

Droit des financements locaux

L'attractivité de l'Agence France locale

Au 31 décembre 2014, 100 collectivités étaient devenues actionnaires de l'Agence France locale (AFL). L'intérêt des collectivités pour l'AFL est-il absolu et exempt de contraintes et de dangers ?

L'AUTEURE



SARA NOURI-MESHKATI,
avocate à la Cour,
cabinet Seban
et associés

Après le scandale des emprunts toxiques et l'assèchement du crédit des années 2011 et 2012, le législateur a finalement autorisé la création de l'Agence de financement des collectivités, aujourd'hui l'Agence France locale (AFL), et ce, malgré de nombreuses tergiversations fondées essentiellement sur les craintes de l'Etat de fluidifier le crédit au profit des collectivités face au déficit budgétaire. Les banques publiques des pays scandinaves, modèle d'inspiration de l'Agence, détiennent actuellement la quasi-intégralité du marché du financement des collectivités. A noter cependant que, dans le cas présent, l'AFL n'a pas vocation à être l'unique source de financement des collectivités territoriales, mais constitue une offre complémentaire à l'emprunt bancaire.

Ses avantages

L'AFL présente un intérêt particulier pour les collectivités en raison de sa structure «100% publique» et d'un fonctionnement sécurisant pour les finances des collectivités.

Avantages structurels

L'AFL est composée de deux sociétés anonymes, dont l'une, dite «société territoriale», détient l'autre, ayant le statut d'établissement de crédit. La société territoriale est une société anonyme à conseil d'administration. Chaque collectivité est actionnaire et siège au sein de l'assemblée générale. Le conseil d'administration, composé des onze collectivités fondatrices, pourra atteindre quinze membres au maximum et définit les orientations stratégiques de l'AFL, appuyé par un conseil d'orientation qui rassemble les 50 premières collectivités membres, hors fondatrices, et pourra atteindre 60 membres au maximum.

L'établissement de crédit de l'AFL prend la forme d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Elle est chargée des opérations de banque, de la levée de fonds sur les marchés de capitaux et des prêts aux collectivités membres. Son conseil de surveillance compte dix membres, dont certains sont issus du conseil d'administration de la société territoriale, et dont la majorité est composée

de personnalités indépendantes et qualifiées. Le directoire, composé de quatre membres, devra respecter les orientations de la société territoriale sous le contrôle du conseil de surveillance. C'est donc à juste titre que l'AFL a pu être qualifiée d'«outil conçu par et pour les collectivités territoriales» (1), qui permet à ces dernières de conserver une maîtrise absolue et concertée sur leurs emprunts en choisissant cette voie de financement.

Avantages fonctionnels

En intégrant le capital social de l'AFL, les collectivités peuvent accéder directement à certains investisseurs du marché obligataire, auxquels les émissions obligataires individuelles ne permettent pas d'accéder en raison du faible montant des émissions. Or, dans le cas de l'AFL, le montant de la première émission obligataire devrait être compris entre 500 millions et 1 milliard d'euros. L'AFL présente plusieurs autres avantages, gages de sécurité pour les finances des collectivités locales.

• Des taux d'intérêts peu élevés

L'AFL offre des taux d'intérêts inférieurs à ceux des banques, mais aussi à ceux des émissions obligataires individuelles des collectivités, notamment du fait de l'absence de rémunération des actionnaires. Elle sera donc sans doute très attractive pour les investisseurs en raison de sa solvabilité, puisqu'une collectivité ne peut se retrouver en état de cessation des paiements. En outre, le montant élevé des émissions les rendra liquides, donc échangeables entre investisseurs internationaux, ce qui n'est pas le cas des émissions obligataires individuelles, au montant insuffisant.

• Simplicité des produits bancaires proposés

Les produits bancaires proposés par l'AFL seront classiques, notamment car l'agrément, qui vient de lui être délivré au mois de décembre 2014 pour l'exercice de son activité d'établissement de crédit par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, est particulièrement strict et lui interdit, à juste titre, de commercialiser des produits structurés ou toxiques. Ainsi, des crédits à moyen et long termes, à taux fixe ou à taux variable indexé sur l'Euribor, seront proposés, ainsi que des crédits de court terme et de trésorerie. En 2016, des produits financiers dits «mixtes», mêlant

Déjà parus :

- « Aménagement : des modes de financement simplifiés et innovants », « La Gazette » du 27 avril 2015, p. 44-45.
- « Equipements publics et participations d'urbanisme », « La Gazette » du 18 mai 2015, p. 52-53.

A paraître :

- Les emprunts obligataires
- Financement des équipements publics et participations d'urbanisme

taux fixe et variable seront mis en place dans le respect de l'agrément précité (2). La simplicité de ces produits entraînera également une baisse des frais fixes, qui seront inférieurs à ceux des banques.

