

Pôle Financier Public : le cas de la Banque des Territoires dans le financement local et l'accompagnement des acteurs de l'Economie Collective



Nathalie REY, maîtresse de conférence en économie

Université de Paris - 13

Le 4 mars 2020 a été réalisée la constitution d'un grand Pôle financier public réunissant la Caisse des Dépôts et Consignations, la Poste, la Banque Postale et CNP Assurances. En 2021, ce Pôle a cumulé plus de 1 100 Md€ d'actifs et l'Etat lui a confié la mission principale de mobiliser sa capacité d'action au service de l'intérêt général et du développement des territoires afin d'aider les collectivités territoriales et les entreprises à financer leurs projets et de faciliter l'accès aux services de la bancassurance des ménages notamment les plus fragiles. Il exerce ainsi des activités concurrentielles en lien avec cette mission sur un marché dominé par quelques acteurs financiers. Le groupe CDC, investisseur institutionnel public de long terme, est aujourd'hui à la tête de ce Pôle financier public, après être devenu en 2020 l'actionnaire majoritaire de La Poste (66% du capital et 34% pour l'Etat) et avoir cédé en 2021 sa participation dans CNP Assurances à La Banque Postale (LBP), détenue à 100% par La Poste. Avec ses filiales, il se doit de réaliser les missions d'intérêt général et de développement économique des territoires qui lui sont confiés historiquement par l'Etat. Pour pouvoir remplir ses missions, la CDC avait été amenée antérieurement à se réorganiser en interne et à réaliser d'importants investissements en fonds propres. Ainsi, le 30 mai 2018 la Banque des Territoires (BdT) a été créée suite au regroupement de quatre directions opérationnelles de l'Etablissement public CDC et au rattachement de deux de ses filiales, la société de conseil et d'appui aux territoires (SCET Services, Conseils, expertises, Territoires), et la CDC Habitat, avec pour ambition un accroissement de l'efficacité des actions du groupe CDC en matière de financement, d'investissement et de conseil en direction des acteurs publics locaux. Avec la création du Pôle financier public, une coordination entre les différents acteurs et la délimitation des métiers de chacun sont devenus nécessaires afin d'éviter une concurrence interne et pour plus de cohérence. La BpiFrance, autre acteur public significatif, exerce les métiers du financement et des prises de participations au capital des entreprises, LBP est notamment spécialisée dans les métiers de financement des ménages, la BdT dans celui du financement des « projets dans les territoires » portés par les collectivités locales, les entreprises publiques et privées des territoires. Dans cette contribution, nous abordons la question de la place de la BdT dans le marché du financement local des acteurs de l'économie collective en analysant les principales

caractéristiques de ce marché et le positionnement de la BdT face à la concurrence. La question des externalités sur le financement local de la complémentarité versus de la concurrence entre acteurs financiers publics, privés, et des perspectives d'évolutions de ce financement est posée en guise de conclusion.

1. Un partage territorial équitable des ressources, des financements entre acteurs financiers privés, publics ?

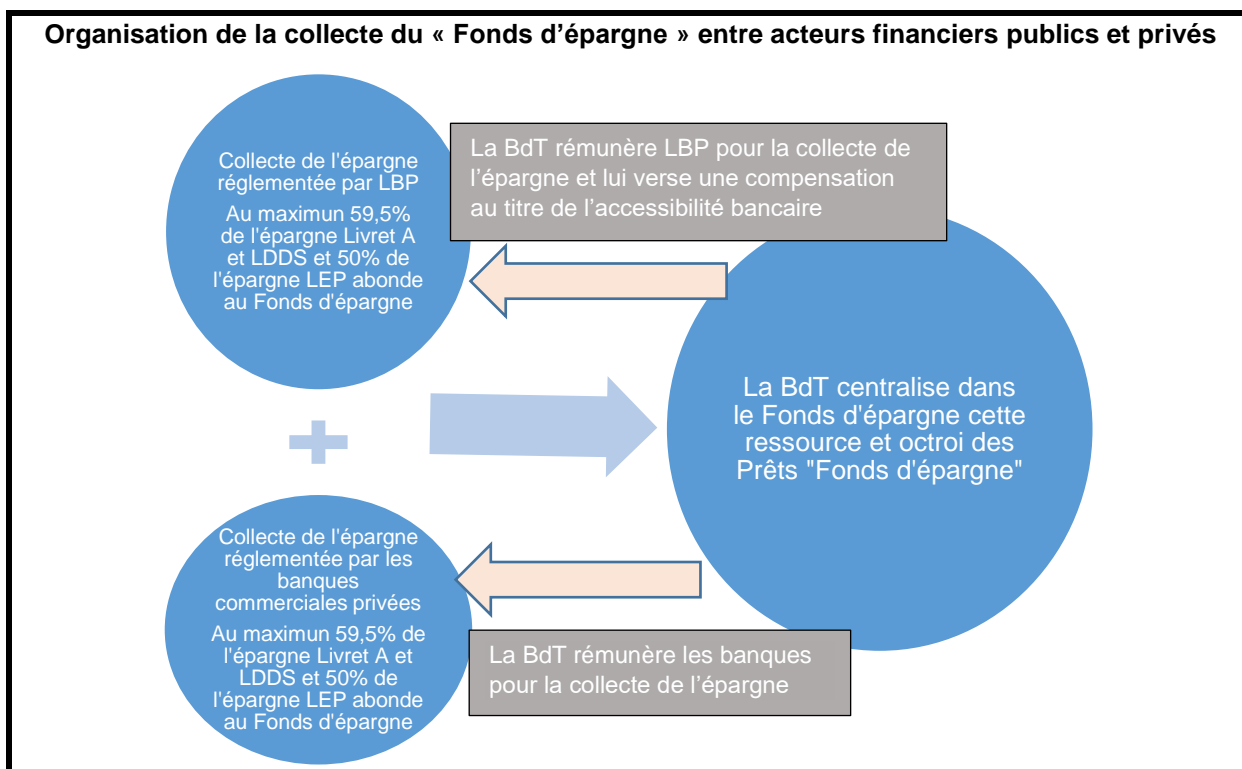
La BdT n'est pas une banque au sens de la loi bancaire de 1984, une entité juridique autonome mais une entité fonctionnelle de la CDC. Elle est une direction de la CDC qui regroupe les directions des prêts sur Fonds d'épargne, de l'investissement en fonds propres, des clientèles bancaires, du réseau et deux filiales SCET et CDC Habitat¹. N'étant pas une banque, la BdT ne peut pas avoir de dépôts bancaires et collecter directement de l'épargne réglementée (ressources provenant du Livret A, du Livret Développement Durable et Solidaire, LDDS, qui a succédé au LDD et au CODEVI et du Livret d'Epargne Populaire, LEP). Elle est par conséquent dépendante des banques universelles qui collectent l'épargne réglementée et qui « centralisent » une partie de ces ressources bancaires au sein du Fonds d'épargne de la CDC.

