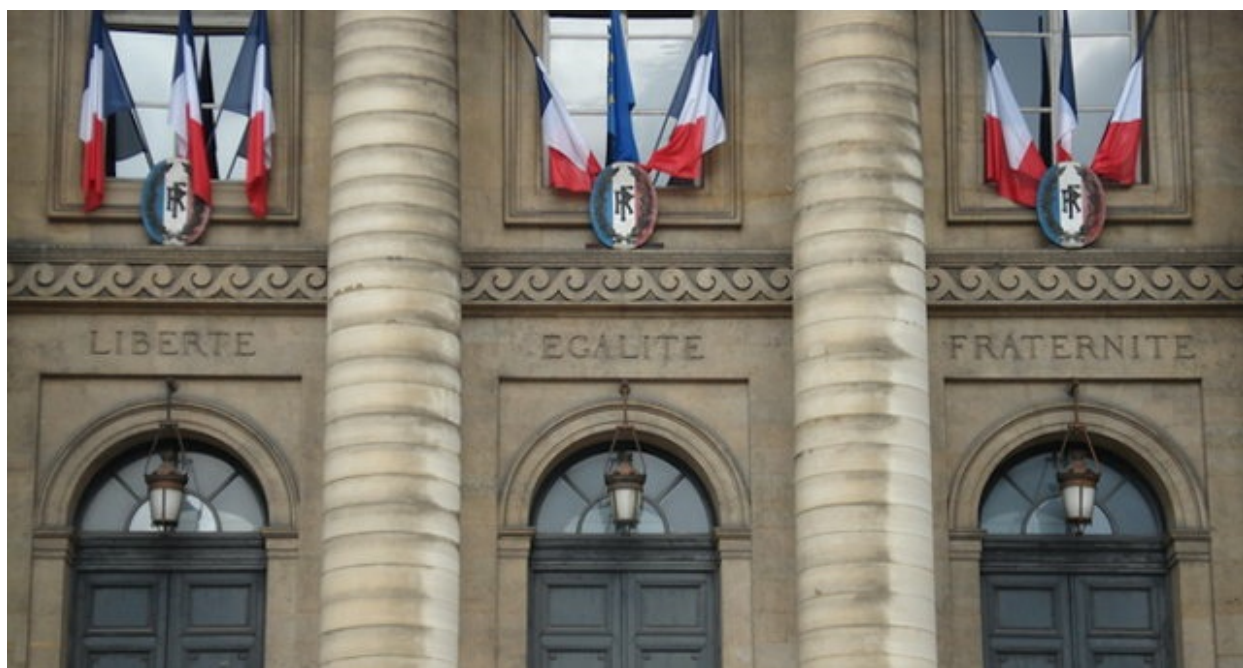


La Cour des comptes et les emprunts toxiques

 cadtm.org/La-Cour-des-comptes-et-les

Entre euphémisation, déni et amnésie

9 février par **Patrick Saurin**



Liberté, égalité, fraternité, une devise de plus en plus difficile à appliquer pour les mairies endettées.

Paul Pichota, Flickr

La Cour des comptes vient de publier son *Rapport public annuel 2018* [1]. Dans son *Tome 1*, un point entier du chapitre I, « Les Finances publiques », est consacré aux emprunts toxiques. L'intitulé retenu, *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques* [2], affiche la volonté de ménager la chèvre et le chou. Si ce rapport a l'intérêt de porter à notre connaissance des éléments essentiels sur l'issue de ce dossier, dans le même temps, comme dirait notre cher président, il atténue quelques-unes de ses composantes, omet de mentionner un certain nombre d'éléments et se refuse à creuser des aspects pourtant essentiels. Ces manques nous ont amenés à proposer une lecture critique de ce rapport dont l'objectif essentiel est de faire la démonstration que le recours des collectivités aux aides du fonds de soutien est un meilleur choix que l'action en justice contre les banques.

« **Euphémismos** : emploi d'un mot favorable (à la place d'un mot de mauvaise augure). » *Le Robert. Dictionnaire historique de la langue française*

Au commencement était le verbe. Force est de constater que celui des rapporteurs est fortement euphémisé. Dans leur étude, ils privilégient les expressions « *emprunts à risque* », « *emprunts structurés* », « *produits structurés* », « *produits dits structurés* » et « *produits très sensibles* ». Le mot « *toxicité* », utilisé entre guillemets n'apparaît qu'une fois et le mot « *toxique* » deux fois seulement (dont une entre guillemets) et à chaque fois précédé de l'adverbe « *faiblement* » jouant un rôle d'adoucisseur.

