

AGENCE FRANÇAISE 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, puis la FVM et l'APVF ainsi que par plus de 80 collectivités.

Le processus de création de l'Agence de financement des investissements locaux (AFFIL) a été engagé en septembre 2011, avec pour objectif d'offrir aux investisseurs un produit reflétant la solidité de l'ensemble du système local français. L'Agence doit être un acteur complémentaire du financement des investissements locaux, car les partenaires bancaires sont des acteurs légitimes et nécessaires du financement des collectivités locales.

Dans l'optique de diversification des sources de financement qui prévaut depuis toujours à ce projet, l'Agence a pour ambition de lever, à terme, 25% des flux annuels du secteur local, soit environ 5 milliards d'euros. Cette exigence s'applique également aux collectivités locales : elles ne pourront emprunter, en moyenne, plus de la moitié de leur emprunt annuel au sein de l'Agence.

Pour cela, celle-ci doit répondre aux impératifs suivants :

- une forme juridique simple et connue des marchés,
- une capitalisation respectant la nouvelle réglementation prudentielle,
- une responsabilisation des adhérents par un mécanisme de garantie solidaire et limitée.

I FORME JURIDIQUE

L'Agence sera composée d'une structure à deux niveaux :

- un EPIC local, regroupant exclusivement les collectivités locales, sans présence de l'Etat. Représentant les élus des collectivités membres, regroupés au sein d'un Conseil d'administration, l'Etablissement public des investissements locaux assumera une fonction de pilotage stratégique.
- une SA, filiale de l'EPIC : C'est elle qui interviendra sur les marchés pour lever de la ressource au meilleur prix. Elle sera composée de professionnels de la finance, dont l'activité sera contrôlée par l'EPIC et des personnalités qualifiées.

C'est pour constituer l'EPIC local et lui permettre de détenir les titres d'une SA qu'une autorisation législative est nécessaire. Au vu des derniers travaux du groupement d'études, ce texte n'introduira pas de dérogation à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor. En effet, on considère aujourd'hui que les collectivités adhérentes de l'EPIC effectuent un investissement qui consiste en l'achat de parts de la SA.

II MODALITES DE FONCTIONNEMENT

L'Agence sera potentiellement ouverte à l'ensemble des collectivités locales et à leurs groupements. Sur la base de critères d'évaluation simples et connus de tous, les collectivités pourront, en amont d'une demande d'adhésion, vérifier leur accessibilité.

L'Agence sera indépendante de l'Etat, dont la garantie n'est pas sollicitée. La première garantie réside dans la rigueur des conditions d'adhésion à l'Agence et la réévaluation de la situation financière des adhérents avant l'octroi de chaque prêt. Au-delà, le mécanisme de garantie offert aux marchés est triple :

- premier niveau : la capitalisation importante de la SA dans le respect des critères de Bâle III associée à des règles de gestion très strictes, copiées sur l'ensemble des modèles existants (BEI, Banque Mondiale, autres agences de financement de collectivités, etc). A titre d'exemple, elle aura l'obligation de gérer son passif et son actif sur la base d'une même durée et d'avoir une année d'activité disponible en trésorerie; ainsi, elle ne pourra jamais être soumise à un risque de liquidité qui viendrait d'une fermeture des marchés.
- second niveau : les lignes de liquidité de l'EPIC. En cas de défaut simultané d'un grand nombre de collectivités, elles permettront d'honorer la dette vis-à-vis des investisseurs dans l'attente du recouvrement auprès des collectivités retardataires.
- troisième niveau : l'appel des collectivités, dans la limite de leur encours. En cas de défaut systémique, une sorte de « remboursement anticipé » pourrait être exigé des collectivités afin d'honorer la dette, dans l'attente du recouvrement auprès des collectivités retardataires. Dans cette hypothèse (jamais connue dans les Agences existantes, ni en 1929 ni en 2008-2012) aucune collectivité ne pourrait être débitrice d'une somme supérieure à sa part relative dans l'Agence.

L'adhésion à l'Agence se traduira par le versement d'un ticket d'entrée, source initiale du capital de l'agence, calibré afin de respecter, tout au long de la vie de l'Agence, les ratios prudentiels dit Bâle III. Le montant de ce ticket d'entrée est calculé à partir du volume d'emprunt moyen effectué au cours des dernières années par catégorie de collectivités.

Le ticket d'entrée offrira aux collectivités adhérentes la satisfaction de 50% maximum de leur besoin moyen de financement annuel, l'octroi d'un prêt étant soumis à l'évaluation financière systématique de la collectivité.