A partir de 2007, l'ouverture aux réseaux bancaires de la collecte du Livret A va marquer la fin du monopole de cette collecte pour LBP « service public national » qui de par la loi de modernisation de l'économie de 2008 se voit confier en exclusivité la mission d'accessibilité bancaire². C'est l'application de cette même loi de 2008 qui généralise la distribution de l'épargne réglementée par les réseaux bancaires et c'est l'article L.221-5 du Code Monétaire et Financier qui définit le principe, les règles de la centralisation au sein du Fonds d'épargne de la CDC d'une quote-part des encours des dépôts collectés au titre du Livret A, du LDDS et du LEP. Les encours, fonds dits « centralisés » vont ainsi constituer l'essentiel des ressources de la BdT qui lui permettent d'assurer sa mission prioritaire de financement du logement social et de la politique de la ville (article L. 221-7 du Code Monétaire et Financier), et de financer des projets qui contribueront au développement des territoires. Les taux de centralisation des encours des Livrets A, LDDS et LEP sont en théorie déterminés pour garantir à la BdT la disponibilité des ressources du Fonds d'épargne nécessaires à la réalisation de sa mission prioritaire. En 2008, ils étaient de près de 85% pour les encours des LEP et de 75% pour les encours des Livrets A et LDD. Ils sont depuis 2013 en moyenne de 59,5% pour les Livrets A et LLDDS et de 50% pour les LEP. Quant aux fonds dits « non centralisés » ils sont au bilan des banques qui peuvent les employer pour des financements spécifiques prévus par la loi. Ainsi, la loi Pacte de 2019 prévoit que les banques emploient 80% de l'épargne réglementée collectée et « non centralisée » pour financer les PME, 10% pour financer les projets contribuant à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique et 5% pour

¹<https://www.banquedesterritoires.fr/notre-identite>. CDC Habitat est un opérateur immobilier avec pour mission l'accompagnement des collectivités locales dans la gestion locative, la construction, la rénovation et la valorisation du patrimoine public.

² LBP doit respecter quatre obligations réglementaires : ouvrir un Livret A à toute personne qui en fait la demande, effectuer gratuitement sur ce livret les dépôts et les retraits à partir de 1,5 euros, accepter les domiciliations de virements et de prélèvements de certaines opérations et, délivrer gratuitement des chèques de banque.

financer l'Economie Sociale et Solidaire³. En contrepartie de la centralisation d'une partie des dépôts collectés au Fond d'épargne, la BdT verse une rémunération aux banques collectrices de l'épargne réglementée déposée dans les Livrets A, LDDS et LEP. Depuis 2016, cette rémunération est fixée à 0,3% de l'encours centralisé pour les Livrets A et LDDS et à 0,4% pour le LEP. En plus de cette rémunération, la BdT doit verser à LBP une compensation de 0,13% au titre de l'accessibilité bancaire⁴.



Pour l'Etat, les ressources disponibles sur le Fonds d'épargne constituent une source de financement pour ces plans, programmes nationaux thématiques (plans infrastructures, plan hôpitaux 1 puis 2 etc., et récemment le thème principal de la transition énergétique et écologique). Sur la base de ces ressources, il décide avec la CDC des enveloppes affectées aux différents programmes, financées sur Fonds d'épargne. Il mène une politique de révision des taux de rémunération de cette épargne avec un double objectif : assurer la stabilité, voir l'accroissement de ces ressources en adaptant la rémunération face à la hausse de prix pour préserver le pouvoir d'achat des épargnants tout en permettant un certain équilibre financier pour les banques collectrices et la BdT⁵.

³ Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038496102/>

⁴ En moyenne sur les quatre dernières années, le BdT a versé une rémunération annuelle de 320 M€ à LBP en compensation de l'exercice de la mission de lutte contre l'exclusion bancaire. Rapport de la Cour des Comptes, « La Banque des Territoires, un projet ambitieux, des résultats financiers encore incertains. Exercices 2018-2021 », septembre 2022.

⁵ Pour garantir un taux de rémunération plancher aux épargnants, le gouvernement a changé en 2018 la formule de calcul du taux du livret A : avant 2018, il était au moins égal à l'inflation majorée de 25 point de base depuis

Les banques collectrices de cette épargne rémunèrent les épargnants sur la base de taux indexés en totalité ou en partie sur la hausse de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Elles reçoivent une compensation de 0,3% pour les encours « centralisés » et prêtent les fonds « non centralisés » aux taux du marché. Quant à la BdT, lorsqu'elle octroie des prêts sur Fonds d'épargne, elle se doit d'appliquer deux principes : celui de la fixation du taux des prêts « Fonds d'épargne » qui consiste à prêter sur une durée longue à taux variable indexé sur le taux du Livret A, et celui d'égalité de traitement entre emprunteurs et territoire qui signifie l'impossibilité de répercuter sur le taux le risque propre à l'opération (les banques commerciales n'appliquent pas ce principe puisqu'elles ne prêtent pas sur Fonds d'épargne mais sur l'encours de l'épargne réglementée non centralisée). A ces deux principes s'ajoutent des caractéristiques spécifiques au financement : - pour les prêts au logement social, une garantie est demandée aux collectivités locales et si le prêt représente au moins 50% du financement des opérations de construction et de réhabilitation, un droit à une exonération de taxe foncière et à une TVA à taux réduit est appliqué, - pour les prêts au secteur public local un cofinancement d'au moins 50% de la part d'un autre prêteur est en principe exigé. La prise en compte de ces différentes caractéristiques des prêts sur Fonds d'épargne accroît les frais de montage et de gestion de ces prêts et les rend moins compétitifs. Pour atteindre l'équilibre financier du Fonds d'épargne, la BdT va prêter les fonds « centralisés » au taux du livret A plus une marge qui couvre les coûts de rémunération des banques collectrices de l'épargne centralisée et de compensation accordée à LBP et les charges de gestion du Fonds d'épargne. Cette marge « d'équilibre » qui était de 0,51% avant 2015 est passée à 0,43% en 2021 ce qui signifie que la BdT ne couvre pas les coûts de gestion du Fonds d'épargne. La BdT ne peut financer aux meilleures conditions le logement social, proposer des prêts à taux compétitif aux emprunteurs sans pénaliser le Fonds d'épargne que lorsque deux conditions sont réunies : le taux du livret A est supérieur à l'inflation et lorsqu'il est inférieur au taux de marché. Or ces deux conditions n'ont pas été réunies de 2008 à fin 2022, période de faible inflation et de taux de marché bas voire négatifs. Pendant cette période, les prêts sur Fonds d'épargne proposés par la BdT étaient plus chers que ceux proposés par la concurrence ce qui a incité la BdT à diversifier son offre de prêt avec des prêts à taux fixe et à taux variables avec d'autres ressources que celles du Fonds d'épargne.

