FÉDÉRATION DES epl ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

Orféor
Une gestion d'avance

Les Epl
leviers de financement des projets des collectivités locales

Décembre 2018

Étude qualitative auprès des acteurs du financement du secteur public

25 000 en Europe • 1 300 Entreprises publiques locales en France
servir le public

Collection
Études et perspectives

Synthèse

Les collectivités territoriales sont confrontées aujourd'hui à une situation dans laquelle leurs marges de manœuvre sont limitées. Les pressions qui s'exercent sur leurs dépenses et les menaces portant sur leurs recettes compriment les investissements qu'elles peuvent conduire pour le développement de leur territoire.

Dans ce contexte, les Entreprises publiques locales peuvent constituer un recours pour les collectivités. Au-delà des qualités intrinsèques au modèle, le fonctionnement de ces structures est de nature à rassurer les banques qui souhaitent investir et accompagner des projets locaux, quand bien même des garanties seraient nécessaires. Elles peuvent mobiliser rapidement leurs fonds propres et ne pas faire porter la charge du financement des projets uniquement aux banques. Elles peuvent ensuite se prémunir d'un soutien financier et politique des collectivités qui en sont actionnaires. Elles peuvent enfin assurer aux banques une plus grande réactivité dans l'action, et davantage de performance dans les résultats et de transparence dans la gestion des projets.

Sommaire

1 **Introduction** 3

2 **Régulariser les emprunts au moyen d'une règlementation évolutive** 6

3 **Favoriser le financement de l'investissement grâce à la sécurité offerte par les Epl** 8

4 **L'enjeu de la valorisation des projets auprès des banques** 10

Annexes 12

1 Introduction

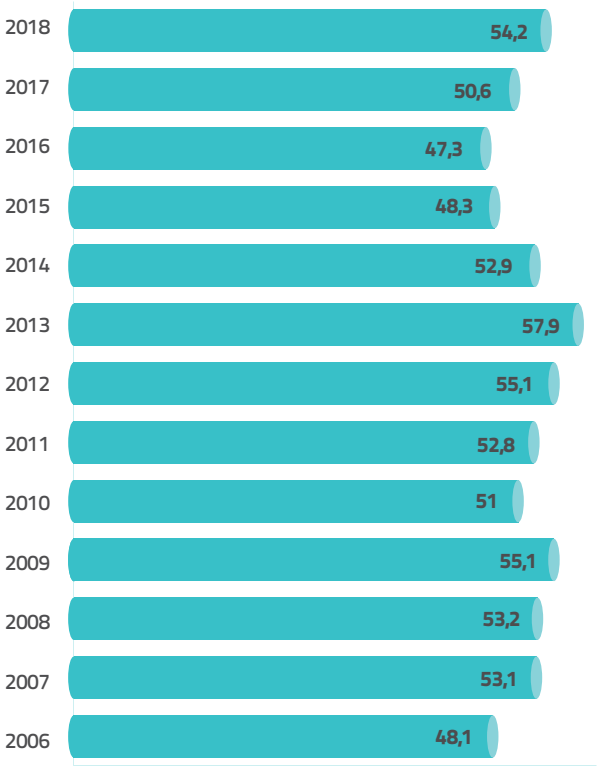
Les collectivités locales investissent moins qu'au cours de la mandature précédente

L'environnement économique et politique des collectivités territoriales est depuis plusieurs années sujet à des mutations.

Les transferts de compétences initiés sur le plan national n'ont pas été accompagnés de transferts budgétaires équivalents et les crédits qui leur sont alloués ont été comprimés. Sans surprise, l'impact de ces mutations sur l'investissement n'a pas été nul. Après trois années de baisse, la reprise observée en 2017 devrait se confirmer en 2018, selon la dernière note de conjoncture de La Banque Postale.

Mais le niveau global des dépenses d'investissement demeurera inférieur à celui engagé au cours de la mandature précédente.
Les besoins des territoires sont pourtant croissants.

