

Un nouvel instrument financier de développement des territoires L'Agence France locale

AUTEUR

Messaoud SAOUDI, CERFF (France)

RÉSUMÉ

L'investissement public local contribue au développement économique des territoires, et les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en sont les principaux acteurs ; la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires leur a ouvert la possibilité de faire appel aux marchés internationaux de capitaux *via* leur Agence France locale-société financière ; de onze membres fondateurs (une région, 3 départements, 4 EPCI et 3 communes), l'AFL, qui depuis juin 2014 a établi son siège à Lyon, comprend au 30 octobre 2015 114 collectivités actionnaires. Ce nouveau mode de financement semble consacrer une réelle indépendance et autonomie financières en matière d'investissement local. Notre communication vise à éclairer la capacité d'action territoriale des collectivités à travers cette agence de financement ainsi que les liens qu'entretient l'AFL avec ses partenaires financiers publics et privés.

MOTS CLÉS

Investissement et emprunt local, capacité financière d'action territoriale, développement économique des territoires, agence de financement des collectivités territoriales (AFL), marchés financiers internationaux de capitaux

ABSTRACT

Local public investment significantly contributes to the economic development of the regions, local authorities (TC) and EPCI (public body for inter-municipal cooperation); the Law No. 2013-672 of 26th of July 2013 "on the separation and regulation of banking" opened up for them the possibility of calling onto international capital markets *via* their Agence France locale-société financière (AFL); composed of eleven founding members (one region, 3 departments, 4 EPCI and 3 local authorities), the AFL, whose headquarters have been situated in Lyon since June 2014, currently gathers (as of 30th of October 2015) 114 community members. This new funding method seems to assign a real independence and financial autonomy regarding matters of local investment. Our communication aims to shed light on the capacities of the TC and EPCI's territorial action through this funding agency and also the connections between the AFL and its public and private financial partners.

KEYWORDS

Investment and local borrowing, Financial ability to act territorially, Economic development of territories, Financing agency of the local authorities (AFL), International financial capitals markets

INTRODUCTION

La crise financière de 2008, qui semble résulter à l'origine d'une crise bancaire, a vu les sources de financement privé de l'investissement public local se tarir ; les « emprunts

toxiques » auxquels certaines collectivités territoriales ont succombé ont par ailleurs fini par fragiliser le statut et le rôle de la principale banque des collectivités, Dexia-Crédit local. À cette baisse des crédits d'investissement, s'ajoute une situation dégradée des finances publiques nationales sous contrainte européenne incitant l'État à réduire sa contribution aux budgets locaux (Degron, 2015) ; ce contexte financier fragile marqué notamment par la baisse des dotations de l'État a conduit certaines régions, départements, EPCI à fiscalité propre et grandes villes à proposer, en s'inspirant de modèles étrangers existants (Norvège, Suède, Pays-Bas notamment), la création d'une agence de financement, sorte de banque publique locale dont seraient actionnaires les seules collectivités territoriales françaises (Saoudi, 2012). Ces dernières sont les principales bénéficiaires du Groupe Agence France locale (GAFL) dont la mise en place, à l'origine difficile (refus de l'État car ne souhaitant pas être appelé en garantie en cas de défaillance de l'agence), mais rendue possible par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (en son art. 35 codifié à l'art. L1611-3-2 du Code général des collectivités territoriales ou CGCT). Le GAFL comprend deux sociétés de droit commercial, l'Agence France locale-société territoriale chargée de définir la stratégie de financement et l'Agence France locale-société financière chargée quant à elle de la mise en œuvre opérationnelle (Anziani, 2015).

L'Agence France locale (AFL) en tant qu'établissement de crédit spécialisé émet depuis mars 2015 des titres sur les marchés internationaux de capitaux pour financer les opérations d'investissement public devenant ainsi un acteur majeur du développement économique des territoires. L'analyse de la gouvernance de cette nouvelle structure et l'étude de son activité en lien avec les autres institutions publiques et privées au sein d'un système local passablement complexe permettent de relever les apports de l'AFL quant à la capacité autonome de financement des politiques publiques d'aménagement durable et de développement économique des territoires marquant ainsi une forme d'indépendance financière des collectivités à l'égard de l'État et leur capacité d'innovation financière.

1. UNE AGENCE DE FINANCEMENT LOCAL À STATUT UNIQUE ET ORIGINAL

L'analyse de la gouvernance du Groupe Agence France locale (GAFL) révèle l'originalité de l'agence de financement et sa capacité d'action territoriale. On l'observe à l'examen de la structuration duale du Groupe telle qu'exigée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et telle que définie par le Livre II du Code de commerce, à savoir l'AFL-société territoriale d'une part, et, d'autre part, sa filiale, l'AFL-société financière.