Pour accompagner sa clientèle de collectivités locales, d'organismes de logement social, d'entreprises publiques locales, d'entreprises et d'acteurs financiers, de professions juridiques, la BdT est présente sur un réseau territorial composé de 16 directions régionales et de 37 implantations territoriales de la CDC. Pour collecter l'épargne réglementée et l'employer au financement de projets locaux de développement économique, les banques collectrices disposent de leurs réseaux d'agences dont le nombre a baissé ces dernières années avec la transformation digitale des services bancaires. LBP bénéficie du réseau des 7 298 bureaux de poste et 9 740 points de contact du groupe La Poste, les cinq grandes banques privées⁶ sont présentes sur le territoire de la France métropolitaine à travers un réseaux bancaire

2018 : il est égal à la moyenne des taux de marché et de l'inflation hors tabac calculés sur six mois et un taux plancher est fixé à 0,5%.

⁶ Sur les cinq grandes banques privées deux sont des banques commerciales (Société Générale et BNP Paribas) et trois des banques coopératives (BPCE, Crédit Agricole, Crédit Mutuel Arkéa) de l'économie sociale et solidaire.

de plus de 25000 agences, un nombre global qui cache des disparités entre territoires urbains/ruraux, entre populations des territoires imposée/ non imposée, détentrice/non détentrice de revenus patrimoniaux (Tableau 1)⁷. Le déséquilibre de la répartition territoriale des agences bancaires des grandes banques (40% des agences sont implantées dans trois régions, Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine pour un peu plus de 40% de la population), s'explique en partie par la résidence dans quelques grandes villes de ces régions de ménages aisés qui ont un patrimoine financier géré ou convoité par les banques privées.

Tableau 1 : La présence territoriale des banques privées 2019, la répartition territoriale des ménages fiscaux imposés 2020

	Nombre d'agences bancaires par région fin 2019	Population totale au 1er janvier 2022	Nombre d'agence pour 100 000 habitants	Nb de ménages fiscaux 2020	Part des ménages fiscaux imposés 2020	Part des revenus du patrimoine et autres dans le rev. disp. 2020
Auvergne-Rhône-Alpes	3 309	8 216 740	40,27	3 474 330	51,5	9,8
Bourgogne-Franche-Comté	1 176	2 879 404	40,84	1 244 868	49	7,8
Bretagne	1 495	3 444 645	43,40	1 511 764	49	8,8
Centre - Val de Loire	1 074	2 631 844	40,81	1 139 093	49,7	8
Corse	102	345 638	29,51	127 738	48,2	10,9
Grand Est	2 271	5 663 885	40,10	2 383 570	48,5	9,1
Hauts-de-France	1 985	6 097 057	32,56	2 480 696	45	7,4
Ile-de-France	4 439	12 377 425	35,86	5 041 513	63,1	10,4
Normandie	1 317	3 397 352	38,77	1 451 994	48	7,8
Nouvelle-Aquitaine	2 493	6 148 663	40,55	2 741 769	47,8	9,1
Occitanie	2 355	6 057 827	38,88	2 666 792	45,9	9,6
Pays de La Loire	1 500	3 897 140	38,49	1 662 627	48,7	8,3
Provence-Alpes-Côte d'azur	2 115	5 157 222	41,01	2 301 240	50,5	10,9
Total France Métropolitaine	25 631	66 314 842	38,65	28 227 994	49,61	9,07

Sources : FBF, INSEE, Observatoire des territoires

Fin 2021, le patrimoine financier des ménages résidents en France se monte à plus de 6 Md€. Il est composé à plus de 62% par des placements dans des produits de taux dont 13,8% dans de l'épargne réglementée et 27,8% dans de l'Assurance-vie en euros et, à environ 37% par des placements dans des produits de fonds propres dont 20% en actions non cotées et autres participations, 8% en Assurance-vie en unité de compte et 6,3% en actions cotées⁸. Au niveau de la France métropolitaine, entre 2007 et 2022 la croissance annuelle moyenne des encours des dépôts bancaires est de plus de 6% et parmi les différents produits bancaires, les dépôts à vue et les livrets A connaissent les taux de croissance les plus élevés avec respectivement près de 9% et 7,3%, ils atteignent fin 2022 les 1 287 Md€ et 337 Md€ (Tableau 2, Graphique 1). L'épargne réglementée détenue par les ménages représente 543,6 Md€ en encours fin novembre 2022 dont 62% d'encours de Livret A, 24% de LDDS.

Les déséquilibres territoriaux en matière de disponibilités territoriales des ressources provenant de l'épargne réglementée se sont accrus ces dernières années. En 2022,

⁷ Selon La Fédération Bancaire Française, en 2019 avec ses 35 837 agences le réseau français de l'ensemble des établissements bancaires est l'un des plus dense d'Europe. Entre 2009 et 2019, la diminution du nombre d'agences est de 6,5% en France, elle est de 30,1% en moyenne dans la zone euro. FBF « Banque & territoires » 2020 <https://www.fbf.fr/fr/banque-et-territoires/>

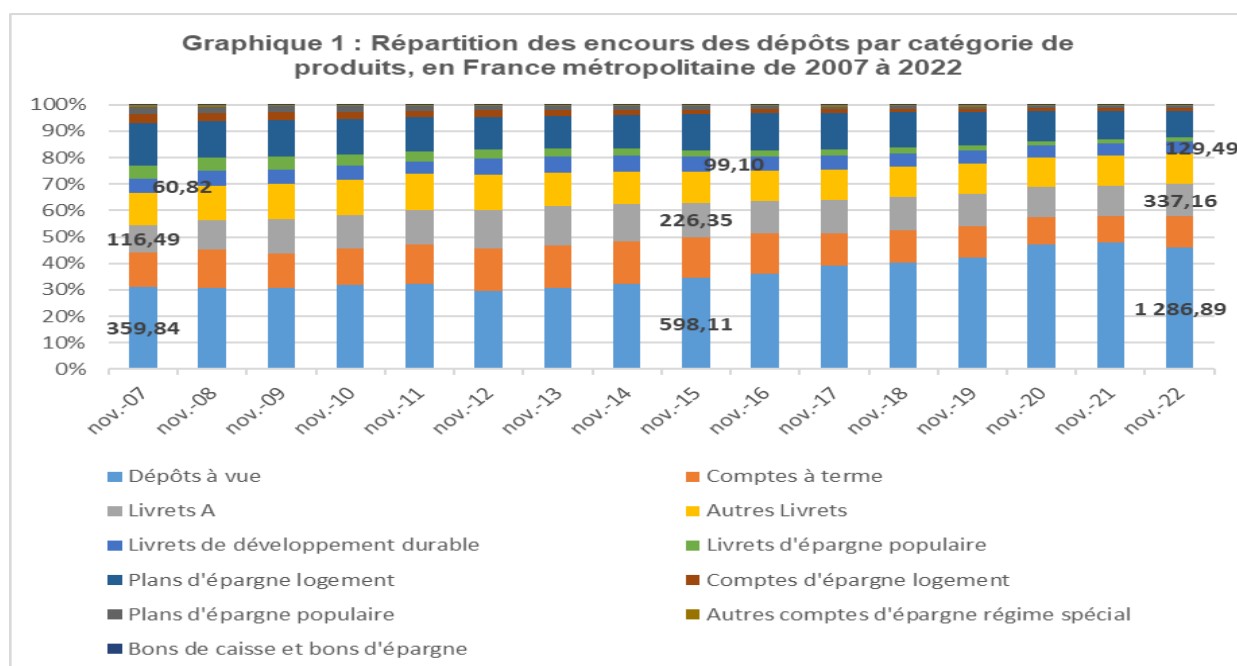
⁸ Banque de France, « l'épargne réglementée », rapport annuel 2021, juillet 2022.