Dépenses d'investissement des collectivités locales en milliards d'euros



Source : Note de conjoncture sur les finances locales - La Banque Postale Collectivités Locales - Septembre 2018

FÉDÉRATION DES epl ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

Orféor
Une gestion d'avance

La solution Epl permet d'accroître la capacité financière des collectivités locales

Les contraintes budgétaires qui pèsent actuellement conduisent à une optimisation de l'autofinancement des collectivités locales.

Elles n'ont d'autre choix que de repenser leurs politiques d'investissement afin de pouvoir mettre en œuvre de façon pragmatique et efficace les projets destinés à répondre aux besoins des citoyens. Dans cette perspective, **« l'économie mixte apparaît comme le bras armé de la réalisation d'une volonté politique »** rappelle Jean-Marie Sermier, président de la Fédération des Entreprises publiques locales (Epl) et député du Jura. Les Epl investissent pour le compte des collectivités qui en sont actionnaires en tout (Spl) ou partie (Sem et SemOp) et en contrôlent la gouvernance. En propre et/ou via leurs actionnaires privés, le recours à ces structures permet l'accroissement de la capacité financière des projets.

Les Epl disposent en effet de marges de manœuvre plus importantes pour lever des fonds et gérer leur trésorerie.

La Fédération des Entreprises publiques locales, qui représentent les 1300 Sem, Spl et SemOp intervenant sur le territoire national, s'est associée à Orféor, cabinet de conseil dédié à la gestion de la dette et du financement de projets du secteur public, pour mettre en évidence ces éléments et valoriser le recours à l'économie mixte.

Dans cette optique, Orféor s'est attaché à rencontrer les principaux acteurs bancaires du financement du secteur public et à réaliser une série d'entretiens qualitatifs. Ont accepté de participer à l'étude, les représentants des risques et du développement commercial de six établissements bancaires historiquement et fortement implantés sur ce marché du financement de projets.

Il en est ressorti que les accords de financement sont fortement contraints par les normes auxquelles sont soumises les banques. Les Entreprises publiques locales disposent alors de caractéristiques permettant de satisfaire à ces exigences, à condition de rationaliser leurs relations avec les banques prêteuses.

Méthodologie

La Fédération des Epl et Orféor ont opté pour l'**approche qualitative** dans le cadre de cette étude.

Six entretiens individuels et trois dyades d'une durée comprise entre une heure et une heure et demie ont été conduits en face-à-face auprès de représentants des risques et du développement commercial de six établissements bancaires historiquement et fortement implantés sur le marché du financement de projets, à savoir Deutsche Pfandbriefbank, La Banque Postale, Arkéa Banque, Société Générale, Banque Populaire-Caisse d'Epargne et la Caisse des dépôts et consignations.

Les entretiens qualitatifs ont été réalisés entre le 2 et le 27 mars et entre le 18 et le 29 mai 2018. Ont été notamment abordés les thèmes suivants : le cadre législatif et réglementaire s'imposant aux banques au moment d'octroyer un crédit, les avantages offerts par les Entreprises publiques locales aux organismes prêteurs et les leviers d'optimisation des relations entre les banques et les Epl.

2

La régularisation des emprunts au moyen d'une règlementation évolutive

Les contraintes s'exerçant sur les prêteurs dans l'évaluation des demandes d'emprunts

La question du financement renvoie à ses acteurs et notamment aux prêteurs et à la manière dont ces derniers considèrent les risques publics sous leurs diverses formes, notamment depuis la dernière crise financière. **L'appréhension de l'identité, de la forme juridique, de la gouvernance de l'emprunteur mais aussi de la rentabilité de l'investissement à financer, entre de plus en plus en ligne de compte dans l'analyse des dossiers.** La relation entre prêteurs et emprunteurs a profondément changé depuis quelques années.

