mais de veiller à ce que les collectivités locales puissent continuer à financer leurs investissements sans difficultés.

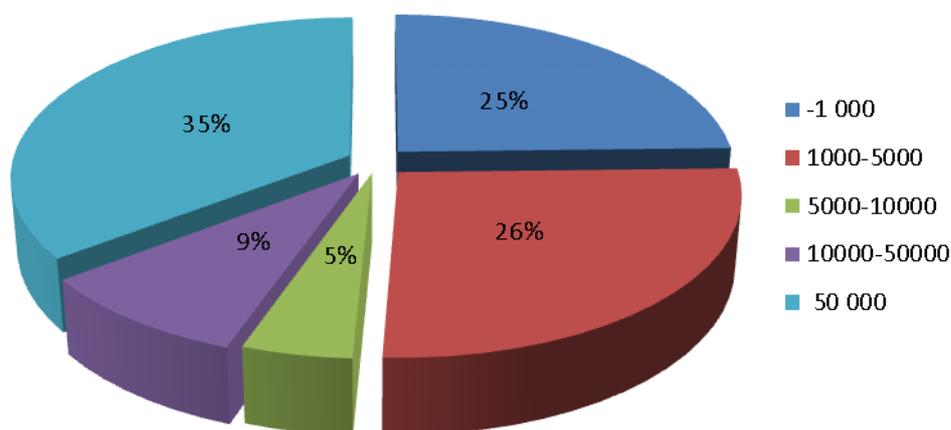
Afin d'évaluer objectivement les difficultés d'accès au crédit rencontrées par les collectivités, l'AMF, l'AMGVF et l'ACUF ont interrogées leurs adhérents respectifs.

Synthèse des résultats ci-après

L'échantillon sondé et les volumes demandés

- Sur 285 réponses reçues, 130 collectivités ont emprunté à long terme en 2011. Un grand nombre de collectivités indique ne pas encore avoir lancé les consultations. Elles indiquent cependant envisager d'avancer leurs consultations par crainte d'un manque de liquidité en fin d'année :
- « Nous ressentons la nécessité d'anticiper dès à présent car il y a un risque avéré de ne pas disposer des ressources en fin d'année pour boucler le besoin de financement annuel par l'emprunt et d'avoir, au final, une probabilité de présenter un compte administratif en déficit ».

Répartition des réponses par strates de collectivités

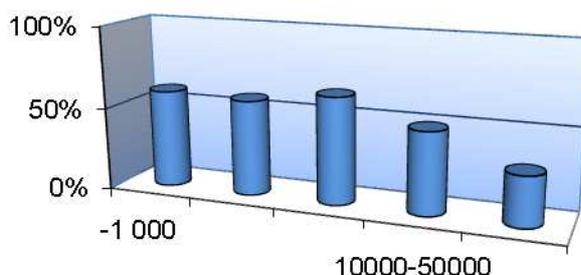


- Parmi celles n'ayant pas consulté récemment, plusieurs se félicitent d'avoir « *antérieurement engrangé un volume suffisant de contrats, permettant de ne pas avoir à lancer de consultation pour 2011* » ; tout en ayant conscience que le très net raccourcissement des périodes de mobilisation, conjugué à la quasi-disparition des offres revolving, risque de ne plus permettre, demain, de procéder à de telles anticipations.
- Les volumes demandés s'échelonnent entre 1,5 et 50 M€ pour les structures de plus de 50 000 habitants, dans la moitié des cas, ils sont inférieurs ou égaux à 10M€. Pour les collectivités de moins de 50.000 habitants, l'éventail est très large (de 20 000 € à 2 M€).

De grandes collectivités fortement touchées

- Les communes de plus de 50.000 habitants semblent les plus touchées, les questionnaires indiquant que les grandes banques du secteur local n'ont répondu, en 2011, que dans 30 % des cas à la totalité du volume demandé par ces collectivités.

