

Les collectivités locales malades de leurs emprunts

Septembre 2011 : Libération rend public un document de la banque Dexia crédit local qui recense les 5500 collectivités locales qui se sont endettées, avec des intérêts faramineux, auprès de cet établissement¹. Chacun découvre alors que sa commune, ou si ce n'est elle, c'est donc sa voisine, a emprunté à Dexia² des millions selon des formules plus alambiquées les unes que les autres, et qui se sont rapidement avérées désastreuses. Sassenage, par exemple, a souscrit un emprunt « Taux fixe dual EUR/CHF Flexi » auprès de Dexia en 2007 pour refinancer des encours existants. La durée du prêt est de 35 ans et 9 mois (au mépris des règles de « bonne gestion » s'appliquant aux collectivités territoriales, qui imposent que la durée d'un prêt ne dépasse pas la durée d'amortissement du bien objet du prêt !), et se divise en trois périodes : du 1^{er} avril 2007 au 31 décembre 2009, le taux bonifié est fixé à 3,30 % ; du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2032, si le cours de change EUR/CHF est supérieur ou égal à 1,40, le taux est fixé à 3,30 % et si le cours de change EUR/CHF est inférieur à 1,40, le taux est égal à 4,30 % + 50 % x (1,40/EUR/CHF - 1) ; du 1^{er} janvier 2033 au 31 décembre 2042, le taux bonifié est fixé à 3,30 %. La période à risques, où les intérêts sont indexés sur le cours du change euro/franc suisse, soit un indice hautement spéculatif, dure 23 ans ! Pourtant, les lois relatives au financement des collectivités locales leur interdisent de s'engager dans des activités

¹ http://www.liberation.fr/societe/2011/09/20/votre-commune-est-elle-infectee-par-un-emprunt-toxique_762505

² ou si ce n'est à elle, c'est donc sa à sœur, puisqu'un certain nombre d'autres banques ont voulu leur part du gâteau : Caisses d'épargne, Crédit agricole, etc.

spéculatives. Et la banque prétend pouvoir garantir un taux de 3,30 % en 2033 ! Lorsqu'il a constaté que les intérêts annuels de Sassenage s'élevaient pour 2011 à 636 992,41 €, alors qu'ils étaient de 170 000 € environ les années précédentes, le maire a refusé de les verser. Aujourd'hui, Sassenage a entamé une action en justice contre la banque parce que le taux effectif global (TEG) n'était pas mentionné sur le contrat, ce qui est tout à fait illégal, et la Chambre régionale des comptes a reconnu qu'en attendant la décision des juges, la commune n'avait pas à payer les intérêts du prêt.

Comment a-t-on pu en arriver là ? Et d'abord, comment se fait-il que les collectivités locales soient obligées d'emprunter auprès de banques privées ?

Petit retour historique :

Après la Seconde Guerre mondiale, les collectivités locales sont financées principalement par l'État, par le biais de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les collectivités doivent emprunter pour des projets précis, et l'État exerce sur ces prêts un contrôle a priori. En 1966 est créée la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), qui vient compléter par des ressources de marché les financements de la CDC aux collectivités locales. Il s'agit d'un établissement public à caractère administratif. Le basculement vers un financement de plus en plus privé s'opère à partir de la fin des années 1970 : les collectivités obtiennent le droit de financer leurs investissements par des prêts globalisés. Puis, la loi de décentralisation de 1982 leur accorde la liberté d'emprunter et remplace le contrôle a priori par un contrôle a posteriori. Deux ans plus tard est abolie la distinction entre banques de dépôt et banques d'affaires. En 1987 la CAECL est privatisée et devient le Crédit local de France, société anonyme qui sera introduite en bourse à partir de 1991 et qui s'alliera au Crédit communal de Belgique pour donner naissance en 1996 à Dexia. Les choses iront en s'accéléralant à partir de ce moment-là, les banques visant à