Accords de Bâle I
Entre 1988 et 1991

Mise en place d'un ratio de solvabilité, appelé ratio de Cooke présentant une valeur minimale de 8 %, que les banques doivent appliquer en contrepartie de chaque ligne de crédit

Accords de Bâle II
Entre 2006 et 2008

Introduction d'une couverture des risques de marché et des risques opérationnels, en plus des risques de crédit, à travers la mise en place d'un nouveau ratio de solvabilité, appelé ratio de Mac Donough

Accords de Bâle III
Entre 2010 et 2012

Renforcement du système financier et de la solvabilité des banques notamment par l'amélioration de la qualité et du niveau des fonds propres

Les déterminants du risque de défaut d'une contrepartie publique ou parapublique

En raison de ces réglementations, les critères qualitatifs du risque de défaut d'une contrepartie publique ou parapublique sont assez variables d'une banque à l'autre et vont même souvent au-delà des « simples » aspects comptables. Ils peuvent inclure :

- **Les aspects socio-économiques de l'emprunteur**
- **L'indépendance budgétaire de l'emprunteur (dépenses contraintes ou voulues)**
- **La probabilité de défaut du secteur**
- **La taille ou le périmètre de l'emprunteur (collectivité simple, isolée, ou regroupant EPCI, syndicats, etc.)**
- **La nature du projet selon sa valeur commerciale, sa rentabilité et la « soutenabilité » de son modèle économique**

Ces normes posent un cadre réglementaire évolutif. Imposées par les accords de Bâle et les autres réglementations juridiques et comptables telles que MIFID II ou IFRS, elles constituent autant de contraintes qui pèsent sur les banques et se répercutent sur les clients.

Les emprunteurs doivent assimiler ces règles, mieux comprendre le fonctionnement des banques dans leur approche du secteur public et accepter la volatilité des contraintes. Le modèle de l'Entreprise publique locale apparaît particulièrement pertinent dans cette perspective.

« Le marché du secteur public est une variable d'ajustement pour les banques, ce qui explique que le marché soit très changeant et que certains acteurs ne s'intéressent à ce secteur que de manière ponctuelle. Quitte à y revenir quand le besoin s'en fait sentir selon les opportunités. Seules quelques banques ont besoin de ce marché parce qu'il s'agit de leur cœur de business et du moteur de leurs activités (et de leur légitimité et image) »

Extrait des entretiens

3

Favoriser le financement de l'investissement grâce à la sécurité offerte par les Epl

Les atouts des Epl pour les banques qui souhaitent placer des liquidités et soutenir des projets

Au-delà du fait qu'elles puissent intervenir de manière opérationnelle, les Entreprises publiques locales disposent d'avantages indéniables de nature à sécuriser les banques qui souhaitent placer des liquidités et soutenir des projets.

1

Les Epl disposent pour les initiatives qu'elles portent – pour celles existant d'ores et déjà **– de fonds propres qu'elles peuvent plus facilement mobiliser qu'une autre structure.** Les banques n'auront pas ainsi à financer la totalité des projets.

2

Les Epl peuvent également se prémunir du soutien des collectivités qui les missionnent. Il s'agit d'abord d'un soutien moral et politique qui donne un gage de crédibilité aux projets et ensuite d'un soutien financier à travers la garantie qu'apportent les collectivités. En tant qu'organismes publics, elles donnent une priorité à l'intérêt général, développent une vision à long terme et bénéficient d'un contrôle et d'un appui des élus.

3

Les Epl sécurisent enfin les banques en raison de leurs caractéristiques. En tant qu'entreprises, elles offrent une plus grande réactivité dans l'action, plus de performance dans les résultats et plus de transparence dans leur gestion. En tant que structures localement implantées, elles bénéficient d'un ancrage territorial qui leur permet d'apporter des réponses sur-mesure.