Taux de réponse bancaire à 100 % du besoin exprimé par les collectivités



	-1 000	1000-5000	5000-10000	10000-50000	50 000
■ moyenne strate	59%	58%	65%	50%	30%

- On note par ailleurs que, même pour des montants relativement modestes (< 10M€), les offres individuelles correspondant à la totalité de la demande deviennent rares. Pour des consultations situés entre 5 et 9 M€, le volume moyen proposé par les banques est de 28 % de la somme demandée (hors réponses négatives). Dans une majorité de cas, les collectivités se voient donc contraintes de démultiplier les emprunts auprès de plusieurs prêteurs afin de parvenir au volume souhaité. La conséquence en est une obligation de souscrire, pour partie, à des offres qui se situent dans le haut de la fourchette en termes de marges proposées (cf. infra).

La difficulté est accentuée par le refus de financement opposé par certaines banques qui répondaient encore en 2010 aux demandes, particulièrement lorsque ces refus proviennent d'établissement traditionnellement très présents sur le marché. Plus précisément, le fait que la Caisse d'Epargne, leader du marché depuis les difficultés de Dexia (43% de part de marché en 2010), figure comme un des établissements qui participe le plus activement au resserrement des conditions participe de l'exacerbation du ressenti de délaissement (cf. *Les Echos* en date du 1er août « *Les banques désertent le marché des collectivités locales* »).

- Nombre de collectivités élargissent leurs consultations, notamment auprès des banques allemandes (Heleba Landesbank, Deutsche Pfandbriefbank, SaarLB).
« Il convient de noter que les principaux prêteurs habituels sont en fort retrait par rapport aux années précédentes, heureusement compensé par des offres nouvelles, notamment de banques allemandes ».
 Les offres de ces dernières apparaissent souvent attractives en termes de volume et de marges proposées ; pour autant, s'agissant souvent de cadres contractuels « exportés », elles ne paraissent pas constituer une alternative globale au retrait des établissements français.
« L'offre de la banque allemande est très particulière avec, notamment, des hypothèques sur certains investissements, ce qui fait que cette proposition ne peut qu'être écartée ».

Des petites collectivités concernées, mais particulièrement touchées par la hausse des crédits et le raccourcissement des durées de prêts

- Chez les collectivités de moins de 50.000 habitants, les refus de financer restent très limités. En moyenne, pour les communes de moins de 10.000 habitants, sur 3 banques sollicitées, moins d'une banque oppose un refus.
- Pour autant, ces strates ressentent les effets de la crise de liquidité dans la mesure où les banques, si elles continuent de répondre, n'offrent plus la totalité des montants demandés. Ainsi, pour les communes de moins de 50.000 habitants, elles ne répondent plus, en moyenne, à la totalité du besoin que dans 65 % des cas.

Une difficulté collective : des marges bancaires en très forte hausse

- Alors qu'il y a un an à la même période, la fourchette des marges sur Euribor pour des offres à 15 ans s'établissait entre 40 et 65 bp (moyenne de 56 bp à la mi 2010 selon Finance Active), le bas de la fourchette est désormais voisin de 100 bp (et le haut de 200 bp). Moins que jamais le niveau des marges paraît refléter la qualité de signature de la collectivité, par contre, il semble que le niveau des marges soit directement corrélé au calendrier des consultations : plus celles-ci sont récentes, moins il devient aisé de trouver des marges en deçà du niveau symbolique de 100 bp.

« La justification principale de la hausse des marges est « Bâle III » . Mais les arguments des banquiers ne sont pas vraiment convaincants. La volatilité des marges est déconcertante. Les commerciaux qui représentent les banques ne sont pas capables d'expliquer ces évolutions. L'évolution de l'offre bancaire aux collectivités est très inquiétante dangereuse, intolérable. »

- Nombre de collectivités priorisent, dans ce contexte, la sollicitation des offres issues de ressources BEI (programmes spécifiques et, le cas échéant, susceptible d'être distribuées par la CE, le CA ou Dexia).
« Il s'agit d'un prêt bénéficiant de marges bonifiées au regard des conditions actuelles du marché »