sur les 13 régions de la France métropolitaine les trois régions Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine centralisent à elles seules 54% des encours des dépôts bancaires, 41% des encours de LDDs contre 49% et 42% en 2007. Entre 2007 et 2022, les encours des dépôts bancaires hébergés en Ile de France ont augmenté en moyenne de 7,5% soit une croissance annuelle au-dessus du niveau national, parmi les 13 régions le Centre-Val de Loire est celle qui enregistre le taux de croissance le plus bas avec moins de 4,7%.

Tableau 2 : La répartition territoriale des dépôts bancaires, 2007-2022

	Total France Métropolitaine, Md€	Ile-de-France	Centre - Val de Loire	Bourgogne-Franche-Comté	Normandie	Hauts-de-France	Grand Est	Pays de La Loire	Bretagne	Nouvelle-Aquitaine	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'azur	Corse
Encours des Dépôts														
nov-07	1 155,92	29,75%	3,70%	3,92%	4,05%	6,59%	7,82%	4,81%	4,74%	7,97%	7,69%	11,37%	7,16%	0,42%
nov-15	1 740,59	32,71%	3,46%	3,60%	3,73%	6,21%	7,50%	4,81%	4,69%	7,59%	7,14%	11,42%	6,74%	0,39%
nov-22	2 798,41	36,19%	3,04%	3,29%	3,52%	5,84%	6,83%	4,74%	4,58%	7,25%	6,85%	10,83%	6,63%	0,40%
Dont Encours des Dépôts à vue														
nov-07	359,84	35,78%	3,20%	3,35%	3,64%	6,17%	6,31%	3,83%	3,56%	7,81%	7,28%	10,72%	7,77%	0,56%
nov-15	598,11	40,15%	2,83%	3,01%	3,18%	5,59%	5,97%	3,66%	3,68%	6,97%	6,53%	10,52%	7,37%	0,53%
nov-22	1 286,89	41,28%	2,68%	2,81%	3,07%	5,45%	5,87%	3,73%	3,69%	6,85%	6,62%	10,39%	7,03%	0,53%
Dont Encours des LDD														
nov-07	60,82	20,17%	4,74%	4,49%	5,12%	7,96%	8,35%	5,42%	5,35%	9,00%	8,46%	13,03%	7,60%	0,31%
nov-15	99,10	19,92%	4,42%	4,45%	5,02%	7,63%	8,55%	5,65%	5,79%	9,19%	8,79%	12,82%	7,43%	0,34%
nov-22	129,49	19,21%	4,18%	4,45%	5,10%	7,51%	8,55%	6,23%	6,35%	9,37%	8,72%	12,67%	7,32%	0,34%
Dont Encours Livrets hors LDD et LEP														
nov-07	257,82	25,35%	3,96%	3,97%	4,16%	7,03%	8,13%	5,12%	4,89%	8,36%	8,36%	12,20%	8,03%	0,45%
nov-15	430,11	29,66%	3,64%	3,67%	3,95%	6,75%	7,82%	4,92%	4,67%	7,96%	7,62%	11,76%	7,21%	0,35%
nov-22	656,87	26,31%	3,60%	3,75%	4,27%	6,88%	7,60%	5,93%	5,51%	8,24%	7,88%	12,20%	7,48%	0,34%

Source : Banque de France



Source : Banque de France

Quant aux emplois qui sont faits de ces ressources bancaires par les acteurs financiers privés et publics, ils ont connu entre 2007 et 2022 une croissance annuelle moyenne de 4,51% des encours des crédits/prêts bancaires soit un taux de croissance de 150 points de base de moins que celui des encours des dépôts bancaires (Tableau 3). Fin 2022, les encours de dépôts bancaires dépassent de 139 Md€ ceux des encours des crédits bancaires accordés par les banques qui disposent ainsi d'un coussin de

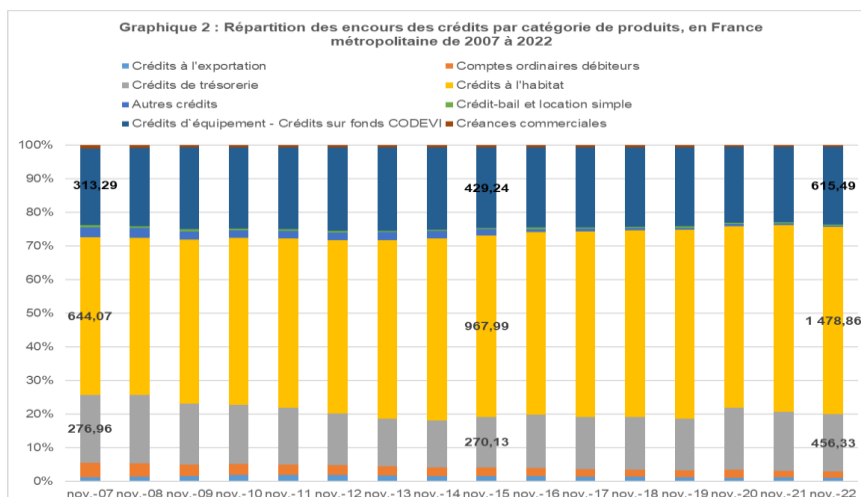
liquidité à moindre coût et de couverture contre une hausse des taux de refinancement. Sur les 2 659 Md€ d'encours de crédits bancaires à fin novembre 2022, 56% sont des encours des prêts à l'habitat, 23% des prêts sur fonds LDDS et 17% des prêts de trésorerie (Graphique 2). De 2007 à 2022, avec un taux de croissance annuel de 5,7% l'encours des prêts à l'habitat a davantage augmenté que ceux des prêts aux PME (sur fonds LDDS) et de trésorerie qui ont un taux de croissance de 4,6% et 3,4%. Les entreprises sont les premières bénéficiaires de crédits avec un encours fin 2022 de 1 323 Md€ pour les crédits aux sociétés non financières, soit environ 50% de l'encours total des crédits et en moyenne une croissance annuelle de 4,3% de 2007 à 2022. Sur cette même période l'encours des crédits accordés aux collectivités locales est passé de 125,5 Md€ à 160 Md€.

