



Menace sur les investissements publics locaux : quelles solutions ?

mercredi 23 mai 2012

COMPTE RENDU DES DÉBATS

OUVERTURE

Jacques PELISSARD, président de l'AMF, rappelle que, pour la première fois, les associations nationales d'élus organisent conjointement un événement de cette ampleur, dans le but de trouver des solutions à des difficultés patentées de financement des investissements publics.

Les difficultés d'accès à la liquidité frappent les collectivités de toutes tailles et de tous types : les enquêtes réalisées tant par l'AMF et l'AMGVF, pour les communes et grandes villes, que par l'ADF, pour les départements, témoignent de la rareté du crédit.

Au niveau macroéconomique, le besoin de financement pour 2012 est estimé à 17 milliards : les banques se sont engagées à fournir 10 milliards de crédits nouveaux, il reste donc 7 milliards d'euros à trouver.

A travers les éléments de financement, c'est la vitalité économique des territoires, les services de proximité et les investissements structurants qui seront remis en question.

Des solutions ont déjà été mises en place : la Caisse des Dépôts est à nouveau mobilisée, comme en 2008 et 2011, son offre de crédit étant d'ores et déjà accessible. Sera créée dans le courant de l'année la Banque Postale Développement Local.

Mais ces solutions ne suffiront pas : le manque de financement devra être comblé.

Une réflexion sur l'accès au financement désintermédié est menée depuis de nombreuses années avec l'ACUF et l'AMGVF. De ces réflexions est né le projet d'Agence de Financement des Investissement Locaux. Le gouvernement a été appelé à se prononcer sur ce projet et a rendu en février dernier un rapport sur les conséquences de la création de l'AFIL.

Ce rapport a conduit les associations d'élus à reprendre les travaux avec les ministères concernés afin de finaliser le projet. Ce travail arrive à son terme et les 7 associations en appellent aujourd'hui au Gouvernement pour une création rapide de l'AFIL.



SÉQUENCE 1 - DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU CRÉDIT :

DIAGNOSTIC ET ANTICIPATION DES BESOINS DE FINANCEMENT

La raréfaction de la liquidité depuis 2008 a eu des conséquences importantes lors de la préparation des budgets des collectivités territoriales.

Jean-Philippe VACHIA, conseiller maître à la Cour des comptes et président de la formation inter-juridiction « Finances publiques locales », présente quelques éléments de contexte et d'appréciation de la situation financière des collectivités locales et de leur accès au crédit.

En **2011**, le déficit des Administrations Publiques Locales (APUL) est proche de zéro. L'investissement public local augmente, ainsi que son autofinancement.

Paradoxalement, les collectivités ont emprunté plus qu'il n'était nécessaire. Ces éléments doivent être regardés avec prudence : la réforme de la TP fait de 2011 une année exceptionnelle à bien des égards.

Il faut opérer une distinction entre les blocs communal/départemental/régional :

- la situation financière des départements est une préoccupation majeure, même si l'année 2011 a été moins difficile que prévu, grâce notamment aux droits de mutation à titre onéreux.
- les régions voient leur autofinancement et leurs investissements progresser faiblement.
- les investissements du bloc communal continuent à un rythme important.

Si l'accès au crédit s'est progressivement dégradé sur l'année 2011, il n'a pas eu d'effet sensible sur le bouclage des budgets, hormis quelques cas. On constate cependant un tour de table plus difficile (moins de banques répondant aux appels d'offre, volumes moindres) et surtout une augmentation des marges.

Est également constatée une très forte contraction de l'offre de crédits court-terme.

La sincérité des comptes administratifs devra faire l'objet d'une attention particulière : les restes à réaliser 2011 doivent s'appuyer sur des recettes certaines, les collectivités devant justifier de la réalité des emprunts inscrits en reste à réaliser.

L'année 2012 fait l'objet de fortes incertitudes :

- Régions : les marges de manœuvre sont faibles et les contraintes en hausse
- Départements : ils subissent l'effet de ciseau car ils disposent d'un faible levier fiscal mais de charges lourdes. Les dépenses d'investissement pourraient diminuer
- Bloc communal : situation très critique dans l'accès au crédit

Il faut également rappeler que le besoin de financement, estimé à 17 milliards, n'intègre pas le besoin du secteur hospitalier.