● Une solvabilité garantie

L'AFL garantit le respect des règles prudentielles en tant qu'établissement de crédit. Autrement dit, elle s'engage à respecter et même à surpasser les critères de solvabilité issus de la réforme des accords «Bâle III». Ses fonds propres sont ainsi capitalisés à 12,5% (son objectif est d'atteindre 17% d'ici à 2020). Le ratio de levier sera toujours supérieur aux 3% exigés par «Bâle III» et les ratios de liquidité à court et long termes, respectivement fixés à 30 jours et à un an, sont supérieurs aux exigences réglementaires (3). L'AFL prend ainsi l'engagement d'être toujours en mesure d'honorer ses engagements pendant un an, y compris en cas de fermeture des marchés.

Ensuite, dans la mesure où l'Etat ne constitue pas de garantie à son profit, l'AFL met en place un double mécanisme de garanties appelables à première demande, consenties par la société territoriale et par les collectivités membres, qui a pour but à la fois de désintéresser les créanciers et de prévenir tout risque de ne pas être en mesure de respecter les ratios prudentiels évoqués précédemment.

D'une part, la société territoriale consent une garantie autonome à première demande qui a vocation à être limitée à un montant au moins égal à la totalité des émissions réalisées (en principal, intérêts et accessoires) par l'AFL. D'autre part, les collectivités et les EPCI à fiscalité propre «sont autorisés à garantir l'intégralité des engagements de la filiale dans la limite de leur encours de dettes auprès de cette filiale. Les modalités de mise en œuvre de cette garantie sont précisées dans les statuts des deux sociétés» (code général des collectivités territoriales, article L.1611-3-2, alinéa 2).

Ainsi, tout comme la société territoriale, chaque collectivité membre consent une garantie autonome à première demande, les créanciers pouvant appeler en garantie un ou plusieurs membres, sous réserve du plafond de garantie de chaque collectivité à hauteur de la totalité de leur encours d'emprunts vis-à-vis de l'AFL (en principal, garanties et accessoires). Les émissions de l'AFL ne seront jamais garanties en totalité par ce second niveau de garantie, puisque les montants qu'elle emprunte seront toujours supérieurs aux montants qu'elle prête. Les sommes appelées en garantie sont alors placées sur un compte séquestre afin de n'être utilisées que pour le remboursement des créanciers.

Les limites de son succès

Des conditions strictes d'adhésion

L'AFL a mis en place des critères financiers pour permettre aux collectivités d'adhérer à son actionnariat. En premier lieu, les collectivités font l'objet d'une notation afin d'évaluer leur santé financière. Cette notation repose sur une échelle

de 1 à 7, étant précisé qu'une collectivité ne peut adhérer à l'AFL qu'en ayant obtenu une note comprise entre 1 et 5,99. Les critères appliqués pour cette notation sont la solvabilité, les marges de manœuvre budgétaires et le poids de l'endettement des collectivités concernées.

En second lieu, chaque collectivité souhaitant devenir membre de l'AFL doit s'acquitter d'un apport en capital

À NOTER

L'AFL présente un intérêt particulier pour les collectivités en raison de sa structure «100% publique» et d'un fonctionnement sécurisant pour leurs finances.

initial dont le montant est calculé en multipliant 0,8% par l'encours total de crédit de la collectivité concernée. Par conséquent, et bien que cette sélection des collectivités présentant une situation financière saine s'explique par le respect des règles prudentielles, l'AFL ne sera pas accessible de manière équitable à toutes les collectivités, mais profitera surtout aux plus grosses et à celles de taille moyenne. Seront exclues les collectivités qui auront été trop «engouffrées» dans les emprunts toxiques et qui devront donc trouver une autre source de financement. Toutes les collectivités n'auront pas non plus la capacité budgétaire de verser le montant de l'apport en capital initial exigé.

Concurrence

L'AFL pourrait être concurrencée par les banques publiques, telles que la Caisse des dépôts, qui a mis à disposition des collectivités 20 milliards d'euros fin 2014, bien que seulement 4 milliards d'euros aient été effectivement prêtés. Cette enveloppe a pour but de financer des projets structurants par des prêts de très longue durée. De même, La Banque postale et la Banque européenne d'investissement pourront également faire de l'ombre à l'AFL. Les banques privées conserveront leur part de marché selon l'agence de notation Moody's. Enfin, le nombre de collectivités procédant à des émissions obligataires individuelles augmente en raison de la diminution des volumes individuels d'émissions.

(1) Olivier Landel, «Collectivités territoriales» n°96, décembre 2013, p.13.

(2) «L'Agence France locale obtient le feu vert des autorités bancaires», «La Gazette» du 12 janvier 2015, p.15.

(3) www.agence-france-locale.fr/investisseurs/respect-des-exigences-prudentielles.aspx

À RETENIR

➤ **Objectif lourd.** L'AFL constitue un moyen de financement attractif et sécurisant pour les collectivités ayant la capacité d'y adhérer. Reste à voir comment l'Agence se démarquera à l'avenir au sein des autres sources de financement et si elle parviendra à atteindre son objectif de représenter, à terme, le quart du besoin en financement des collectivités.

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de régulation et de séparation des activités bancaires, article 35.
- Code général des collectivités territoriales, article L.1611-3-2.