

NOTE

Assainir le financement des collectivités locales

Par Robert Lion, ancien Directeur-Général de la Caisse des dépôts

Le 5 novembre 2008

La crise frappe aussi les collectivités locales. En quelques semaines, elles ont découvert que leurs prêteurs habituels ne sont plus au rendez-vous. En d'autres termes, leurs ressources ne provenant ni de l'impôt, ni de l'Etat, et particulièrement leurs 35 millions d'Euros d'emprunts annuels, posent en cette fin 2008 des problèmes inédits et parfois critiques.

La situation en France est plus grave qu'ailleurs. Le financement de ces collectivités a été, au long des quinze ans passés, assuré aux deux tiers par deux prêteurs : Dexia et les caisses d'épargne. Or ces deux établissements sont en situation de freiner ou d'arrêter leurs financements, rendant ainsi problématique le bouclage de nombreux budgets locaux. En outre, au long des dernières années, ils se sont laissé emporter par la folie bancaire, perdant de vue la mission d'intérêt général qui les habitait auparavant, proposant aux emprunteurs – collectivités locales et parfois organismes d'HLM – des produits qu'on nomme désormais « toxiques ». Un grand nombre de leurs clients en paient le prix fort. Cette manière de faire, imputable surtout à Dexia, concernerait un encours de 35 à 50 milliards d'Euros, selon les organismes d'évaluation spécialisés.

Il y a un quart de siècle, deux autres prêteurs finançaient le développement local : la Caisse des dépôts lui affectait une partie des épargnes qui lui sont confiées, provenant de la centralisation des livrets défiscalisés et dits « fonds d'épargne » ; la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), établissement public doté du rating AAA, géré par la Caisse des dépôts, empruntait aux meilleures conditions sur les marchés du monde entier, au bénéfice de toutes les collectivités françaises, et sans autre marge que celle visant à entretenir l'outil.

Ce système était aux antipodes de toute spéculation financière. Il incarnait la sécurité et procurait une ressource au meilleur coût. Il a contribué à l'excellente santé, à de rarissimes exceptions près, de nos collectivités territoriales. Du fait de la tutelle de l'Etat, d'une gestion raisonnable et de conditions de financement favorables et saines, la situation financière des gouvernements locaux français a longtemps été la meilleure au monde.

Mais le vent libéral est passé par là. Ce financement a été « banalisé », c'est-à-dire ouvert aux banques – et que la meilleure gagne ! D'abord, au milieu des années 1980, la Caisse des dépôts a été invitée à se retirer du financement local et à concentrer l'emploi des fonds d'épargne, en dépit de leur surabondance, au seul logement social. La CAECL a été transformée en banque spécialisée, à l'initiative de moi-même, Directeur Général de la CDC, et de mon adjoint Pierre Richard, directeur du développement local : le gouvernement issu des élections de 1986 avait « hold-upé » la CAECL, ponctionnant 2 milliards de Francs sur sa

trésorerie, au motif qu'il s'agissait d'un établissement public propriété d'Etat ; nous avons donc transformé la CAECL en Crédit local de France (CLF), sous le statut d'institution financière spécialisée (IFS) dotée d'un capital alors très majoritairement détenu par la Caisse des dépôts. Durant quelques années, sous la tutelle de la Caisse des dépôts, le CLF a fonctionné de manière impeccable, gardant le rating AAA. Puis un jour de juin 1993 et sans préavis, il a fait sécession, privatisant son capital, décidant de se nommer Dexia et de voguer de ses propres ailes. La notation s'est dégradée quatre ou cinq ans plus tard¹.

Dexia a joué, à grande échelle, de multiples rôles utiles, accompagnant le développement des collectivités locales et finançant leurs projets avec expertise et, longtemps, un vrai sens du service public. Mais, au fil des ans, elle s'est laissé emporter par le vent pervers qui a soufflé sur le monde bancaire. Elle a constraint des collectivités à avaler des produits « structurés » complexes, opaques, aléatoires et périodiquement révisables, transformant la gestion de la dette des régions, des départements et des villes de France en un jeu spéculatif. Le même vent mauvais a touché la Caisse nationale des caisses d'épargne : la plupart des caisses régionales se sont livrées aux mêmes errements. Avec la crise financière actuelle et l'évolution des taux, la « toxicité » des produits structurés et des prêts révisables apparaît venimeuse, et pour les collectivités, et pour quelques dizaines d'organismes d'HLM.