La Cour est très attentive au règlement du problème de Dexia et estime que la filiale Caisse des dépôts / Banque postale est une nécessité absolue, même si des incertitudes demeurent sur les volumes qu'elle pourra mettre à disposition.

La Cour suit également les initiatives des collectivités locales leur permettant d'accéder au financement obligataire. Individuellement ou de manière groupée, c'est une bonne chose si cela permet de combler le besoin de financement.



Sur le projet d'Agence, il n'appartient pas à la Cour de se positionner mais, dans son rapport thématique de juillet 2011 relatif à la « Gestion de la dette publique », elle souligne que l'Agence peut se faire si :

- l'État n'est pas engagé ;
- les risques juridiques aussi bien que comptables sont maîtrisés.

En conclusion, M. VACHIA rappelle que :

- les collectivités territoriales font partie du système financier public. Elles doivent donc participer à la réduction de la dette publique dans l'optique de respecter les objectifs que la France s'est fixée au niveau européen. Un des vecteurs est la réduction de la masse salariale,
- le relèvement des marges bancaires et les difficultés d'accès au crédit impliquent une politique d'investissement différente : « *Le niveau des marges atteint doit conduire à une systématisation des analyses de rentabilité économique et sociale des projets d'investissement locaux* ».
- l'accès au financement désintermédié implique une notation. Celle-ci ne peut avoir lieu que sur la base de comptes de qualité et fiables. Les collectivités doivent envisager de se « soumettre à un audit indépendant ». Ainsi, la question de la certification des comptes doit être discutée.

Antoine GOSSET-GRAINVILLE, directeur général (*faisant fonction*) de la Caisse des Dépôts, introduit son propos par un constat : s'il y a débat sur le volume de financement manquant en 2012, chacun reconnaît que les sources de financement traditionnelles ne permettent plus de couvrir les besoins. La Caisse a concrètement constaté ces difficultés, d'où le besoin d'enveloppes d'urgence.

Cette situation préoccupe fortement la Caisse, qui est un partenaire historique des collectivités. Son action est globale et massive : elle est intervenue en 2008, en 2011 pour 5 milliards d'euros, soit 2.000 prêts auprès de 1.800 collectivités territoriales et établissements de santé. En 2012, une nouvelle enveloppe de 5 milliards est prévue, dont 2 milliards ont été mis à disposition. La Caisse en distribue directement la moitié et aura distribué ce 1^{er} milliard entièrement avant le mois de juin.

L'action de la Caisse atténue la contrainte mais ne la lève pas.

La Caisse des dépôts est également présente dans la « joint venture » avec la Banque postale. Cette filiale fournira des prêts simples, sur des volumes importants : en vitesse de croisière, la Banque Postale Développement Local vise 25 % de parts de marché, soit un encours total de 25 milliards.

Le processus permettant d'aboutir à la création de cette nouvelle banque n'est pas simple : il ne s'agit pas d'une création ex-nihilo, mais du démembrement d'une banque existante, avec ses contraintes. Trois acteurs y travaillent conjointement : Dexia, dont le rôle est résiduel, la CDC, dont le rôle est financier, et la Banque postale, qui est l'opérateur. Ce travail est mené sous surveillance étroite de la Commission Européenne, en collaboration avec la Belgique.

Pour **François PEROL**, président du directoire Banque populaire/Caisse d'épargne et ancien président de la Fédération bancaire française, l'objectif étant de financer au mieux les collectivités, il faut s'adapter au changement structurel : « *Il n'y a pas de retour en arrière possible : la diversification des sources de financement contribuant à l'investissement des collectivités s'impose. Dans cette perspective, je suis persuadé que l'Agence proposera des prêts à des tarifs plus avantageux que l'offre bancaire actuelle* ».