Ces choix lexicaux ne doivent rien au hasard. Ils attestent tout à la fois la grande capacité des rédacteurs à manier la vieille langue de bois libérale – dont ils ont dû réussir brillamment le TOEFL [3] –, et leur volonté d'éluder l'incontestable essence spéculative des emprunts souscrits par les collectivités. L'étymologie du mot « *toxique* » renvoie au mot grec *toxikon*, désignant le poison dont on imprégnait les flèches... Ainsi le poison, perfidement inoculé par les banques, s'est-il subtilement transformé en risque, puis en sensibilité avant de s'évanouir dans une structure. On est passé d'une intentionnalité, « *empoisonner* », à quelque chose d'accidentel, de non intentionnel, échappant à la volonté de ceux qui ont provoqué les dommages, à l'insu de leur plein gré en quelque sorte.

Une telle présentation a pour effet d'évacuer la responsabilité des banques mais aussi, et surtout, les intentions triviales et cupides qui étaient les leurs lorsqu'elles ont mis en place ce type d'emprunt, à savoir la recherche d'un gain optimal à n'importe quel prix (pour leurs clients), intentions que les rapporteurs se gardent bien d'évoquer. La question des responsabilités est à peine effleurée dans l'introduction de l'étude qui renvoie dos à dos les collectivités et les présidents des exécutifs locaux d'un côté, les banques de l'autre (mais sans mentionner les exécutifs de celles-ci) et se contente de citer en note de bas de page les précédents rapports de la Cour. La « *combinaison des responsabilités* » est une habile formulation visant à éluder la responsabilité première des banques dans la mise en place des financements toxiques.

"La Cour retient les chiffres les plus favorables à sa lecture laxiste de la sortie des emprunts toxiques, ou plus exactement s'attache à les présenter comme tels."

Mais l'euphémisation ne concerne pas que les mots, elle s'applique aussi aux chiffres. La Cour retient les chiffres les plus favorables à sa lecture laxiste de la sortie des emprunts toxiques, ou plus exactement s'attache à les présenter comme tels. Les rapporteurs se félicitent d'un taux de dépôt puis d'acceptation des aides plutôt élevé [4]. Nous sommes dans l'histoire du verre à moitié plein ou à moitié vide.

En effet, sur les 850 collectivités impactées par des emprunts toxiques, 676 ont décidé de solliciter le fonds de soutien et 579 d'entre elles ont vu leur demande acceptée. En d'autres termes, 174 collectivités ont fait le choix de ne pas recourir au fonds et 97 qui le sollicitaient ont été refusées. À ce jour, presque une collectivité sur trois (31,8 %) gère ses emprunts toxiques en dehors du dispositif mis en place par l'État. Contrairement à ce que laissent entendre les rapporteurs, ce chiffre est loin d'être négligeable si l'on sait les pressions multiples et appuyées dont les élus ont fait l'objet de la part des représentants de l'État et de la SFIL pour les inciter à recourir au fonds et surtout renoncer à l'action en justice.

Par ailleurs, lorsque la Cour des comptes chiffre à 3 milliards d'euros le coût de sortie des emprunts toxiques sur les finances publiques de l'État et des collectivités, nous nous

interrogeons pour savoir si de l'euphémisation la Cour n'a pas carrément basculé du côté obscur de la tromperie et du mensonge. Si l'on reprend les chiffres donnés par les rapporteurs estimant à 8,5 milliards d'euros le total de l'encours des emprunts toxiques [5], et si l'on applique le ratio IRA/CRD (indemnité de remboursement anticipé/capital restant dû) de 100 % qu'ils retiennent, on peut estimer logiquement à 8,5 milliards d'euros le montant total des IRA (IRA payées dans le cadre du dispositif et en dehors de celui-ci).

Sur ce montant, les banques (hors SFIL et Dexia) n'apportent que 1,5 milliard d'euros, soit seulement 17,6 % du coût total. Qui plus est, ce sont leurs clients qui vont supporter cette charge à travers l'augmentation des tarifications. La Cour ne prend pas non plus en compte le surcoût des intérêts consécutif au refinancement de la partie des IRA que les collectivités ne peuvent régler. En définitive, le coût total des emprunts toxiques est à l'entière charge des citoyens et contribuables français ponctionnés à trois titres : client bancaire (la part du fonds de soutien à la charge des banques), contribuable national (la part du fonds de soutien à la charge de l'État), contribuable local (la part de l'IRA non financée par le fonds).