Une offre très réduite en matière de crédit court terme

- 70 % des collectivités interrogées qui ont recours à une ligne de trésorerie indiquent une hausse très importante des marges, voire une diminution des volumes mis à disposition.
- Au delà de la question du coût de la ligne de trésorerie, un grand nombre d'élus interrogés se sont vu opposer un refus d'ouvrir une nouvelle ligne. Ce refus est quasi systématique quand la collectivité ne dispose pas de prêts longs termes ou ne souhaite pas en souscrire de nouveau auprès de la banque consultée. Bâle 3 est à nouveau l'explication fournie par les banques pour justifier auprès des élus cette pénurie, et ce avec plus ou moins de justesse :
« La banque nous a indiqué que Bâle 3 empêche de répondre aux demandes de ligne de trésorerie pour de faibles montants ».
- Certaines communes ont signalé que les deux leaders du marché indiquaient ne pas avoir d'enveloppe de crédit à consacrer à des prêts courts termes en 2011.

Un resserrage général des contrats qui préoccupe les élus locaux et pose la question du financement des investissements futurs

- Les conditions de prêts contribuent au décalage entre le besoin et les réponses : réduction des durées de prêts, diminution de la durée de validité des offres, quasi-disparition des propositions assorties de revolving (ou de type OCLT).
« Alors que des durées de 25 ans ne soulevaient pas d'obstacle, il y a désormais quasiment plus d'offre au-delà de 20 ans ».
« Les validités des offres sont désormais très courtes –moins d'un mois-. Les passages en comité de crédit sont difficiles, non pas du fait de la collectivité mais du fait de modifications unilatérales des offres de la part des banques »
- Les élus constatent un renchérissement général des prêts via des commissions.
« Les conditions d'engagement sont désormais systématiques et les commissions de non-engagement pendant la phase de mobilisation se développent »
- Les élus se voient imposer des pénalités de remboursement anticipé sur leurs offres sur Euribor : généralement en pourcentage du capital restant du, ces pénalités n'ont aucune légitimité financière mais sont mises en place parce que le marché est déséquilibré en défaveur de la demande.

Pour conclure, quelques grands chiffres

- Sur 130 collectivités, 14 indiquent ne pas avoir, après avoir mené de larges consultations bancaires, réunis la liquidité souhaitée. Les demandes infructueuses vont de 170.000 € à 40 M€.
- 90 % des collectivités interrogées constatent une hausse des marges sur Euribor. Décorrélée de la qualité de signature des collectivités, la hausse semble s'accélérer avec l'avancement du calendrier des consultations. Alors que la moyenne des offres à 15 ans s'établissaient entre 40 et 65 BP en 2010, il est actuellement difficile de bénéficier de marges inférieures à 100 pb et certaines collectivités se voient appliquer des marges de 200 bp.

Annexe 2

EXTRAIT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

(13 juillet 2011)

b) La création d'une agence de financement des collectivités locales pourrait fournir une solution supplémentaire pour permettre de diversifier l'offre de financement des collectivités locales

Préoccupées par la dépendance des collectivités vis-à-vis du marché bancaire, par les coûts d'intermédiation qui ont sensiblement augmenté depuis la crise financière, ainsi que par le comportement des banques dans la commercialisation des emprunts structurés, certaines associations de collectivités, sous l'impulsion notamment de l'association des communautés urbaines de France (ACUF), étudient un projet de création d'une agence de financement des collectivités locales, conçue comme une alternative au marché bancaire et une source de diversification de leur financement.

Ce projet vise à donner une nouvelle dimension aux efforts de mutualisation de financements obligataires déjà engagés ces dernières années, puisque cette agence aurait vocation à se financer sur le marché obligataire.

Il s'inspire des modèles de caisses de financement déjà en place dans plusieurs pays du Nord de l'Europe, dont certaines sont récentes (Suède, Finlande) et d'autres beaucoup plus anciennes (Danemark, Norvège, Pays-Bas). Leurs statuts sont différents d'un pays à l'autre (association, société), tout comme leur actionnariat (collectivités territoriales uniquement ou associées à d'autres actionnaires publics y compris l'Etat), mais elles présentent toutes la particularité de capter une part prépondérante du financement du secteur public local grâce à des marges abaissées et à un refinancement direct sur les marchés. Elles ont aussi pour point commun de fonctionner sur un modèle de garantie mutuelle et solidaire des collectivités emprunteuses et de limiter leurs frais de gestion grâce à des structures légères.