Avant la crise, la ressource financière était abondante et peu chère. Une banque s'est trompée, en fournissant de la ressource longue voire très longue aux collectivités, sur la base d'une liquidité à court ou moyen terme, ce qui l'a mise en difficulté dès que la ressource est devenue moins abondante et plus chère. Ce modèle ne fonctionne plus. En effet, depuis la crise, la ressource est chère et rare, et les règles prudentielles vont se durcir avec Bâle 3. Les banques doivent donc s'adapter, en parallèle de la disparition de Dexia. Celles-ci maintiendront leurs parts de marché antérieures. Dès lors, l'augmentation des prix et la diminution des volumes impliquent un problème de crédit.

La politique du groupe BPCE est la suivante :

Le groupe maintient son offre aux collectivités, mais il ne prendra pas de parts de marchés supplémentaires. Il répercute le coût de la liquidité sur ses clients, et proposera des financements sur 15 ans maximum, 20 ans très exceptionnellement, et 25 ans dans des cas extrêmement rares. Une gestion différente ne serait pas responsable.

BPCE encourage le recours au marché obligataire des collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'initiatives individuelles ou groupées, auprès d'investisseurs institutionnels ou de particuliers.

Le groupe soutient également le projet d'Agence de financement car il s'agit d'un moyen de diversifier l'offre de crédit et parce que cela fonctionne en Europe. Il faudra s'assurer que la gouvernance obéit à des règles strictes et qu'il y a une gestion responsable de la liquidité.

Il n'y a pas de concurrence entre les Banques et les Agences, dès lors que le secteur bancaire n'est pas en capacité de répondre à la totalité de la demande de crédit. Une Agence emprunterait d'ailleurs moins cher que les banques en ce moment.

Patrick BERNASCONI, président de la Fédération nationale des travaux publics, explique l'impact de la réduction des investissements publics sur les entreprises partenaires des collectivités locales. Pour les entreprises de travaux publics, les collectivités représentent :

- 50% du CA,
- 50% des emplois.

Pour 1 milliard d'investissement, les entreprises créent 7 500 emplois directs. Une diminution des investissements a donc des conséquences directes sur l'emploi local : *« 45% du chiffre d'affaires du secteur que je représente provient de la commande des collectivités : les problèmes de nos clients sont nos problèmes. 1 Md€ de non exécution de budgets des collectivités, cela représente 7500 emplois en moins ».*

Plus largement, ce sont les services essentiels aux populations qui sont menacés. Si l'offre de crédit diminue, des projets structurants seront remis en cause : ponts, eau potable, ferroviaire (mobilité, sécurité, santé ...). *« L'enjeu n'est pas tant dans la création d'équipements neufs que dans le gros entretien : le challenge est celui du financement du renouvellement d'infrastructures qui parviennent au terme de leur amortissement technique : réseaux d'assainissement et d'eau potable, infrastructures routières et ferroviaires, etc. »*

Cette difficulté structurelle appelle des solutions d'avenir et de long terme. L'offre Banque Postale/Caisse des dépôts ne permettra pas de répondre à ce besoin, car elle n'utilisera pas les fonds propres de la Caisse des dépôts, mais se financera via une société de crédit foncier, sur le même modèle que le secteur bancaire. Elle ne trouvera donc pas davantage de liquidité.



Daniel DELAVEAU, président de l'AdCF, rappelle que les collectivités locales, via les investissements qu'elles portent, ont une place prépondérante dans le développement économique des territoires. Une baisse des investissements risque d'avoir des incidences fortes en termes d'emploi. Or, il faut pouvoir répondre aux besoins des collectivités, notamment en matière de logement. Par ailleurs, beaucoup d'équipements publics arrivent en fin de vie et doivent faire l'objet de rénovations lourdes. La question de l'investissement local n'est pas uniquement celle de la création d'équipements neufs mais aussi de la rénovation d'équipements indispensables. C'est la responsabilité des collectivités de répondre à ces besoins.

Aujourd'hui se pose la question de la place et du rôle de nos collectivités dans le cadre de la décentralisation. L'intercommunalité est aujourd'hui un vecteur essentiel et la prise en compte de la réalité sociale et économique du vécu des citoyens est un enjeu majeur du nouvel acte de la décentralisation.