Les actions des Epl suivent un *business model* dont il est plus facile de déterminer les risques

Les Entreprises publiques locales présentent l'avantage pour les collectivités et leurs gestionnaires de permettre l'externalisation objective et positive du financement identifié de chacun de leurs projets. L'emprunt constitue une dépense obligatoire pour une collectivité locale. Les échéances en capital et intérêts sont inscrites au budget, qui doit être obligatoirement voté en équilibre. Toute collectivité locale doit prévoir les moyens de régler sa dette. La capacité d'emprunt en leur nom se retrouve ainsi limitée. Il n'en va pas de même pour les structures dans lesquelles les collectivités locales détiennent des participations.

Les Entreprises publiques locales représentent pour les prêteurs un risque de défaut supérieur. **Mais elles exercent des compétences bien définies, souvent de nature économique, permettant de construire des *business models* à partir desquels il est plus facile de déterminer une rentabilité de l'exploitation et/ou de l'investissement et par conséquent une capacité de remboursement.**
Les banques prêtent dès lors plus facilement aux Entreprises publiques locales pour lesquelles le projet est parfaitement identifié, rentable et sur lesquels les collectivités mandantes ou actionnaires se sont politiquement et financièrement engagées. Elles pourront éventuellement demander des garanties de la part de la ou des collectivités actionnaires, mais cette couverture du risque aura pour effet de diminuer le coût financier de l'opération.

« 95 % des Sem n'ont aucun problème à se financer. Pour les autres, le problème ne vient pas toujours des banques. Les Sem ont certes un statut commun, mais n'ont pas un secteur d'activité en commun ou encore moins un modèle financier commun, ce qui implique des difficultés pour les banques. Mais leur statut leur ouvre des portes ».

« L'idée du modèle de la Sem est de pouvoir transférer la dette des collectivités vers la dette du projet seul, qui serait, elle, portée par une Sem. La garantie ne s'applique dès lors que sur les biens financés. Dans le domaine de l'aménagement par exemple, le risque et la garantie viennent de celui qui réalise le projet. C'est donc la qualité du " partenaire industriel " qui va donner la garantie ».

« La demande de garantie des collectivités est moins automatique aujourd'hui. On la demande généralement sur quelques cas particuliers tels que les syndicats numériques par exemple, où c'est alors la collectivité qui nous la fournit ».

4

L'enjeu de la valorisation des projets auprès des banques

Les banques peuvent accorder davantage de marges de manœuvre aux Epl sous conditions de garanties

La réglementation en place telle qu'elle a été présentée précédemment est certes contraignante mais n'apparaît pas comme un obstacle majeur au financement des projets locaux. **Les banques peuvent justement accorder davantage de marges de manœuvre aux Entreprises publiques locales, à condition de disposer de garanties quant à la pérennité des actions entreprises.**

« Les banques ont besoin de garanties et les collectivités ne doivent pas en avoir peur. Les élus n'ont que trop peu cette notion de garantie et de solvabilité en tête. »

« Les banques veulent juste s'assurer que quelqu'un de « solide » est derrière, elles recherchent un gage de confiance, un engagement « moral », à instaurer une relation de confiance « factuelle » via cette garantie. »

Les banques s'intéressent de près au secteur de l'action publique locale dans lequel elles peuvent placer des liquidités. Elles ont besoin dans cette perspective de présenter des dossiers solides auprès des comités de crédit. Ceci suppose, selon les activités des Epl, de distinguer :

- **L'engagement patrimonial : l'Epl emprunte pour son compte, pour financer un bien qui viendra à l'actif de la société et sera remboursé sur une durée compatible avec la durée de vie comptable ou technique du bien et de la capacité de remboursement de l'emprunteur.**
- **Le portage pour compte de tiers ou pour son propre compte : dans ce cas, le bien figurera en stock et le financement ne portera que sur la durée de rétrocession ou de commercialisation.**

Il est indispensable d'adresser aux banques des cahiers des charges correspondant à la nature et à la destination du projet, de justifier de l'équilibre budgétaire et financier des opérations et de sécuriser le modèle en rassurant – si possible – les banques sur la volonté politique au travers de l'octroi de garanties.