Ce projet d'agence a reçu des manifestations d'intérêt de la part du Premier ministre et du Président du Sénat. Les associations d'élus et les collectivités territoriales intéressées ont fondé une association d'études pour l'agence de financement des collectivités locales (AEAFCL) chargée d'en préciser les contours, les aspects juridiques et techniques. Elle est présidée par le président de l'Association des Maires de France (AMF) et bénéficie du soutien technique d'un prestataire externe choisi au terme d'une procédure de dialogue compétitif. L'AEAFCL devrait présenter prochainement un texte de proposition de loi à ce sujet.

Cette agence de financement pourrait être constituée sous forme d'établissement bancaire, à statut privé ou public, mais contrôlé par les collectivités territoriales, sans intervention de l'Etat. Elle octroierait des prêts aux collectivités territoriales, en se finançant directement sur les marchés internationaux. Pour lui permettre de le faire aux meilleures conditions, il faudrait nécessairement qu'elle puisse bénéficier d'une excellente note de la part des agences de notation, si possible la meilleure (AAA).

Si la diversification des sources de financement du secteur public local par un appel direct aux marchés financiers apparaît utile face au risque de réduction de l'offre bancaire, les modalités de

Association d'étude pour l'**agence de financement** des **collectivités locales**

création et de fonctionnement de cette agence posent cependant différentes questions dont la résolution conditionne la crédibilité du projet.

Il importe d'éviter de reproduire le modèle de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), dont la diversification mal maîtrisée, une fois privatisée, est en partie à l'origine de ses déboires.

La nouvelle agence devrait, si elle voit le jour, limiter son intervention à la clientèle des collectivités locales françaises en complétant l'offre des banques dans les conditions du marché, sur des produits simples et non risqués (prêts à moyen-long terme, à taux fixe ou variable). Dans cette optique, l'agence ne devrait pas être autorisée à proposer à sa clientèle des emprunts structurés ou des produits dérivés.

Pour éviter toute distorsion de concurrence, elle devrait également être soumise aux mêmes règles et être contrôlée par l'Autorité de contrôle prudentiel dans les mêmes conditions que les autres établissements bancaires.

La sécurité et les conditions du refinancement de l'agence auprès des marchés financiers dépendront étroitement de leur perception du risque, conditionnée par la forme et le niveau de garantie apportés collectivement par les collectivités emprunteuses, dès lors que la garantie de l'Etat ne sera pas sollicitée.

Le mécanisme de garantie solidaire des collectivités en faveur de l'agence, qui doit permettre de mutualiser les risques, constitue donc un point clef que les porteurs du projet devront résoudre de manière claire et crédible.

Les modalités de constitution d'un important niveau de fonds propres et de réserves de liquidités, dépassant le strict respect des normes prudentielles, devront avoir été prévues dès le lancement du projet et la gestion actif/passif ainsi que le risque de transformation devront être soumis à des règles claires et strictes, approuvées et contrôlées par les instances de gouvernance.

Le mode de gouvernance sera un élément déterminant de la réussite du projet. Il devra, par des garanties de gestion rigoureuse et prudente de l'agence, contribuer à asseoir sa crédibilité. La composition des instances dirigeantes de l'agence devra être suffisamment diversifiée, comprenant notamment des personnalités reconnues dans le domaine financier, ainsi que des administrateurs indépendants.

Par ailleurs, la possibilité pour une collectivité locale d'accéder au financement de l'agence ne devra pas être de droit, mais soumise à une évaluation des risques fondée sur des critères transparents et objectifs.

Il conviendra enfin de s'assurer que ce nouvel établissement sera en mesure de respecter les règles prudentielles imposées par Bâle III, si elles s'appliquent à lui, comme cela devrait probablement être le cas.

Sous ces conditions, le projet pourrait constituer une réponse, certes partielle, mais utile, à la nécessaire diversification des financements des collectivités locales. Il apparaît cependant complexe à mettre en oeuvre et requiert une attention particulière de l'Etat et de l'Autorité de contrôle prudentiel sur les conditions de sa création.