Claudy LEBRETON, président de l'Assemblée des départements de France, rappelle que le développement local nécessite des ressources. Il faut rechercher collectivement des solutions, notamment dans le cadre de la loi de finances. La période faste des années 1990 et 2000 est révolue, la crise financière frappe également les collectivités.

Les collectivités ont perdu la dynamique de la taxe professionnelle, il faut trouver des solutions. Les réponses possibles :

- Réforme de la fiscalité et des dotations des finances publiques. Il faut rappeler que les collectivités ont une maîtrise totale de leur endettement depuis 1984,
- La Banque publique d'investissement est une priorité avec l'Agence de financement,
- La diversité des modes de financement doit être explorée, par exemple avec les contrats de partenariats.

QUESTIONS DE LA SALLE

M. Xavier DESCHAMPS, Président de l'Association Départementale des maires du Loiret, constate que les banques sont davantage frileuses sur la trésorerie que sur le long-terme. Par ailleurs, si les collectivités se dirigent vers leur notation, le hors bilan va être intégré et, notamment les garanties accordées aux bailleurs sociaux.

M. Bernard EBENSTEIN, adjoint au maire de Limoges chargé des finances indique que face au resserrement de l'offre de prêts, les besoins des collectivités sont immenses et la capacité contributive des départements diminue.

RÉPONSES :

M. François PEROL rappelle que Bâle 3 impose de considérer les lignes de trésorerie accordées comme étant totalement tirées, ce qui pèse sur le bilan des banques. Il s'interroge sur l'adaptation des règles de Bâle 3 au modèle bancaire européen.

M. Jean-Philippe VACHIA indique qu'il y a un effort à faire sur la présentation des comptes locaux. Il faudra également fournir une image fidèle du patrimoine des collectivités.



SÉQUENCE 2 - LES MODES DE FINANCEMENT EN COMPLÉMENT DE L'OFFRE BANCAIRE

D'autres solutions ont été recherchées pour combler le besoin de financement en 2012 et diversifier l'origine de la liquidité, notamment au travers des émissions obligataires, individuelles ou groupées.

Philippe WAHL, président du directoire de La Banque Postale, rappelle le diagnostic commun : il y a une impasse de financement car les besoins des collectivités sont supérieurs à l'offre bancaire. La création de la filiale répond à une demande faite par les pouvoirs publics. La banque s'est engagée à fournir une réponse concrète au mois de juin, cette promesse sera tenue.

Dès la fin du mois de juin, la Banque Postale proposera directement des lignes de trésorerie aux collectivités. Il s'agira d'une enveloppe de 2 Md€ qui vise à répondre à l'urgence de voir satisfaite la demande de financements courts termes.

Au mois de novembre, la banque compte être à même de proposer du crédit moyen long terme, le cas échéant par avances de liquidité de la Banque Postale et également à hauteur de 2 Md€.

L'offre se caractérisera par des produits simples : l'équipe structuration de Dexia n'est pas reprise. Les produits seront adossés en liquidité et les prix seront transparents.

La création de la filiale Banque Postale - Caisse des dépôts est une réponse, mais pas la réponse. L'Agence de financement est nécessaire, il n'y a pas concurrence entre les projets, mais complémentarité.

Pierre SORBETS, responsable européen secteur public à HSBC France, rappelle que les collectivités sont des emprunteurs long terme tandis que les banques sont des prêteurs court terme. « *La désintermédiation est adaptée aux besoins de financement long terme des investissements publics locaux. Pour accéder aux financements obligataires, il faut être un émetteur récurrent, avoir une taille minimale et disposer d'un rating. L'émission obligataire groupée que viennent de lancer les grandes villes, grandes communautés, départements et régions est une première marche. La seconde marche sera l'Agence* ».

« *Il n'y a pas de problème global de ressources sur les marchés : les taux d'épargne privés dans les différents pays sont le plus souvent orientés à la hausse. Par contre, il y a un problème d'exacerbation de la sensibilité des investisseurs au risque. Il serait incompréhensible que les collectivités françaises ne s'organisent pas afin de tirer partie de leur très bonne qualité de signature* ».