L'AFL-société territoriale

Société anonyme à conseil d'administration, l'AFL-société territoriale, maison mère du groupe, est chargée de définir les grandes orientations et la stratégie du GAFL. Elle gère l'actionariat et assure aussi la garantie des prêts et emprunts (« garantie-société territoriale »). Pour ce faire, elle dispose d'un conseil d'orientation et d'une direction générale. Les collectivités publiques françaises actionnaires à 100 % sont représentées par leurs élus au sein d'un conseil d'administration (CA) composé de 15 membres dont la mission est de contrôler la gestion du directeur général et de ses adjoints.

Toute adhésion nécessite au préalable une analyse de la situation financière de la collectivité (*rating*) pour évaluer la qualité de sa signature. Toute collectivité quelle que soit sa taille peut adhérer : la liberté d'adhésion permet ainsi à de petites collectivités, jusque-là

dans l'incapacité d'emprunter sur les marchés, de pouvoir le faire en s'associant à d'autres créant ainsi une solidarité financière entre collectivités françaises pour émettre à des taux et durée avantageux. Les collectivités rurales sont les premières bénéficiaires de cette activité d'emprunt groupé et garanti par le GAFL. D'ailleurs la note positive attribuée par les agences de notation au GAFL est là pour témoigner de la bonne signature du GAFL et partant de l'AFL-société financière qui, elle, est chargée d'effectuer les opérations d'emprunt sur les marchés obligataires. Il s'agit par cette structuration duale d'affirmer l'indépendance et la responsabilité de la gestion opérationnelle de l'AFL-société financière...

L'AFL-société financière

Société anonyme dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance composé à majorité d'administrateurs indépendants nommés par la maison mère (AFL-société territoriale) et membres issus du monde bancaire et financier, l'AFL-société financière est chargée de consentir des crédits et prêts pour satisfaire les besoins d'investissement des collectivités intéressées. Pour ce faire, l'AFL, en tant qu'établissement de crédit spécialisé, a dû au préalable recevoir l'agrément de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), autorité administrative indépendante rattachée à la Banque de France. L'agrément a été obtenu le 22 décembre 2014 lui permettant ainsi d'octroyer des prêts depuis mars 2015. En ce sens l'AFL est un établissement de crédit soumis aux règles fixées par le Comité de Bâle, elle participe comme d'autres¹ au financement de l'investissement local, domaine concurrentiel s'il en est. L'emprunt bancaire s'étant tari depuis la crise de 2008, c'est donc contraintes et non par un choix délibéré que les collectivités ont décidé d'instituer un organe permanent de financement, l'AFL. Cette dernière se perçoit davantage comme une institution complémentaire à celles déjà existantes. À travers l'AFL, il s'agit de diversifier les sources de financement à moyen et long terme et aussi de bénéficier de prêts à des taux et conditions intéressants dans le cadre d'émissions obligataires ouvertes à toute collectivité sans considération de taille ou capacité financière dès lors qu'elle répond à certaines conditions financières. Cette activité d'émission d'emprunt obligataire soumet l'AFL au respect d'une réglementation financière placée sous la surveillance de l'autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et de l'autorité des marchés financiers (AMF). Cette réglementation impose notamment une évaluation de la solvabilité de l'AFL par les agences de notation (en particulier Moodys qui s'intéresse plus particulièrement à la notation des dettes locales).

L'AFL peut octroyer des crédits, recevoir des dépôts et fonds remboursables en vue de prêter aux collectivités et EPCI à fiscalité propre français dès lors qu'ils sont actionnaires de l'AFL-société territoriale permettant à ces derniers de conduire et de mener à bien leurs opérations d'investissement en matière d'infrastructures et de réseaux..

2. UNE AGENCE DE FINANCEMENT LOCAL À L'ACTIVITÉ ET AU PARTENARIAT DYNAMIQUES

Devenu le « bras armé financier » des collectivités, l'AFL contribue, mais à hauteur de 50 % seulement de leurs besoins (soit entre 18 et 20 milliards d'euros par an), pour se conformer au principe juridique européen de libre concurrence. L'AFL apporte ainsi un soutien financier à ses membres et développe un partenariat avec des acteurs publics et privés.

1 Notamment la coentreprise Banque postale-Caisse des dépôts, actionnaire chacune respectivement à 65 % et 25 % du capital, qui a remplacé depuis mars 2013 Dexia.

L'activité de soutien financier

Pour son premier exercice 2014, l'AFL a octroyé des prêts d'un montant de 758 millions d'euros et espère pouvoir d'ici 2024 le faire à hauteur de 4 milliards d'euros soit près de 25 % des besoins du secteur public local français. Cette capacité d'emprunt puis de prêt provient de ses fonds propres constitués par l'apport de capitaux des collectivités actionnaires, capitaux qui doivent être conservés dix ans minimum, durée garantissant la solvabilité de l'AFL, ce qui nourrit la confiance auprès des investisseurs institutionnels (États, groupes bancaires et d'assurances, voire fonds de pension).