Tableau 3 : La répartition territoriale des crédits bancaires, 2007-2022

	Total France Métropolitaine, Md€	Ile-de-France	Centre - Val de Loire	Bourgogne-Franche-Comté	Normandie	Hauts-de-France	Grand Est	Pays de La Loire	Bretagne	Nouvelle-Aquitaine	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'azur	Corse
Encours des Crédits														
nov-07	1 373,02	36,38%	3,10%	3,42%	3,76%	6,33%	8,35%	5,10%	4,74%	6,74%	6,28%	9,81%	5,76%	0,23%
nov-15	1 714,90	32,41%	3,27%	3,50%	3,92%	6,56%	8,01%	5,40%	4,82%	7,36%	6,81%	11,18%	6,42%	0,33%
nov-22	2 659,38	32,90%	3,03%	3,34%	3,66%	6,27%	7,43%	5,24%	4,82%	7,65%	7,10%	11,50%	6,67%	0,38%
Dont Encours des Crédit de trésorerie														
nov-07	276,96	62,58%	1,83%	1,87%	2,64%	4,79%	6,34%	2,72%	2,34%	4,01%	3,19%	4,85%	2,69%	0,15%
nov-15	270,13	60,22%	1,71%	2,05%	2,83%	5,02%	5,62%	2,73%	2,61%	4,42%	3,39%	5,63%	3,53%	0,23%
nov-22	456,33	58,78%	1,72%	1,97%	2,05%	5,13%	4,83%	2,60%	2,64%	4,84%	4,36%	6,61%	4,15%	0,30%
Dont Encours des Crédit à l'habitat														
nov-07	644,07	24,88%	3,74%	4,21%	4,26%	7,33%	9,57%	6,18%	5,50%	7,70%	7,28%	11,70%	7,37%	0,28%
nov-15	967,99	25,06%	3,62%	3,96%	4,21%	7,29%	8,45%	5,82%	5,20%	8,00%	7,45%	12,98%	7,58%	0,37%
nov-22	1 478,86	25,84%	3,36%	3,69%	4,11%	6,73%	8,23%	5,81%	5,27%	8,33%	7,66%	12,90%	7,67%	0,39%
Dont Encours Crédits d'équipement - Crédits sur fonds CODEV/LDD														
nov-07	313,29	23,17%	3,65%	4,06%	4,52%	7,08%	8,66%	6,14%	6,58%	8,86%	8,51%	12,05%	6,47%	0,26%
nov-15	429,24	24,03%	3,72%	3,93%	4,42%	6,97%	8,29%	5,87%	6,33%	8,88%	8,46%	12,18%	6,54%	0,38%
nov-22	615,49	23,10%	3,63%	3,91%	4,27%	6,73%	8,12%	6,43%	5,84%	9,00%	8,63%	13,04%	6,86%	0,45%

Source : Banque de France

La répartition territoriale des encours des prêts bancaires se caractérise également par des disparités entre régions. En 2022, sur les 13 régions de la France métropolitaine les trois régions Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine centralisent à elles seules 52% des encours des prêts bancaires, 45% des encours de prêts sur fonds LDDS contre 53% et 44% en 2007. Entre 2007 et 2022, les encours des prêts accordés sur fonds de LLDS en Ile de France ont augmenté en moyenne de 4,6% par an et parmi les 13 régions c'est celle de Bretagne qui enregistre le taux de croissance le plus bas de 3,8%.



A la fin de l'année 2021, la BdT dispose d'un encours de l'épargne réglementée centralisée au Fonds d'épargne de 297,7 Md€ en augmentation depuis 2015, dont 278,5 Md€ d'encours provenant des Livrets A et des LDDS et 19,2 Md€ des LEP. Elle utilise cette ressource pour réaliser la mission que lui confie le législateur de financer les projets d'intérêt général (logement social, habitat spécifique, politique de la ville, infrastructure).

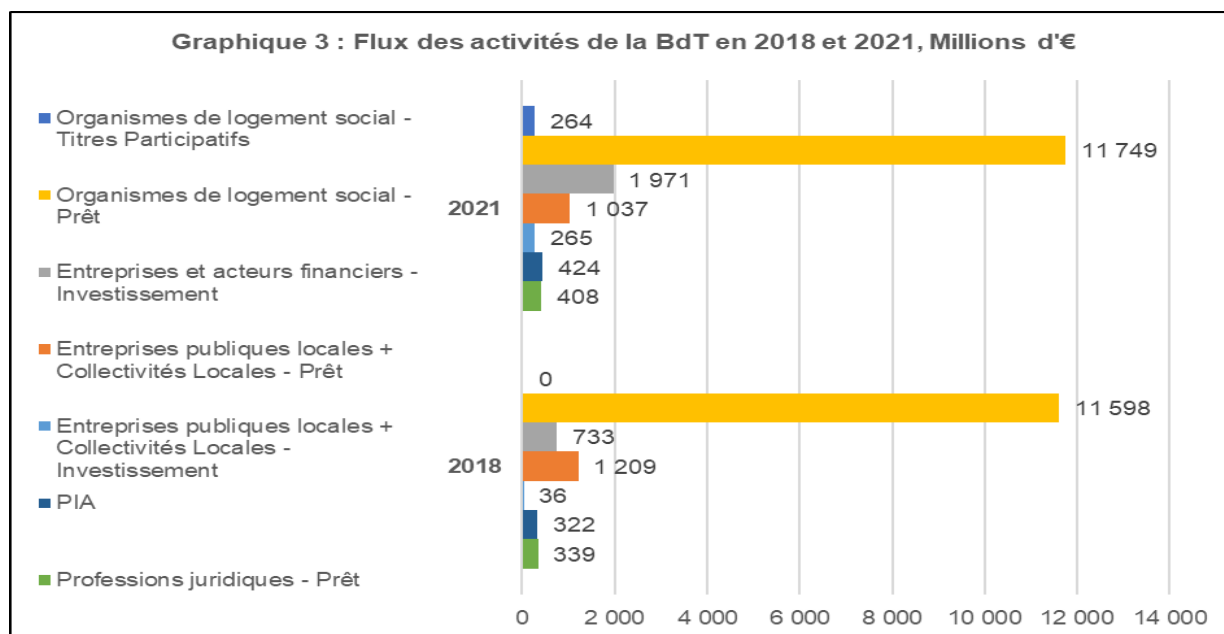
2. Une Banque des Territoires qui cherche à confirmer son ancrage territorial dans un environnement concurrentiel

La BdT centralise les activités stratégiques de la CDC de distribution des prêts du Fonds d'épargne, d'investissement dans les projets qui participent au développement territorial, d'ingénierie aux entités publiques locales et de banque du service public de la justice, les développe et contribue au renforcement de l'action de la CDC au service du développement territorial.