Carol SIROU, présidente de l'agence de notation Standard and Poors, considère que les collectivités territoriales sont un très bon risque. Leur notation est nécessaire et utile car elles sont mal connues dans le reste du monde. « *Le rôle réel des agences de notation doit être compris comme celui d'un traducteur entre émetteurs français et investisseurs non hexagonaux. En effet, ces derniers sont confrontés à des systèmes de comptabilité publique locale qui ne sont pas harmonisés entre les différents pays* ».

Seules 200 collectivités territoriales ont la taille critique pour pouvoir accéder seules au marché obligataire, mais « *il serait erroné de penser que seuls les émetteurs disposant des toutes meilleures notes peuvent avoir accès aux marchés. Il existe des investisseurs pour toutes les catégories de rating, par contre le prix peut être sensiblement différent* ».

Jérôme GUEDJ, président du conseil général de l'Essonne :

« *L'Essonne se félicite de s'être engagée dès 2009 dans un programme euro medium term notes afin de bénéficier d'un « pont » entre la période de crise qui conduit Dexia à disparaître et l'aboutissement de la mise en place d'instruments de financement durables, au premier rang desquels l'Agence. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer les prérequis* »



Ces prérequis sont :

- la taille critique : pour pouvoir mobiliser des volumes importants,
- la technique : il faut des compétences internes spécifiques et intégrer la logique de l'amortissement in fine,
- la récurrence : il faut une présence régulière pour se construire une notoriété sur les marchés,
- la notation : « *La notation pose la question du télescopage entre deux légitimités : la légitimité comptable, qui est celle de l'agence de rating, et la légitimité démocratique de l'exécutif départemental* ».

L'accès à l'obligataire permet au Conseil Général de pallier la contraction du crédit. 15% de la dette du Conseil Général est obligataire. Cela joue également de manière positive sur les taux d'intérêt. Le Conseil général étudie actuellement la possibilité de réaliser un emprunt groupé à l'échelle de l'Essonne mutualisant les besoins de financement du territoire (communes et intercommunalités).

Ariane OBOLENSKY, directrice générale de la Fédération bancaire française, constate que le modèle de financement des collectivités locales en France est intermédié, et qu'il le restera en partie : les banques ne se retireront pas. Pour preuve, une nouvelle banque se construit, même s'il s'agit d'une tâche difficile. A l'inverse, le modèle français ne permettra pas un financement uniquement par recours aux marchés car seules quelques grandes collectivités peuvent aller sur les marchés auxquelles s'ajoutent celles qui réussissent à se grouper. Par ailleurs, une solution complémentaire pour faciliter l'accès aux marchés est l'Agence de financement.

L'accès à l'obligataire obéit à des règles simples : une qualité de gestion et une fiabilité des comptes.

« Tous les moyens les plus divers doivent être déployés, dès lors que l'on a à gérer un changement de système aussi fondamental que celui que nous connaissons du fait du renchérissement de la liquidité et de l'alourdissement des contraintes réglementaires (Bâle III) ».

QUESTIONS DE LA SALLE

M. François MIERSMAN, adjoint au maire de Liévin constate que toutes les collectivités n'ont pas les mêmes difficultés, et qu'il faut accentuer les efforts de péréquation. Il s'interroge sur la possibilité un jour de noter le besoin social d'un territoire ?

M. Jean-Jacques PARIS, vice-président du conseil général de la Gironde rappelle que les investissements des territoires augmentent la richesse matérielle et immatérielle du pays. En parallèle, la plupart des Etats essaient de s'émanciper de la pression des marchés, est-ce responsable de s'y lancer ?

RÉPONSES :

Gilles CARREZ, rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale et président du Comité des finances locales, observe que « *les banques doivent rester dans le jeu et obtenir des garanties quant à une mise en œuvre raisonnable de Bâle III. Il y a également une piste à creuser sur le financement des investissements de long et très long terme à partir du livret A. En effet, il existe une légitimité à utiliser au service de la création et de l'entretien d'équipements de proximité cette épargne de proximité : aucun dogme ne peut justifier d'un monopole au bénéfice du seul logement social* ».