toujours accroître leurs profits et leur part d'un marché concurrentiel, et les prêts aux collectivités publiques étant considérés comme des marchés sans risque et aux marges confortables. À partir du milieu des années 1990, les banques vont petit à petit commencer à proposer des prêts de plus en plus complexes, de plus en plus risqués, mais qui leur rapportent gros, le risque reposant uniquement sur l'emprunteur. Ce mouvement s'accélère grandement à partir des années 2000 (prêts à taux variables indexés sur des indices monétaires, obligataires ou internationaux, en lieu et place des taux fixes, puis des prêts de plus en plus complexes, comprenant une option, ou un *swap* - contrat d'échange de taux d'intérêt, décidé par la banque- ou la combinaison d'un swap et d'une option). Elles contourneront l'interdiction faite aux collectivités locales de s'engager dans des opérations de nature spéculative en créant des produits structurés, comprenant à la fois un prêt et une option (la formule du calcul du taux est très complexe, elle s'étend parfois sur plusieurs pages ! Personne ne l'analyse, et nulle part son caractère spéculatif n'est mentionné). Elles incitent en outre leurs clients à renégocier leurs prêts à taux fixe en cours pour leur appliquer ces formules délétères.

Or, les maires et conseillers municipaux de la majeure partie des communes touchées ne sont pas rompus à la cuisine des banques, et comptaient largement sur leur banquier pour les conseiller de manière avisée, les banques ayant l'obligation légale de conseiller leurs clients dans l'intérêt de ces derniers. Mais devant des formules pareilles, certains d'entre eux n'ont-ils pas été négligents ? Que penser par exemple d'un Didier Migaud, aujourd'hui président de la Cour des comptes et toujours prompt à donner des leçons d'austérité à qui veut bien l'écouter (et ils sont hélas nombreux), alors qu'il a laissé la Métro s'endetter auprès de Dexia, pour profiter de taux légèrement inférieurs à ceux du marché, en souscrivant des emprunts indexés sur le taux de change euro/franc suisse ou

sur la différence des taux de change euro/franc suisse et euro/dollar ou encore dont le taux varie selon la différence sur les marchés financiers entre les taux de l'argent à court terme (CMS 3ans) et ceux de l'argent à long terme (CMS 10 ans) ? Résultat, les intérêts remboursés aux banques s'élevaient à 9,4 millions d'euros en 2009 et sont passés à plus de 14 millions pour 2013. Sur 365 millions empruntés, plus de 77 millions l'ont été sous la forme de prêts toxiques, notamment pour financer le Stade, dont l'utilité n'a toujours pas été démontrée. La Métro, sous la pression du CAC 38, association visant à faire la lumière sur la légitimité des dettes des collectivités, a finalement saisi la justice fin mai 2013 en raison de l'absence de TEG dans ces contrats.

Il faut dire que ces prêts ont généralement en commun de débiter par une période de taux inférieur aux taux habituels pratiqués sur le marché : bon nombre d'élus les ont donc souscrits en se disant qu'au moins, pendant leur mandat, les remboursements seraient assez faibles et qu'après eux, eh bien on verrait bien. Mais la légèreté de certains élus comme Didier Migaud ne doit cependant pas masquer le fait que les grands fraudeurs de cette histoire sont tout de même les banques, qui n'ont pas honoré leur obligation de conseiller honnêtement leurs clients, voire qui les ont tout simplement escroqués en leur cachant les risques qu'ils prenaient en souscrivant de tels prêts.

« Les collectivités locales ont la possibilité de ne pas s'acquitter des intérêts de ces emprunts, qui constituent une dette illégitime à bien des égards, explique Patrick Saurin, ancien chargé de clientèle auprès des collectivités publiques pour la Caisse d'épargne et aujourd'hui membre de Sud BPCE et du CADTM. Les fondements juridiques de telles actions existent, comme l'a encore montré tout récemment le jugement du tribunal de grande instance de Paris, qui a condamné la Royal Bank of Scotland assignée en justice par la communauté d'agglomération de Lille. »

Le problème, c'est que de nombreux élus ne souhaitent pas affronter les banques et préfèrent laisser les citoyens payer ces sommes indues, tout en laissant leurs services à la population se dégrader. En témoigne la création de la Société de financement local (SFIL), structure publique créée pour reprendre l'encourt de dix milliards d'euros de prêts toxiques de Dexia. Aujourd'hui, lorsque Dexia est condamnée, c'est donc l'État, via la SFIL, qui paie la note. En outre, voyant que les collectivités locales obtenaient gain de cause devant les tribunaux, le gouvernement a tenté d'exonérer les banques en rendant légaux rétroactivement les contrats de prêt ne mentionnant pas le TEG, par la grâce de l'article 60 de la loi de finance, dont cette disposition a été rejetée par le Conseil constitutionnel. Ledit article 60 prévoit également la création d'un fonds (abondé pour partie par les banques et pour partie par l'État) d'aide aux collectivités locales empêtrées dans leurs emprunts toxiques, mais pour en bénéficier, les collectivités doivent avoir négocié un compromis avec leur banque, consistant à s'abstenir de la poursuivre en justice, à rembourser leur emprunt de manière anticipée, avec toutes les pénalités afférentes ! L'État est revenu à la charge, et en juillet 2014, le Conseil constitutionnel a validé une loi empêchant les collectivités locales d'attaquer en justice les banques qui les ont flouées quelques années plus tôt.