Les limites de la contrainte de garantie des collectivités locales

Les garanties sont aujourd'hui de plus en plus problématiques pour les collectivités locales. Elles s'interrogent notamment sur les risques potentiels et l'appel en cas de défaut, voire de défaillance, sur les limites à leur propre endettement (ratio Galland) et peut-être plus généralement sur l'impact politique de cet engagement.
Mais il convient d'en relativiser la portée. Les banques sont en concurrence sur ce marché et n'introduisent pas les mêmes contraintes. À défaut de garanties des collectivités qui constituent de loin le moyen le plus simple, le moins cher et le plus naturel, il existe toute une batterie d'autres moyens, comme les placements bloqués, les sûretés réelles ou les cautions qui peuvent être apportées en cas de refus ou d'impossibilité pour les collectivités locales (hypothèques, placements, etc.).

Le choix d'une Entreprise publique locale pour porter un projet territorial doit donc être mesuré à l'aune de critères tant politiques, qu'économiques, financiers mais aussi budgétaires vu du côté de la ou des collectivités actionnaires ou mandantes.

« l'avenir du financement des collectivités locales et du secteur public en général ne passera plus par l'endettement ou la fiscalité, mais par la valorisation de l'actif des collectivités. Et il se trouve que c'est un domaine dans lequel justement les Entreprises publiques locales sont très spécialisées et présentes. C'est peut-être par là que la solution se trouvera pour le financement du secteur public local ».

Annexes

Les Epl en bref

Les Entreprises publiques locales (Epl) agissent au cœur du développement urbain et rural en conciliant la satisfaction de l'intérêt général et les atouts de l'entreprise tout en s'appuyant sur les ressources locales. Leur credo ? Servir le public, sous l'impulsion et la maîtrise des collectivités locales. Elles regroupent aujourd'hui 3 statuts sous une même bannière. Trois modes d'intervention pour répondre à la diversité des attentes des élus locaux et autant d'options pour moderniser l'action publique locale.

Sem

Sociétés d'économie mixte
La solution tout terrain

Ces sociétés anonymes à capitaux publics (entre 50 % et 85 % du capital) et privés représentent la forme la plus ancienne et la plus répandue des Epl. Elles sont appréciées des collectivités pour leur polyvalence. Elles peuvent agir en bien des lieux et domaines d'activité, même pour d'autres commanditaires que leurs actionnaires. Elles se voient confier des missions après une mise en concurrence systématique.

