

Dexia: une faillite immense et impunie

PAR MARTINE ORANGE
ARTICLE PUBLIÉ LE VENDREDI 19 JUILLET 2013

6,6 milliards d'euros ! À ce stade, c'est le coût payé par la collectivité pour la faillite de Dexia, selon les calculs de la Cour des comptes. Mais l'addition finale pourrait être encore beaucoup, beaucoup plus élevée, a prévenu Didier Migaud, président de la Cour jeudi, lors de la présentation de ce rapport accablant (**lire ici**). « *Au-delà des coûts constatés à ce jour, Dexia représente des risques importants et durables pour les finances publiques françaises* », écrivent les auteurs du rapport, rappelant que les engagements pris par Dexia s'étalent sur une très longue période. La Cour des comptes ne donne pas de date précise. En juin, un article des *Échos* évoquait un délai de 63 ans – c'est-à-dire jusqu'en 2076 ! – pour arriver jusqu'à l'extinction complète du portefeuille de prêts de 266 milliards d'euros de Dexia.

[[lire_aussi]]Le plan de démantèlement de la banque, validé par la Commission européenne, n'est prévu que jusqu'en 2020, laissant la suite dans l'inconnu. Mais d'ici là, il peut se passer tellement de choses. Le rapport relève que tout a été bâti à partir d'hypothèses bien optimistes. Il est prévu qu'après une période de récession en 2012 et 2013, la croissance reviendra. Les taux longs, qui sont anormalement bas, retrouveraient alors des niveaux plus élevés, soulageant d'autant la structure de financement des structures (Sfil et Caffil) chargées de l'extinction de la banque. Dans ce scénario idéal, les conditions de financement seraient sensiblement améliorées, et ces structures de défaillance pourraient retrouver un accès normal au marché.

Et si rien ne se passe comme prévu ? L'État français est actionnaire de Dexia aux côtés de l'État belge et il a donné des garanties à hauteur de 38,75 milliards d'euros. Celles-ci seraient appelées en cas de difficulté. De même, le bilan de la banque a été replâtré de telle sorte que la moindre dépréciation d'actifs supplémentaires pourrait amener la banque à se retrouver à nouveau sans fonds propres, obligeant l'État à la recapitaliser en urgence, **comme il a déjà**

dû le faire en décembre dernier en lui apportant 2,5 milliards d'euros. La Caisse des dépôts n'est pas non plus en reste, puisque c'est elle qui assure en ce moment le financement des structures de défaillance, en empruntant quelque 12 milliards d'euros sur les marchés en son nom avant de les leur re-prêter à un taux dérisoire.

Enfin, il reste **le dossier des emprunts toxiques.** Les impayés s'alourdissent – environ 100 millions d'euros – alors que les collectivités locales contestent ces prêts toxiques devant la justice. Le tribunal de Nanterre a déjà donné une fois raison à des collectivités de la Seine-Saint-Denis qui avaient plaidé l'absence de conseil et le non-respect de la loi sur les crédits. « *Cette jurisprudence, si elle devait être confirmée en appel, porte un risque de plus de 9 milliards d'euros pour la SFIL, ce qui excède très largement ses fonds propres* », rappelle en mémoire, Pierre Mariani, ancien dirigeant de Dexia entre 2008 et 2012, dans sa réponse au rapport.

La simple addition de ces conditions donne le vertige : ce sont des dizaines de milliards d'euros, correspondant à plusieurs points de PIB, qui sont en risque, à la merci des aléas de la conjoncture et des événements. Et on comprend pourquoi la Cour des comptes s'en inquiète. Elle est bien la seule. Au ministère des finances, pourtant si prompt à traquer les dépenses sociales ou quelques avantages collectifs, le dossier Dexia semble à peine exister. Personne n'en parle. Les milliards perdus paraissent brusquement

peser bien moins lourd que ceux de la retraite, de la santé, ou de l'éducation. Il ne faut pas revenir sur les erreurs de l'oligarchie.



Bousculant la bienséance, le rapport de la Cour des comptes, lui, y revient longuement. Car la faillite de Dexia n'est pas simplement due à une crise financière historique. Elle est liée aussi – surtout – à des erreurs stratégiques majeures, à des dirigeants emportés par la folie des grandeurs et leur volonté d'enrichissement personnel, à des structures de contrôles allant du conseil d'administration aux autorités prudentielles muettes et inconsistantes.

La fragilité de Dexia était inscrite dès sa création, rappelle le rapport. La banque, d'abord spécialisée dans les prêts aux collectivités locales, consentait des crédits à très long terme mais n'ayant que peu de dépôts, était obligée de se financer constamment à court terme sur les marchés. Tout cela fonctionnait quand le Crédit local de France, l'ancêtre de Dexia, était placé sous la puissance tutélaire de la Caisse des dépôts. Mais, après la privatisation arrachée par effraction par son dirigeant, Pierre Richard, les conditions avaient radicalement changé. L'association avec le Crédit communal de Belgique pour fonder Dexia ne pouvait remplacer la protection de la CDC.