Il indique également souhaiter la création de l'Agence de financement : « Depuis le début, je soutiens le projet d'Agence malgré les réticences de Bercy. En effet, je suis convaincu de la nécessité d'une diversification maximale des sources de financement ».

Enfin, il constate que les dépenses de fonctionnement des collectivités augmentent depuis 20 ans. Or, il faut préserver la capacité d'autofinancement, ce qui implique une limitation des dépenses, notamment des dépenses de personnel dès lors qu'il n'y a aucun espoir que les dotations d'Etat augmentent et que les réformes vont dans le sens d'une spécialisation de l'impôt. Il faut en parallèle être ambitieux sur la péréquation.

SÉQUENCE 3 - LE PROJET D'AGENCE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX

Lars ANDERSSON, président de Marten Andersson Production AB, présente en quelques slides le modèle des agences scandinaves, parfois centenaires. L'idée d'une agence de financement, en effet, n'est pas neuve et a fait ses preuves dans d'autres pays.

Eric LOISELET, président du Comité de suivi de la politique de placement de l'Établissement de retraite additionnelle de la Fonction publique, éclaire la question de l'appétence des investisseurs pour la clientèle des collectivités locales par une présentation de slides.

CONCLUSION

Guy LAFITE, communauté d'agglomération Côte Basque Adour, co-représentant de l'AMGVF au comité stratégique de l'AEAFCL, indique qu' « il faut tirer les enseignements de la performance des Agences des pays nordiques : il existe une véritable valeur ajoutée des structures qui ne reposent pas sur des « Sociétés de crédit foncier » (SCF qui, telles Dexma, procèdent de la titrisation financière), mais qui permettent d'offrir directement aux investisseurs la signature des emprunteurs ».

« L'acte III de la décentralisation est une des priorités du nouveau gouvernement : le soutien de ce dernier à l'Agence symboliserait l'acte de confiance que les élus locaux attendent. En effet, l'Agence témoigne, après 30 ans de décentralisation, d'un sens de responsabilité des élus qui démontrent que leurs initiatives ne sont plus circonscrites à la seule interpellation des pouvoirs publics mais à leur capacité de bâtir un projet propre engageant leur responsabilité ».

Philippe LAURENT, président de la commission des finances de l'AMF, dresse le constat d'un besoin d'investissement public important. Plusieurs éléments sont nécessaires pour répondre à ce besoin :

- une volonté politique forte, telle qu'elle a été exprimée à l'occasion du colloque,
- une offre de financement de long terme,
- une capacité d'autofinancement élevée : l'investissement est aujourd'hui très largement autofinancé, l'emprunt venant en complément. Il faut préserver ce mode de fonctionnement pour éviter le surendettement, ce qui suppose l'existence de ressources.

Par ailleurs, M. Laurent rappelle que les collectivités locales représentent un excellent risque pour les investisseurs. Cette qualité de signature était prise en compte dans la réglementation bancaire antérieure par la pondération des fonds propres. Ce n'est pas le cas dans Bâle 3, ce qui démontre l'insuffisance du dialogue entre l'Etat et les collectivités locales : « Le fait que la spécificité de la qualité de signature des collectivités locales n'ait pas été prise en compte dans les discussions relatives à Bâle III reflète malheureusement un manque de maturité dans le dialogue entre l'Etat et les élus locaux ».



Il faut aujourd'hui sortir du schéma de financement exclusivement bancaire en mobilisant par exemple l'épargne locale pour financer les projets du territoire. Cela ne sera possible que si les collectivités travaillent à la qualité de leurs comptes, afin d'être crédibles face aux investisseurs.

M. Laurent conclut en relevant « *qu'aucun intervenant n'a remis en question le bien fondé de l'Agence* ». Le texte de loi créant l'Agence est prêt, il a été retravaillé avec les services de l'Etat afin d'intégrer les remarques du rapport au Parlement remis en mars.

Il y a maintenant nécessité de faire vite afin que les aménagements législatifs permettant la création de l'établissement public puissent être votés à l'automne. En effet, il faudra ensuite au minimum 6 mois d'instruction par l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP) avant que l'Agence puisse être opérationnelle.