Spl

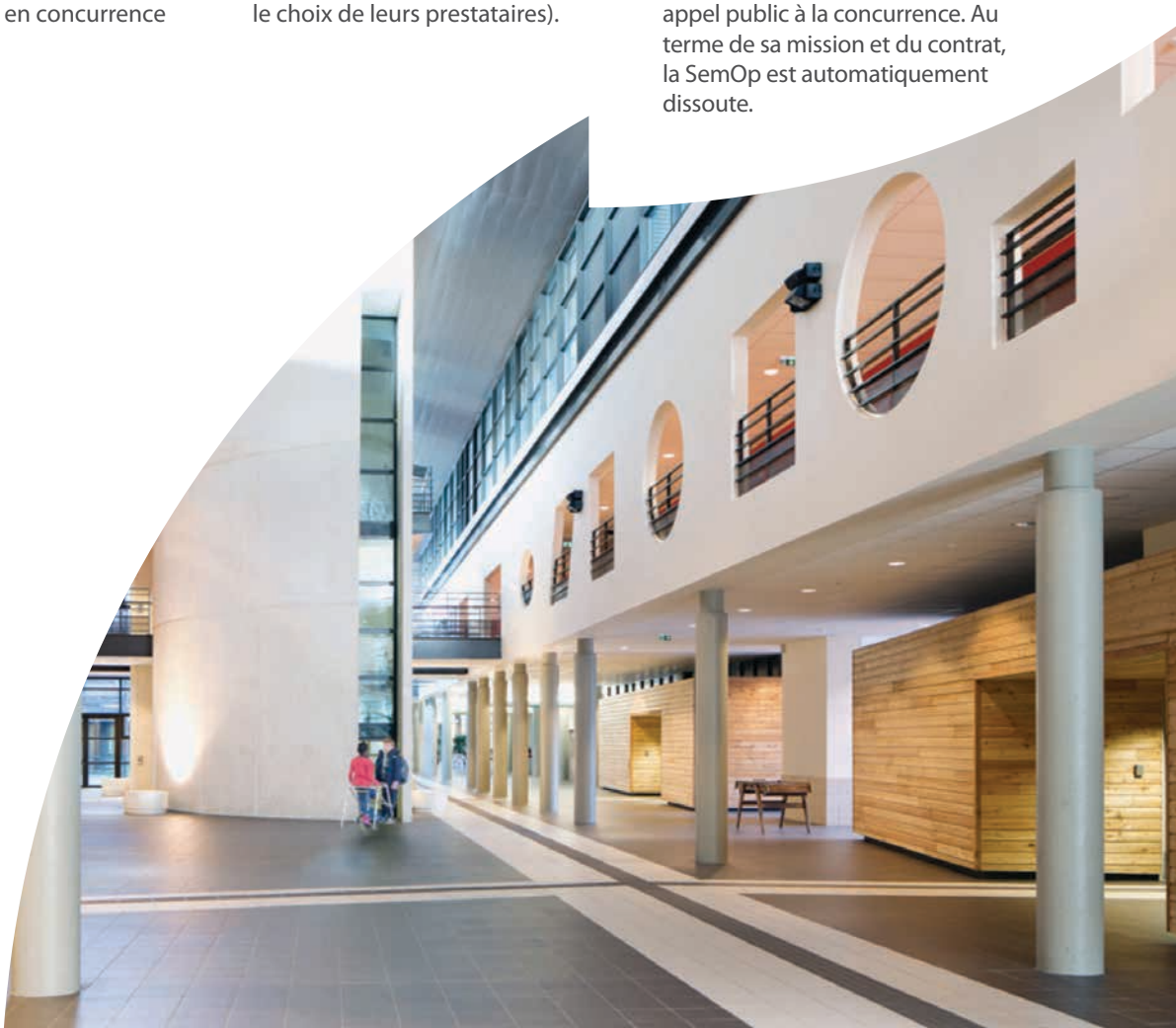
Sociétés publiques locales
100 % collectivités locales

Il s'agit de sociétés anonymes avec un capital à 100 % public détenu par au moins deux collectivités locales. Elles permettent aux élus de piloter des missions d'intérêt général dans des conditions optimales de rapidité, de contrôle et de sécurité juridique. Considérées comme des opérateurs internes des collectivités, elles sont dispensées de mise en concurrence (sauf pour le choix de leurs prestataires).