La comparaison sur le passé des coûts de financement des Agences européennes permet de penser que l'Agence servira des marges plus réduites que les banques. On observe un écart constant de 40 à 50 points de base entre le coût d'accès à la ressource pour les banques et celui des Agences, en faveur de ces dernières. C'est d'autant plus logique qu'on sait que ces Agences représentent le secteur public, traditionnellement mieux noté que les banques dans notre pays et même aujourd'hui.

L'Agence ne proposera que des produits extrêmement simples et sécurisés : taux fixe, ou taux variable simple, indexé sur l'Euribor ou tout autre index s'il est utilisé par l'Agence France Trésor et offre à ce titre une référence transparente.

Elle prêtera à long terme, sous forme de crédits amortissables. C'est également l'un des intérêts de l'Agence que de pouvoir offrir des prêts amortissables quand la pratique obligataire, le remboursement in fine, est très peu pratiqué dans les collectivités locales.

L'Agence devra être une structure légère, qui concentrera ses ressources sur l'achat de liquidités au meilleur prix.

III HISTORIQUE

2004 – 2008 – Emissions obligataires groupées des communautés urbaines (2004-2007), puis élargissement à l'ensemble des types de collectivités territoriales de France (2008). L'intérêt des investisseurs est réel, mais l'exercice montre ses limites : difficultés de coordination, lourdeur administrative, volumes faibles. Seule une agence de financement, sur le modèle des véhicules nordiques, pourrait permettre d'accéder durablement aux marchés obligataires.

2009 – Réunions avec les services de l'Etat (DGFiP, DGCL, AFT, DGTPE) et présentation du projet d'Agence devant Matignon. Les conclusions du Premier Ministre sont favorables au projet, mais il est demandé aux associations nationales d'élus d'approfondir les aspects techniques en mandatant un rapport d'étude.

28 avril 2010 – Assemblée Générale constitutive de l'Association d'Etude pour l'Agence de Financement des Collectivités Locales (AEAFCL). La décision est prise de lancer les travaux d'études préliminaires en vue de la création de l'Agence française de Financement des Collectivités Locales

Novembre 2010 – avril 2011 – Procédure de sélection du groupement mandataire, dirigé par NATIXIS, qui accompagne les collectivités membres de l'AEAFCL dans la phase d'étude.

31 juillet 2011 – Remise du rapport d'étude par le groupement mandataire, à l'issue de trois mois d'études techniques approfondies menées en collaboration étroite avec les administrations d'Etat concernées : direction du Budget, DGFiP, DGCL, AFT, DGT. Dans son rapport sur la gestion de la dette publique, la Cour des Comptes souligne l'intérêt du projet et la nécessité de mettre en place une structure de financement des collectivités françaises.

20 septembre 2011 – Adoption par l'Assemblée Générale des conclusions du rapport et lancement de la phase opérationnelle des travaux en vue de la création effective de l'Agence de Financement des Investissements Locaux (AFIL).

6 octobre et 11 octobre 2011 – Présentation du projet d'Agence devant le cabinet du Premier Ministre à Matignon et devant le Secrétaire Général à la Présidence de la République.

16 novembre 2011 – Adoption par l'Assemblée Nationale d'un amendement de rapport : le gouvernement est chargé de se prononcer par écrit sur la faisabilité d'une Agence de financement des collectivités locales. Sa date de remise au Parlement est fixée au 15 février 2012.

22-24 novembre 2011 – 94^{ème} Congrès des Maires de France : le Premier Ministre, François Fillon, et le Ministre de l'Economie et des Finances, François Baroin, saluent publiquement la pertinence du projet d'Agence, qui constitue l'une des solutions aux difficultés de financement rencontrées par les collectivités.

13 mars 2012 – Remise du rapport gouvernemental sur les « *Conséquences de la création d'une Agence de Financement des Collectivités Locales* ». Les grandes lignes du projet d'Agence sont validées par le gouvernement, qui reconnaît la pertinence du financement désintermédié et le bien fondé du projet. Le rapport pointe également les éléments nécessaires à la finalisation technique du projet et à un dépôt rapide du projet de loi devant le Parlement.

Avril/Mai 2012 – Reprise des travaux techniques avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) en vue de la finalisation rapide du projet de loi. Quelques modifications sont apportées au texte original afin de parachever le projet de loi, qui peut désormais être déposé par le gouvernement dès le début de la prochaine législature.

23 mai 2012 – Assemblée Générale de l'AEAFCL dont l'objet est de valider les travaux effectués en lien avec la DGCL sur le projet de loi.

Été 2012 – Dépôt du projet de loi devant le Parlement ?

mi-2013 – Entrée en action de l'Agence et émission des premières obligations après obtention de l'agrément de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP). 6 à 9 mois de travail seront nécessaires pour obtenir cet agrément.