"Pourquoi la Cour des comptes ne s'est-elle pas penchée sur la question de la nature spéculative des emprunts toxiques ?"

Pour Freud, le déni signale une sorte de *schize*, de clivage dans le psychisme.

Alain Delrieu, *Sigmund Freud. Index thématique*

De l'euphémisation au déni il n'y a qu'un pas, allègrement franchi par les rapporteurs. À aucun moment, la question de l'illégalité des emprunts n'est abordée. Pourtant deux circulaires, respectivement du 15 septembre 1992 et du 25 juin 2010, prenaient soin de préciser : « *Les collectivités locales ne peuvent légalement agir que pour des motifs d'intérêt général présentant un caractère local. L'engagement des finances des collectivités dans des opérations de nature spéculative ne relèvent ni des compétences qui leur sont reconnues par la loi, ni de l'intérêt général précité. Les actes ayant un tel objet sont déferés par le représentant de l'État au juge administratif, sur la base notamment de l'incompétence et du détournement de pouvoir.* »

Pourquoi la Cour des comptes ne s'est-elle pas penchée sur la question de la nature spéculative des emprunts toxiques ? De toute évidence pour ne pas mettre en cause la responsabilité des banques et de l'État, ce dernier cumulant deux graves manquements : la défaillance de son contrôle, en tant que puissance publique, et une duplicité coupable, à l'instar des autres banques. En effet, en reprenant les encours toxiques de Dexia dans le cadre de la Société de Financement Local (SFIL), l'État se substituait en tant que banque à feu Dexia et défendait ses propres intérêts de banquier au lieu de l'intérêt général.

La mauvaise foi des rapporteurs de la Cour des comptes atteint un *summum* lorsque la loi de validation rétroactive du 29 juillet 2014 nous est présentée comme un *deal* accepté par les élus locaux [6]. Cette façon de rendre compte des choses est proprement scandaleuse. En effet, cette loi de validation rétroactive n'est rien d'autre qu'une véritable forfaiture des pouvoirs publics visant à réduire à néant les décisions de justice des tribunaux qui condamnaient les banques (et donc l'État substitué à Dexia à travers la SFIL) au motif du

taux effectif global (TEG) absent ou erroné dans les contrats. Une première mouture de cette loi a d'ailleurs fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel le 27 décembre 2013, épisode peu glorieux que le rapport préfère passer sous silence.

Enfin, lorsque les rapporteurs affirment que les banques ont assumé la charge la plus importante du fonds de soutien, ils n'hésitent pas à intégrer dans le camp bancaire la SFIL (une structure à 100 % publique dans laquelle l'État est majoritaire) et Dexia (banque portée à bout de bras par l'État). Rappelons à ce propos que la faillite de Dexia a déjà coûté 6,4 milliards d'euros au budget de la France. De plus, celle-ci a accordé à Dexia, gérée en extinction, des garanties qui courent encore : une garantie de financement de 32,85 milliards d'euros (sur un montant total de 90 milliards concernant la Belgique, la France et le Luxembourg) et une contre-garantie de 6,65 milliards d'euros sur les prêts à risque aux collectivités consentis par la banque. Les rapporteurs auraient été bien inspirés de rappeler ces garanties.

Nous sommes de ceux qui refusent l'amnésie même comme méthode.

Aimé Césaire, *Discours sur la Négritude*

Après la pluie vient le beau temps et après le déni l'amnésie. Pour preuve, parmi les destinataires des observations des rapporteurs dont les réponses sont mentionnées à la fin de l'analyse, nous relevons un grand absent : Didier Migaud, le Premier président de la Cour des comptes. Pourtant, c'est ce même Didier Migaud qui a contracté un emprunt toxique lorsqu'il était maire de la commune de Seyssins. Lorsqu'elle a décidé de rembourser cet emprunt par anticipation en 2016, sa collectivité a dû payer à la banque, en plus des 2 089 660 euros de capital restant dû, une indemnité de remboursement anticipé de 5,4 millions, excusez du peu.

Ce haut fait de finances locales aurait mérité selon nous un peu plus de considération. Lorsque l'intéressé a déclaré lors de la présentation du *Rapport 2018 de la Cour des comptes* : « *Les résultats sont rarement à la hauteur des crédits engagés par la puissance publique* », il a involontairement trouvé, à l'instar de Monsieur Jourdain, les mots justes pour qualifier le bilan de sa gestion passée de maire de Seyssins. Didier Migaud et sa Cour ont beau jeu aujourd'hui de déplorer « *un effort de réduction des dépenses publiques insuffisant* » [7]. Nous eussions aimé que les rapporteurs de la Cour des comptes lui fassent quelques observations bien senties à ce propos, et nous aurions lu avec intérêt sa réponse... mais les principes fondamentaux d'indépendance et de contradiction qui encadrent les travaux de cette noble institution ont quand même des limites.