Interpelé début 2013 par le Collectif d'audit citoyen de la dette publique de l'Isère, sur les manœuvres des élus visant à protéger les banques au détriment des citoyens, Michel Destot a répondu complètement à côté de la plaque en se vantant, en qualité de maire et de président de l'Association des maires des grandes villes de France, d'être à l'initiative de la création en octobre dernier de l'Agence France locale, un regroupement de collectivités locales permettant d'emprunter sur les marchés sans l'intermédiation d'une banque, pour aider les collectivités adhérentes à se financer. Rien qui permettrait aux contribuables

grenoblois, et aux autres, d'éviter de payer pour les escroqueries des banques, donc.

« De toute façon, le seul moyen d'assurer que les banques fassent réellement leur boulot dans l'intérêt général, c'est de créer un service public des banques, déclare Patrick Saurin. Y compris pour les activités de financement et d'investissement, qui doivent être sous contrôle citoyen. »

Le Collectif d'audit citoyen de la dette publique de l'Isère (CAC 38) est une association de citoyens visant à contrôler les conditions dans lesquelles les collectivités publiques ont contracté des dettes, comment et auprès de qui, pour en vérifier la légalité, la légitimité et interpeler élus et administrés sur la nécessité de refuser de payer celles qui ne remplissent pas ces critères. C'est grâce à ce collectif que la Metro a finalement décidé de saisir la justice et de provisionner les sommes litigieuses en attendant le verdict.

Un ancien comptable communal nous explique :

Vous travailliez au Trésor, et vous avez vécu des souscriptions d'emprunts toxiques. Comment cela se passait-il ?

« DEXIA était intraitable et ses commerciaux se comportaient comme en terrain conquis. Ils avaient placé auprès d'une commune moyenne un emprunt fondé sur la différence de taux entre les marchés à court terme et les marchés à long terme. En 2008, les intérêts de cet emprunt ont explosé, et le maire s'est rapproché de DEXIA pour renégocier cet emprunt.

La discussion à laquelle j'ai assisté, fut d'une grande âpreté. J'ai suggéré, appuyé par le directeur général des services, de remplacer cet emprunt par un contrat à

taux fixe ou avec une indexation simple type Euribor.

La proposition des commerciaux de DEXIA a été de refourguer au maire un prêt avec un taux indexé sur la différence entre l'euro et le franc suisse ! Et il l'a signée, confiant dans leurs démonstrations selon lesquelles il n'y avait aucun risque que le franc suisse monte au dessus d'un certain niveau ! Or ce qui ne devait pas arriver arriva, et ce sont maintenant les prêts les plus toxiques. »

Mais comment se fait-il que les élus se soient laissés séduire par des formules dont ils voyaient bien qu'elles étaient trop alambiquées pour être honnêtes ?

« C'était la mode ! Comme pour les habits, les services financiers connaissent des modes. Là, tout le monde s'y mettait. J'ai, depuis, discuté avec un directeur financier de la région qui m'expliquait qu'à l'époque, il était un peu la risée de ses homologues, parce qu'il n'avait pas souscrit de tels prêts et que les siens étaient toujours à des taux légèrement supérieurs aux leurs. Depuis, ses collègues rient un peu moins.

À cette époque là, nous étions peu formés à toute cette ingénierie financière, que ce soit dans les services des Finances Publiques, dans les Préfectures, ou dans les services financiers des collectivités. C'est très complexe : la formule du calcul du taux s'étend parfois sur trois pages, avec des références introuvables et des index aux formules alambiquées. Personne n'y comprenait rien, sauf les banquiers. Ce n'est qu'à partir de 2011 que l'État a commencé à s'en inquiéter. Il y a eu une vraie défaillance de notre administration sur ce coup-là. »