Parmi ces quatre activités stratégiques, celle d'investissement en fonds propres est celle qui a connu la plus forte croissance depuis la création de la BdT. Le flux annuel des investissements à long terme de la BdT est passé d'environ 769 M€ en 2018 à 2,236 Md€ en 2021, et dans cet investissement total, la part des investissements dans les Collectivités Locales et entreprises publiques locales est passée de moins de 5% à environ 33% (Graphique 3). La BdT investit dans des projets de développement territorial à retombées environnementales et extra-financières aux côtés d'autres investisseurs publics ou privés, en mobilisant d'autres ressources (subventions publiques, crédits bancaires, fonds européens)⁹. Tout en respectant les règles du marché elle intervient en tant qu'investisseur-actionnaire minoritaire- en réponse à un besoin collectif formulé par l'Etat, une collectivité territoriale, un acteur public ou privé, pour remédier au manque d'initiative privée et contribuer à la cohésion sociale et territoriale. Elle gère le portefeuille d'actifs financiers du Fonds d'épargne dans l'objectif de maintenir son équilibre financier, d'augmenter son résultat financier afin de lui permettre de financer les projets d'intérêts général à des taux compétitifs et de rémunérer les banques collectrices de l'épargne réglementée. Le passif du Fonds d'épargne étant constitué à 90% des fonds « centralisés » complétés par d'autres ressources et son actif à 58% de prêts à long terme et 40% de titres financiers liquides, la BdT ajuste le portefeuille de titres liquides pour compenser une baisse des encours centralisés et/ou une augmentation de la demande de prêts. L'encours du portefeuille de titres financiers progresse de 45,7Md€ pour atteindre 129,5 Md€ en 2021 contre

⁹ La BdT investit dans des projets de développement local de six segments thématiques : Economie et Cohésion sociale, Economie mixte et filiales, Infrastructures et Transport, Transition Energétique et Ecologique, Transition Numérique, Ville Immobilier et Tourisme. Elle intervient avec BpiFrance dans le secteur du tourisme, de l'industrie ou en cofinancement mais en se concentrant sur les entreprises publiques locales et les infrastructures. Les directions des Participations stratégiques et de Gestion d'actifs de la CDC réalisent elles aussi des investissements en fonds propres dans les mêmes secteurs que la BdT mais avec pour principale différence l'absence d'objectifs territoriaux de leurs investissements.

83,8 Md€ en 2018, progression qui s'explique par l'augmentation du poids des placements dans des titres de taux qui est de 59,5% en 2021 contre 40% en 2018, le poids des investissements en actions et fonds a baissé de 15 à 12% de l'encours.



Source : Banque des Territoires

On observe une concentration et une disparité territoriale de l'activité d'investissement avec un « Siège » (la Direction de l'investissement qui pilote cette activité pour la CDC) qui réalise à lui seul 54% du total des investissements en 2021 et la Direction Régionale Ile de France qui a réalisé en 2018 comme en 2021 environ 12% de cette activité. Entre 2018 et 2021, les investissements à long terme de la BdT dans les structures de l'ESS ont été multipliés par 11 mais ils représentent moins de 6% des investissements réalisés en 2021 et, sur les 126 M€ d'investissements, 15% sont à l'initiative de la Direction Régionale Ile de France (Tableau 4). En 2021, sur les 126 M€ d'investissements à long terme de la BdT dans les entreprises de l'ESS, 15,25 M€ ont été investis dans des Fonds d'urgence ; 60,5 M€ dans des Fonds ; 40,5 M€ dans des Fonds propres et 8,3 M€ sous forme de prêts subordonnés à long terme. A titre d'exemple, la BdT est à l'initiative de la création du Fonds NovESS qui finance et accompagne des entreprises de l'ESS qui ont besoin de 100k€ à 500k€ de fonds propres pour changer d'échelle.

Tableaux 4 : L'activité d'investissement des 16 Directions régionales de la BdT

En Millions d'€	2018		2021	
	Total	Dont ESS	Total	Dont ESS
Auvergne-Rhône-Alpes	43,9	0	116,3	7,7
Bourgogne-Franche-Comté	17,4	0,3	35,5	0,3
Bretagne	11,8	0,1	25	3,4
Centre-Val de Loire	80,8	0	79,9	10,2

Corse	0,1	0	2,6	0,2
Grand Est	48,2	0,6	45,1	2,1
Antilles-Guyane	8,4	0	5,5	0
Haut de France	27,8	0,2	44,4	1
Île de France	90,5	0,2	257	18,9
Pacifique	2,6	0	3,1	0,9
Réunion-Océan Indien	2,4	0	7,9	0,4
Normandie	12,8	0	27,7	0,4
Nouvelle Aquitaine	100,9	0	75,7	1,8
Occitanie	58,7	0,2	45,3	0,2
Pays de la Loire	88	0	125,5	3,1
Provence Alpes Côte d'Azur	60,3	0,5	134,2	6,9
Siège	114	6,2	1 205,00	68,2
TOTAL	768,6	8,3	2 235,70	125,7

Source : Banque des Territoires

Avec son activité de distribution des prêts du Fonds d'épargne qui centralise l'épargne placée sur les livrets réglementés, la BdT assure l'essentiel du financement bancaire du logement social et une part limitée du financement bancaire d'autres projets d'intérêts général. La BdT consent des prêts à partir principalement de ressources du Fonds d'épargne mais également d'autres ressources internes. Entre 2018 et 2021, la part des prêts du Fonds d'épargne dans les prêts signés par la BdT est passé de près de 90% à un peu plus de 80%. En 2021, l'encours des prêts du Fonds d'épargne s'élevait à 191,4 Md€ en augmentation de 2% par rapport à 2018 mais avec une croissance annuelle moyenne de 0,7% bien en dessous des 7,7% de 2007 à 2016.