Soucieuse d'exhaustivité, la Cour des comptes n'omet pas de mentionner la jurisprudence du 21 septembre 2016 de la cour d'appel de Versailles « favorable aux créanciers », *id est* les banques, mais elle oublie, probablement par mégarde, de signaler que les débiteurs ont fait appel devant la Cour de cassation et elle se garde bien d'évoquer d'autres procès en cours.

Nous relevons un autre oubli important dans le *Rapport* : les hôpitaux. Où en est-on de ce côté-là, sachant qu'une enveloppe de 100 millions d'euros au départ, puis portée par la suite à 400 millions d'euros, avait été mise à leur disposition pour les aider à se sortir du

piège des emprunts toxiques ? Nous n'en saurons pas plus.

Enfin, si l'on sait que « *la Cour des comptes a pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public* » [8], comme il est écrit en introduction du Rapport, pourquoi ne nous est-il donné aucune information sur les banques de contrepartie [9] qui sont les principales bénéficiaires des IRA ? Pourtant, dans son discours prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée du 22 janvier 2018, Didier Migaud affirmait avec conviction à propos de l'institution qu'il préside : « *Son rôle est de faire la lumière sur des situations complexes et pouvant de ce fait apparaître opaques* » [10].

"De même, peu de cas est fait des actions en justice toujours en cours"

Après le Rapport, le combat continue

Comme on peut le vérifier, la partie du *Rapport* de la Cour des comptes consacrée aux emprunts toxiques des collectivités, pardon aux « *emprunts à risque* », non seulement ne va pas au fond des choses mais propose une vue partisane de la situation qui exonère largement l'État et surtout les banques dont les agissements spéculatifs ne sont jamais questionnés. Et ce, en contradiction avec sa mission qui est de garantir « *objectivité et neutralité dans l'appréciation des faits et des décisions* » [11].

De même, peu de cas est fait des actions en justice toujours en cours. En mai ou juin 2018, la Cour de cassation va rendre sa décision suite au recours de quatre collectivités : Saint-Leu-la-Forêt, Carrières-sur-Seine, Saint-Cast-le-Guildo, Saint-Dié-des-Vosges. Ailleurs, dans plusieurs collectivités, des citoyens n'ont pas attendu la publication du *Rapport* de la Cour pour dénoncer le scandale des emprunts toxiques et attaquer en justice les tripatouillages autorisés par la loi scélérate du 29 juillet 2014. À Nîmes, Grenoble, Vichy et Dijon, des actions citoyennes ont été engagées devant les tribunaux qui viennent s'ajouter à celles menées par des collectivités courageuses et soucieuses du bien public. Le 13 février 2018, le tribunal administratif de Nîmes va examiner le recours de citoyens qui ont attaqué une délibération de la collectivité de Nîmes Métropole validant la sortie d'un emprunt toxique de 10 millions d'euros. Dans ce montage, la collectivité a accepté de payer en plus de ces 10 millions une indemnité de 58,6 millions d'euros (36,6 millions d'euros étant supportés par le fonds de soutien). Ce cas de figure digne du *Livre Guinness des records* n'a pas eu l'honneur de figurer dans le *Rapport* de la Cour des comptes. Pourtant il le méritait.

Notes

[1] Cour des comptes, *Le Rapport public annuel, Tome 1 Les observations*, février 2018

[2] Ibid., pp. 93-141.

[3] Comprendre ici *Test of Euphemism as a Foreign Language, of course...*

[4] Ibid., p. 103.

[5] Ibid., p. 97. À la page 103 du *Rapport*, le chiffre de 8,5 milliards d'euros est ramené à 8 milliards.

[6] *Ibid.*, pp. 97-98.

[7] *Ibid.*, p. 49.

[8] *Ibid.*, p. 17.

[9] Les banques de contrepartie sont des grandes banques d'affaires telles que Goldman Sachs, JPMorgan ou UBS, dont la mission consistait à assurer les banques prêteuses dans la mise en place des montages spéculatifs que constituaient les emprunts toxiques.

[10] <https://www.ccomptes.fr/fr/document...>

[11] *Le Rapport public annuel, Tome 1, op. cit.*, p. 18.