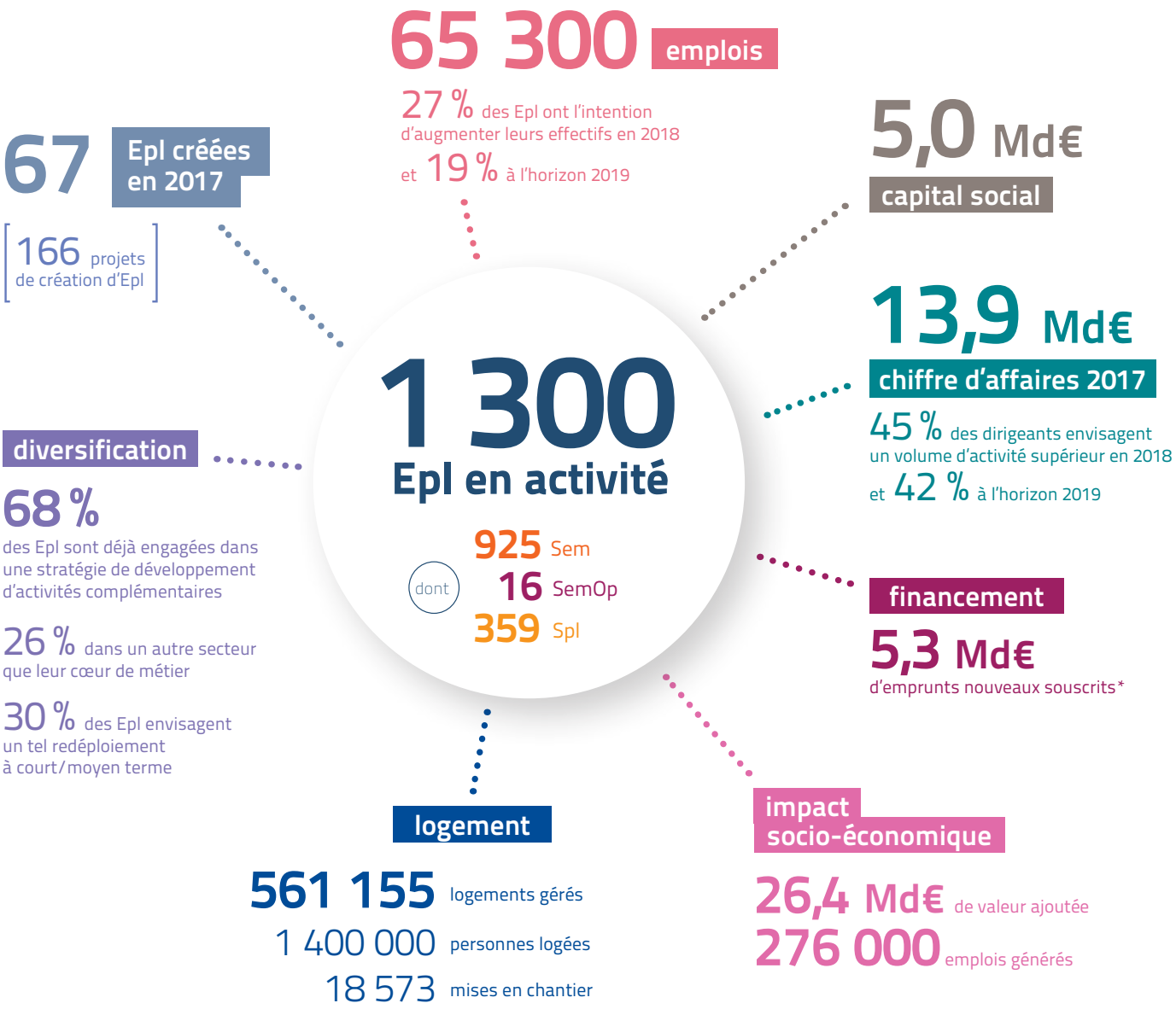
SemOp

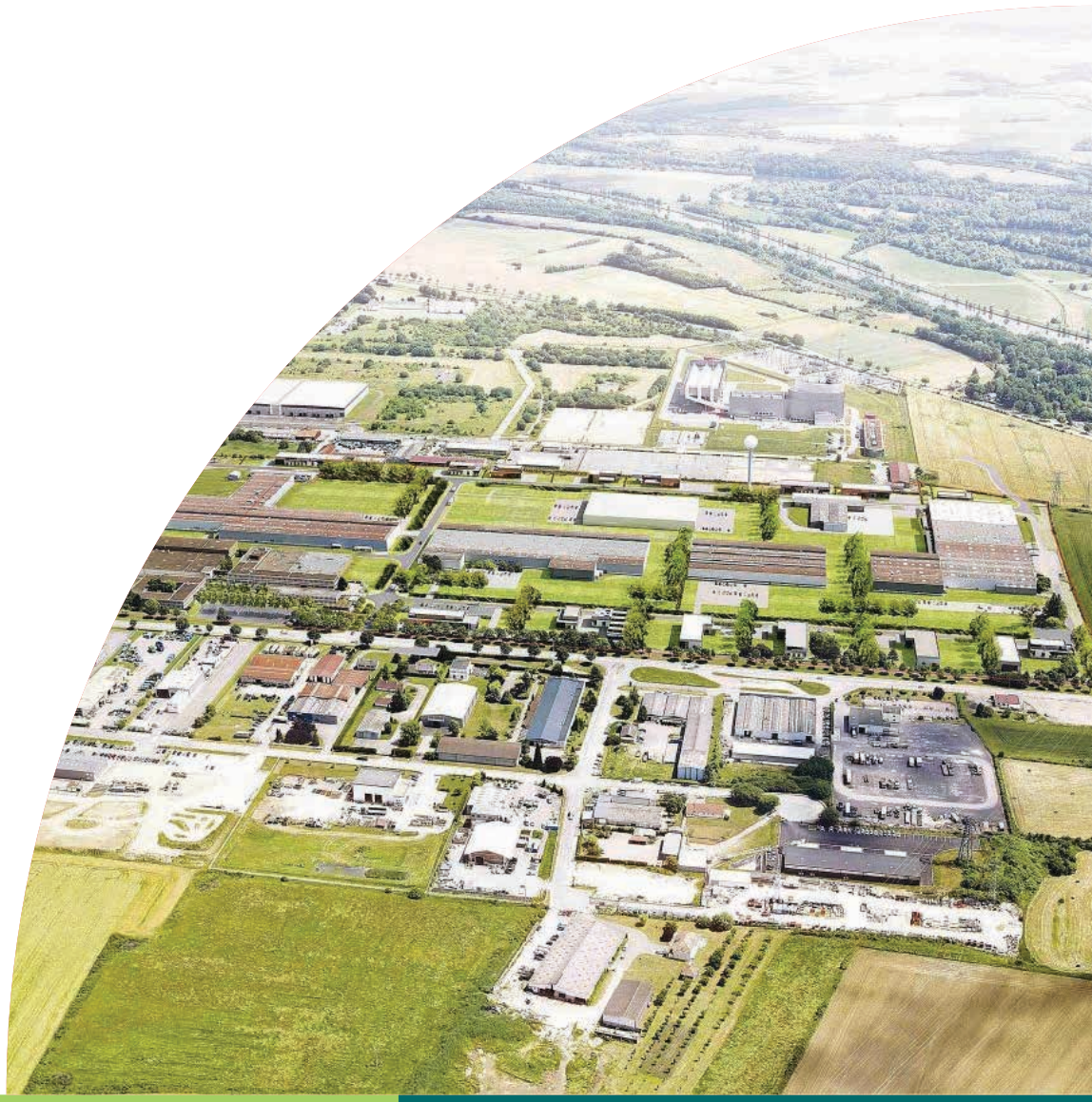
Sem à opération unique
Coopération public-privé à usage unique

Les dernières-nées des Epl ont un capital mixte modulable (entre 34 et 85 % pour la collectivité et entre 15 % et 66 % pour le ou les autres actionnaires). Leur particularité ? La sélection par la collectivité locale du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat de mission à la SemOp sont effectuées par un unique appel public à la concurrence. Au terme de sa mission et du contrat, la SemOp est automatiquement dissoute.



L'état du mouvement des Epl au 1er juin 2018





Conception : *O tempora*
www.otempora.com
Décembre 2018

FÉDÉRATION DES epl ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

Fédération des Epl
95, rue d'Amsterdam
75008 Paris
Tél. : 01 53 32 22 00
Fax : 01 53 32 22 22
contact@lesepl.fr

lesepl.fr

@FedEpl Fédération des Epl

servir le public
25 000 en Europe • 1 300 Entreprises publiques locales en France

Photos ©: FedEpl, Servirlepublic.fr, Dr