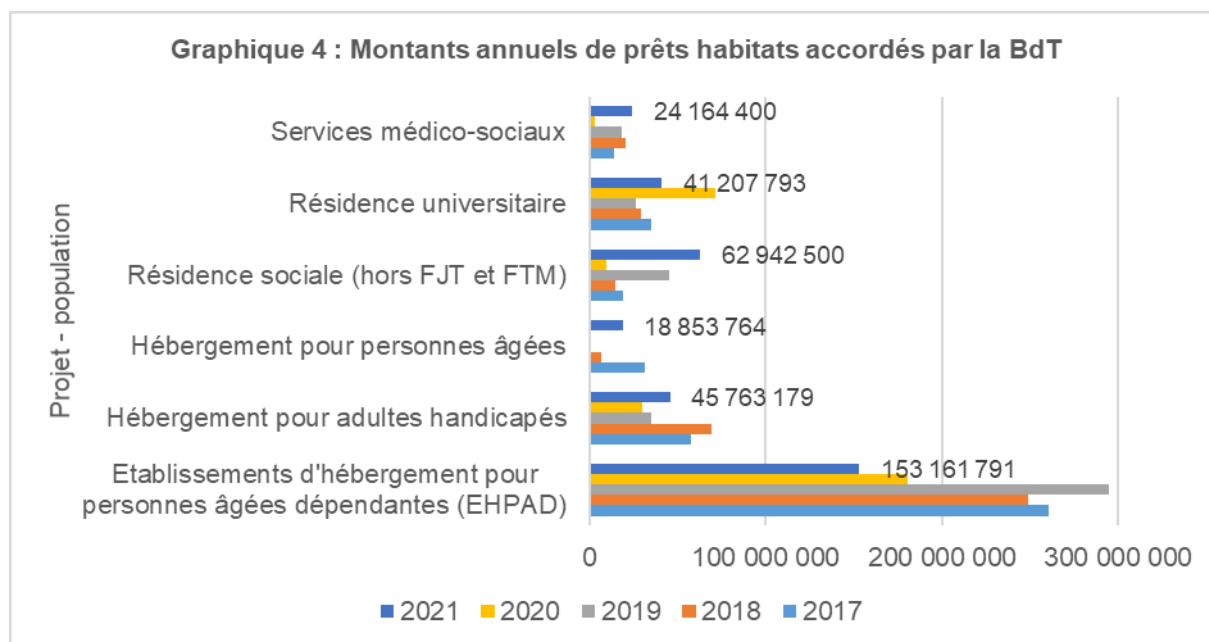
Le montant total de 13,2 Md€ de prêts accordés en 2021 était d'un niveau équivalent à celui de 2018 et 89% était des prêts signés avec des organismes de logement social contre seulement 8% de prêts accordés aux entreprises publiques locales et Collectivités Locales (Graphique 3). Sur le marché concurrentiel du financement des Collectivités Locales, la BdT a vu sa part de marché baisser de 12,4% en 2017 à 3,4% en 2021 en faveur notamment de la LBP qui avec 16% de part de marché en 2021 est le 1^{er} financeur public des Collectivités Locales (Tableau 5). C'est le Ministre de l'Economie qui est chargé de l'articulation entre les prêts sur Fonds d'épargne aux collectivités territoriales hors logement social et ceux de LBP, il définit les enveloppes et les modalités de ces prêts.

Tableau 5 : Les principaux financeurs des collectivités locales en 2021

	Part de marché
LBP	16,1%
BPCE	13,2%
Crédit Agricole	6%
Crédit Mutuel	4,5%
Société Générale	3,6%
BdT	3,4%

Source : Finance Active

Sur le marché du financement à long terme de l'habitat, la BdT en plus d'être le 1^{er} financeur de l'habitat social est un financeur actif de projets sociétaux en matière de construction, de rénovation, de bâtiments, d'établissements à destination notamment des populations dépendantes. Sur la période 2017-2021, le cumul des prêts pour l'habitat spécifique signés avec des acteurs autres que les Organismes de Logement Social (OPH/ESH) et les Collectivités locales s'élève à 2,23 Md€ soit un flux annuel moyen de 446 M€ (Tableau 6). Plus de 51% de ce flux moyen a servi à financer des projets sur l'habitat concernant les EHPAD, projets qui avec un montant annuel moyen de prêts de 228 M€ ont été les principaux bénéficiaires loin devant ceux pour l'hébergement pour adultes handicapés et la résidence universitaire (Graphique 4).



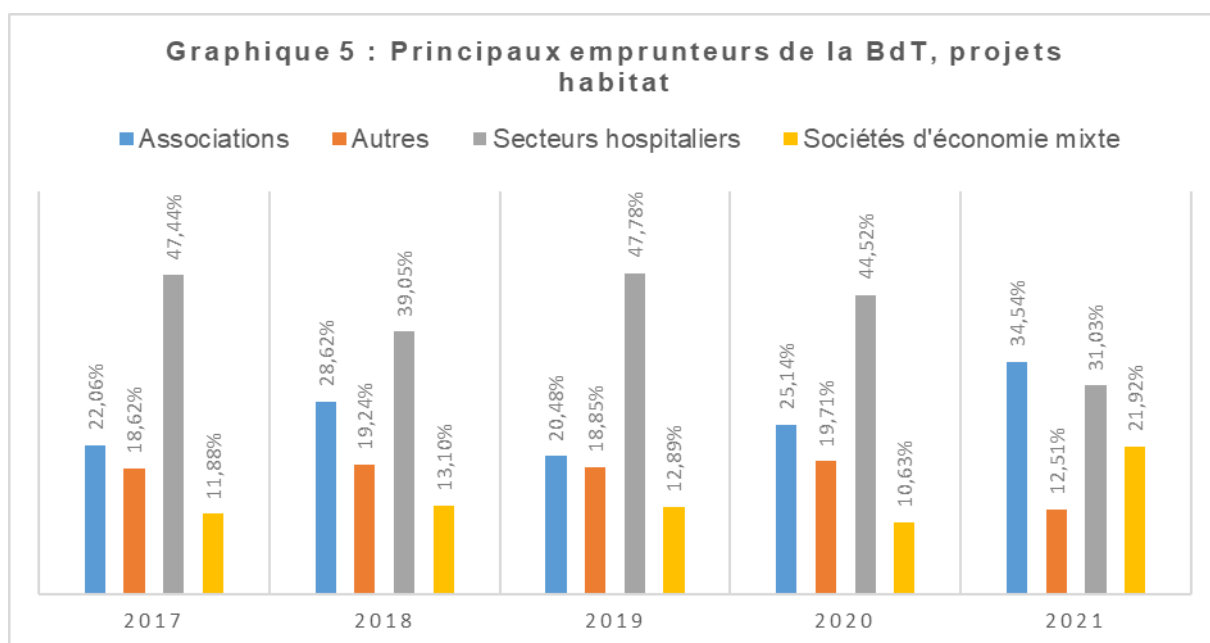
Source : Banque des Territoires

La BdT a accordé plus de 42% du montant des prêts habitat à des acteurs des secteurs hospitaliers et notamment à des hospices et maisons de retraite médicalisées, et aux associations avec plus de 26% du montant (Graphique 5). La répartition territoriale de ces prêts pour l'habitat spécifique est concentrée sur sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Île de France, Occitanie, Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Bretagne et Provence Alpes Côte d'Azur) qui à elles seules ont reçu environ 82% du total des 2,23 Md€ du financement.