L'AFL se veut une agence de financement autonome et responsable dans ses choix d'investissement, capable de répondre par une offre de financement supérieure à la demande et ce quel que soit le contexte économique, ce que la crise financière de 2008 ne permettait pas. Le contexte général qui en résulte vise à faire de l'emprunt obligataire émis par l'AFL un financement sécurisé et le principal levier d'expression de l'autonomie locale : l'AFL apparaît comme un organisme financier spécialisé permettant d'accroître la marge de manœuvre des décideurs locaux et de marquer ainsi plus fortement leur indépendance financière à l'égard de l'État. Ce dernier n'est en effet pas appelé en garantie. Les collectivités actionnaires du GAFL ont su mettre en place un mécanisme de double garantie : « garanties membres » sur le modèle suédois et « garantie-société territoriale » sur le modèle finlandais, mécanisme original qui participe de l'autonomisation du financement local des politiques publiques territoriales. Reste toutefois que l'AFL reçoit de la part des investisseurs une notation financière inférieure à celle de l'État français au contraire des agences de financement des pays nordiques dont la notation est identique à celle de leur État respectif. Le lien financier État-collectivités territoriales n'est ainsi pas totalement rompu en tout cas aux yeux des investisseurs intéressés par l'achat de dette locale.

L'activité de financement de l'investissement local nourrit aussi le développement d'un partenariat avec d'autres acteurs publics et privés renforçant ainsi l'interdépendance financière du système local.

L'activité de partenariat financier

L'AFL est consciente qu'elle ne peut agir seule, elle se considère comme un instrument complémentaire d'autant qu'elle agit dans un environnement économique soumis au principe de concurrence : elle développe ainsi un partenariat public-public qui paraît plus important (Banque européenne d'investissement, État, Caisse des dépôts et consignations, coentreprise Banque postale-Caisse des dépôts...) que le partenariat public-privé (établissements de crédit que sont notamment BPCE, Crédit agricole, Société générale...). Les acteurs publics sont davantage présents dans le financement de l'investissement local, ce dernier nécessite en effet une certaine stabilité car il contribue pour une bonne part au maintien ou mieux à la croissance de l'activité économique nationale (Ridoret, 2015).

L'irruption de l'AFL sur le marché du financement de l'investissement local conduit à une forme de régulation de ce marché car dans son statut, l'AFL s'interdit tout recours aux « emprunts toxiques » ce qui conduit la plupart des collectivités à se détourner des établissements privés proposant de tels produits à risque et donc à faire plutôt appel à l'AFL. Cette affirmation de son rôle, révélé à travers le nombre sans cesse croissant du

nombre de collectivités adhérentes, est l'une des expressions de cette forme de « territorialisation du droit public financier » (RFFP, 2015) qui appelle une approche renouvelée des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières s'arrogent de plus en plus un réel pouvoir de décision financière en matière d'action économique et de développement local. À l'incapacité financière d'un État sous contrainte budgétaire européenne semble répondre une capacité d'innovation des collectivités pour financer leurs actions territoriales (FMDV, 2014), ce d'autant plus que 70% de leur investissement sont auto-financés : les règles budgétaires et financières particulières qui leur sont applicables (notamment les « règles d'or » et règle d'équilibre réel et d'exécution au sens du CGCT) viennent renforcer cette capacité d'autofinancement. La Cour des comptes, dans son premier rapport public thématique consacré aux finances publiques locales, va jusqu'à qualifier la dette émise par l'AFL de « risque quasi souverain » (CC, 2013), montrant par cette qualification le caractère sûr de l'emprunt obligataire émis au bénéfice des collectivités territoriales actionnaires et sous la double garantie de l'AFL-société financière et de l'AFL-société territoriale.

RÉFÉRENCES

Anziani A., 2015, *Rapport n° 315 du Sénat fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Gérard Collomb et plusieurs de ses collègues sur la participation des élus locaux aux organes de direction des deux sociétés composant l'Agence France locale*, Paris.

Collectif (RFFP), 2015, « La territorialisation du droit financier », *Revue française de finances publiques*, n° 129.

Cour des comptes (CC), 2013, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique.

Degron R., 2015, « L'investissement public local 2015-2017 : le temps de l'incertitude », *Gestion et Finances publiques-La revue*, n° 7/8.

Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), 2014, *Résolutions Europe : innover localement pour financer les territoires*, Paris.

Ridoret D., 2015, *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, Avis de la section de l'économie et des finances du Conseil économique, social et environnemental (CESE), Paris.

Saoudi M., 2012, « L'agence de financement des collectivités territoriales : vers une banque publique locale ? », *Gestion et Finances publiques-La revue*, n° 12.

L'AUTEUR

Messaoud Saoudi

CERFF

Université de Lyon

messaoud.saoudi@univ-lyon2.fr