Dans le même temps, l'accès privilégié aux marchés financiers et le rating qui avait été celui de la CAECL se perdaient. Seules quelques villes et quelques régions – notamment Paris, Lyon, Lille, Rhône-Alpes, l'Île de France – de même que les communautés urbaines, qui ont eu la bonne idée de se grouper à cet effet, osaient solliciter les marchés. Ces appels épars, de faible montant, irréguliers, ne bénéficiant pas du meilleur rating, ne leur ont pas permis d'obtenir de l'argent au meilleur prix. Alors que les marchés regorgeaient de liquidités, les collectivités françaises, à la différence de ce que fait si bien le Trésor avec sa nouvelle agence, étaient absentes de la principale source mondiale de financement, qui est – qu'on l'approuve ou non – le marché financier mondial. Pour une politique de privatisation, c'était un bel échec.

Il était temps, depuis des années, de mettre le holà à ce dérapage.

Or voici ce paysage malsain encore assombri par l'effondrement de Dexia et la mise au jour de dévoiements dans la gestion du réseau des caisses d'épargne ; dans le même temps, de nombreuses banques privées se révélaient en cessation de crédits. Le gouvernement s'en préoccupe ; il a demandé à la Caisse des dépôts, décidément sollicitée de toutes parts, de débloquer 5 milliards d'Euros en direction des collectivités locales, dont la moitié transitant- ce qui ne va pas être simple ni rapide – par les banques. Il offre par ailleurs des dizaines de milliards d'Euros de garantie à Dexia et à divers prêteurs. Ces efforts, s'ils se mettent vite en œuvre, seront utiles à court terme. Ce sera un palliatif à une situation critique et urgente. Mais cela ne créera pas un dispositif durable et sain.

Il existe un remède simple et sain, qui pourrait être mis sur pied rapidement, comme le gouvernement a su le faire pour les deux nouvelles entités chargées de financer l'économie – bien que celles-ci n'aient encore

¹ Il a été créé en 1999, suivant le modèle allemand des Pfandbriefe, un système d'obligations sécurisées permettant aux banques de loger une filiale triple dans leur bilan. Ce système est aujourd'hui dans le coma.

rien fait de concret. Il s'agit de créer une agence groupant l'ensemble des collectivités territoriales françaises², à l'image de ce qui existe en Europe du Nord³, et empruntant, comme jadis la CAECL ou la Caisse nationale des autoroutes, sur les marchés. Cette agence publique serait dotée du meilleur rating. Ses émissions seront bien accueillies par les marchés, qui demeurent avides de très bonnes signatures empruntant régulièrement et pour des montants importants (l'unité de compte doit être ici le milliard d'Euros).

Mais il doit y avoir une grande différence avec la CAECL : ce véhicule financier sera propriété mutuelle des collectivités locales, créé et contrôlé par elles. L'Etat ne sera pas à son tour de table ; il ne lui coûtera rien, ni en financement, ni en garantie. Baptisé « agence », il aura néanmoins un statut d'établissement public ou de groupement d'intérêt public, voire de GIE. Grand émetteur sur les marchés, il ne prétendra bien sûr à aucun monopole : il laissera place à la concurrence avec les banques privées, créant ainsi un double système public-privé, intermédiaire entre le dispositif ancien, entièrement de droit public, et celui d'aujourd'hui, entièrement privé. L'agence pourra être adossée, techniquement, à la Caisse des dépôts, ce qui garantira sa bonne gestion, accroîtra sa crédibilité et consolidera sa notation.

Le caractère public de ses membres et des garanties de liquidité assurées par ceux-ci lui assureront un rating AAA, indispensable au bon financement des collectivités locales. Il empruntera à bien meilleur taux, et redistribuera l'argent à bien meilleur prix, que les emprunts des meilleures signatures financières qui vont encore sur les marchés ; la différence pourrait dépasser les 100 points de base, c'est-à-dire 1 %⁴. L'objectif pourrait être, dès 2009, deux ou trois émissions d'1 milliard d'Euros. Ainsi, avec le soutien de l'Etat mais sans subsides ni garanties, les collectivités locales auront-elles, elles-mêmes, refondu le système et mis leur dette sur la voie d'une gestion simplifiée et assainie.

Messieurs les présidents d'associations d'élus, à vous l'initiative de créer cette agence qui sera la vôtre ! Vous y pensez déjà, chaque association par devers elle ; l'Etat y réfléchit avec vous. C'est un projet commun qu'il vous faut bâtir, sans tarder.

En créant ce véhicule financier, vous rendrez à vos adhérents leur image, leur équilibre et leur dynamisme. Vous contribuerez, par ces temps dépressifs, à redonner des couleurs au développement local, à de multiples professions et à l'économie nationale.

² Au moins : régions, départements, groupements de communes quelle que soit leur forme

³ Voir note annexe

⁴ Récent emprunt de la ville de Paris pour 155 millions à Euribor + 140 pb ; taux d'émission possible aujourd'hui pour une agence publique : Euribor + 30 à 40 pb. Outre la spread de taux, l'emprunt groupé réduirait les frais de gestion, pour chaque collectivité locale, de sa dette.