Tableau 6 : La répartition par région des prêts pour l'habitat spécifique accordés par la BdT à des contreparties autres que les OLS et Collectivités locales

Régions	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
ANTILLES-GUYANE	0,00%	0,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,13%
AUVERGNE-RHONE-ALPES	26,27%	13,19%	7,87%	20,69%	18,81%	17,34%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	10,02%	2,32%	12,46%	2,07%	5,47%	6,79%
BRETAGNE	8,53%	5,23%	10,78%	8,59%	10,61%	8,75%
CENTRE-VAL DE LOIRE	1,86%	3,26%	0,74%	0,26%	0,66%	1,42%
CORSE	0,00%	1,15%	0,03%	0,31%	0,00%	0,29%
GRAND EST	7,93%	11,14%	6,06%	10,42%	10,76%	9,15%
HAUTS-DE-FRANCE	10,06%	4,35%	3,97%	2,53%	6,38%	5,68%
ILE-DE-FRANCE	12,68%	9,90%	10,21%	23,11%	16,24%	13,95%
NORMANDIE	3,80%	11,69%	4,18%	1,80%	5,72%	5,56%
NOUVELLE-AQUITAINE	8,12%	7,50%	10,25%	8,50%	9,95%	8,86%
OCCITANIE	4,40%	11,24%	15,08%	15,42%	5,47%	10,02%
PACIFIQUE	0,00%	0,00%	0,93%	0,00%	0,00%	0,20%
PAYS DE LA LOIRE	2,52%	6,52%	9,56%	2,15%	2,08%	4,68%
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	3,66%	9,87%	7,86%	4,16%	7,85%	6,73%
REUNION-OCEAN INDIEN	0,15%	2,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,44%
Total flux prêts habitat, en €	506 131 442	458 177 143	470 863 474	354 291 645	441 541 723	2 231 005 426

Source : Banque des Territoires



Source : Banque des Territoires

Quant à l'activité d'ingénierie, de conseil et d'appui aux territoires, avec des dépenses cumulées sur la période 2016-2021 qui s'élèvent à près de 290 M€, elle croit avec l'activité de versement de subventions et d'interventions sous mandats qui nourrit le flux de projets territoriaux en réponse à des programmes nationaux (Quartiers de la politique de la Ville, Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industrie, PIA) et se substitue au budget de l'Etat. Cette activité est étroitement liée aux deux activités principales de prêts à long terme et d'investissements de la BdT, elle consiste à favoriser en amont l'émergence, la construction de projets de développements territoriaux, accompagner lors de la sélection des projets et choisir en fonction des projets retenus le mode de financement à long terme adéquat. A titre d'exemple, dans le cadre du programme national « Action Cœur de Ville » la BdT s'est engagée sur la période 2017-2022 sur un montant total de 1,7 Md€ dont 100 M€ de

dépenses en ingénierie, 900 M€ en investissements en fonds propres et 700 M€ en prêts sur Fonds d'épargne. Au 31 juin 2021, sur ce programme « Action Cœur de Ville » la BdT avait réalisé 75% du montant dédié à l'ingénierie, 31% de celui en investissements tandis que le montant des prêts accordés dépassait de 21 M€ le montant annoncé. Cette étroite imbrication entre l'activité d'ingénierie territoriale de la BdT et ses deux activités de financement et d'investissement pose la question du risque de conflits d'intérêt. La BdT se doit d'appliquer le principe de non conditionnalité entre la réalisation de l'activité de conseil, d'appui au montage de projets et l'octroi d'un prêt, la réalisation d'un investissement.

Face aux banques universelles qui se positionnent de plus en plus sur le financement de projets des collectivités territoriales à long terme (prêts sur fonds « non centralisés ») et cherchent à se différencier en digitalisant leur offre commerciale, la BdT a mis en place un Plan stratégique et de transformation 2020-2024 pour se transformer à horizon 2030 en une « entreprise plateforme » distribuant ses offres de financement simultanément par le canal digital d'une plateforme et le canal physique de son réseau territorial. Ce positionnement des banques sur le financement de projets territoriaux dits souvent de transitions a été encouragé par les pouvoirs publics. Le Ministre et la Direction Générale du Trésor veillent à maintenir un certain « équilibre concurrentiel » qui ne soit pas défavorable aux banques universelles. Ils encadrent les interventions de la BdT en lui attribuant des enveloppes suffisantes à la couverture des « failles de marché » et fixe un taux du Livret A peu attractif qui permet aux banques d'avoir l'avantage sur la BdT de pouvoir prêter à des taux de marché plus compétitifs.

L'application de loi PACTE de mai 2019 en introduisant d'une part le concept d'entreprise à « mission », sans différencier une mission d'intérêt général qu'un établissement financier public se doit de mener en application de la loi, d'une mission spécifique qu'un établissement financier privé décide de s'attribuer et, en instaurant d'autre part la supervision prudentielle par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) des activités de la CDC et du Pôle financier public, a pour effet d'exacerber la concurrence entre les établissements financiers publics et privés et non leur complémentarité. Alors que les acteurs financiers publics se doivent d'accomplir des missions d'intérêt général comme celle de combattre l'exclusion financière qui résulte de comportements d'acteurs financiers privés, ils sont contraints de respecter les mêmes règles prudentielles, et de démontrer aux autorités de contrôle qu'ils sont en mesure de remplir leurs missions tout en dégagant des résultats financiers et en étant aussi performants financièrement que leurs concurrents privés.

La comparaison des résultats financiers des acteurs financiers publics, des performances financières de leurs investissements avec ceux et celles des acteurs financiers privés n'est pas raison. Les acteurs financiers publics ont à mener des missions d'intérêt général, or la réalisation de ces missions se traduit très rarement par des résultats financiers à court ou moyen termes. Leurs résultats et performances financières sont davantage dépendants de facteurs exogènes comme les politiques du gouvernement en matière de logement social, de la Ville, de l'industrie...et sont par conséquent difficilement interprétables et comparables. La mesure par des indicateurs standards comme celui du Return On Equity des financements et investissements réalisés par les acteurs publics sur les territoires n'est pas appropriée lorsque l'on

cherche à mesurer des résultats en matière de satisfaction de l'intérêt général. Ne faudrait-il pas plutôt d'abord établir des indicateurs extra-financiers qui permettraient de mesurer les résultats au niveau des territoires avant de se demander si les actions menées par les acteurs financiers sur les territoires leur permettent d'accroître leurs propres résultats ?