Loin de tenter de corriger cette fragilité, l'équipe dirigeante l'a encore accentuée. Tout au long des années 2000, elle a mené une expansion tous azimuts, la partie belge et la partie française poursuivant

chacune dans son coin sans grande concertation, et surtout sans intégration, ses projets. Dexia se rêve alors comme le premier banquier des collectivités locales dans le monde. La banque se lance au Japon, aux États-Unis, en Italie, en Espagne. Elle se veut à la pointe de l'innovation financière, se gorge de subprimes, rachète un réhausseur de crédit. Son bilan explose, passant de 245 à 651 milliards d'euros en moins de dix ans. Faisant jouer l'effet de levier à plein – le ratio est de 41 fois ses fonds propres, souligne le rapport –, elle affiche une rentabilité surprenante, verse des dividendes colossaux. En 2007, la direction se donne pour objectif une croissance annuelle de 10 % de ses bénéfices et de 15 % de ses dividendes sur les dix années à venir.

« *Le modèle de Dexia supposait un fonctionnement normal des marchés, un accès sans difficulté aux financements extérieurs* », notent les rapporteurs. Mais les marchés ne fonctionnent pas toujours normalement. En 2007, tout commence à se dérégler. Très impliqué dans le marché municipal américain et les produits dérivés, Dexia est normalement aux premières loges pour voir venir la crise des subprimes. Pourtant, la banque ne fait rien. Au contraire, elle augmente encore ses expositions, en se félicitant d'être préservée de la crise. Cette année-là, ses engagements progressent encore de 17 %.

Silences et complaisances

« *Le conseil d'administration, qui comptait peu d'experts ou de professionnels aguerris des questions bancaires, ne s'est pas opposé à une telle stratégie, qui a perduré jusqu'au milieu de l'année 2008, c'est-à-dire bien trop longtemps compte tenu de la montée des risques et de la dégradation rapide du résultat du groupe* », relève, assassin, le rapport. Celui-ci insiste sur le dysfonctionnement patent de ce conseil : à partir de 2006, toutes les interventions des administrateurs sont retranscrites de façon anonyme dans les comptes-rendus des conseils. Les procès-verbaux ne sont d'ailleurs que des synthèses succinctes des discussions du conseil.

Malicieusement, la Cour des comptes a mis en annexe du rapport la composition de ce conseil sourd, muet et aveugle. On y retrouve les noms de Gilles Benoist, très lié à Pierre Richard depuis l'époque de la privatisation du Crédit local de France, directeur pendant des années de la CNP – le groupe d'assurance dépendant de la CDC – et qui ambitionnait d'en prendre la présidence l'an dernier, en tant que président de comité d'audit ; celui de Denis Kessler, président de la Scor et membre influent du Medef, comme président du comité de rémunérations ; celui d'André Levy-Lang, ancien président de Paribas, comme membre du comité d'audit et du comité stratégique. Des sommités dans le monde financier et patronal français, qui ne se privent pas de donner des conseils sur la gestion de la France. Qu'ont-ils fait, qu'ont-ils dit pendant tout ce temps ?

En matière de complaisance et d'aveuglement, les autorités prudentielles ne sont pas en reste. Officiellement, il est vrai, tous les chiffres sont là pour confirmer la bonne santé de Dexia. La banque affiche une des meilleures rentabilités du secteur. Même si elle utilise des effets de leviers gigantesques, son ratio de fonds propres est même plus élevé que la moyenne. Pour les autorités de contrôle, il n'y a donc aucune raison d'aller voir plus loin. Le questionnement est d'autant plus malvenu que la France et la Belgique se partagent le dossier. Dexia joue de cette complexité et des susceptibilités nationales qui existent encore : l'autorité prudentielle belge a refusé de transmettre ses rapports à la Cour des comptes. Mais au bout du compte, lorsque ces établissements supranationaux qui contestent toute entrave des États se retrouvent en difficulté, c'est vers les États d'origine que tous se tournent pour présenter la note. Cela a été le cas pour Dexia comme pour toutes les banques en faillite pendant cette crise.

Alors que la planète financière tremble après l'écroulement de Lehman Brothers en septembre 2008, Dexia se retrouve en crise de liquidité et au bord de l'écroulement, moins de quinze jours plus tard. La Cour des comptes revient longuement sur les péripéties qui entourent le sauvetage de la banque, les États étant appelés en urgence à la rescousse. La

panique, l'impréparation, l'absence totale de données fiables sur la réalité des engagements de la banque dominant ce plan de sauvetage, le tout pimenté par des considérations de politique intérieure de chaque État.

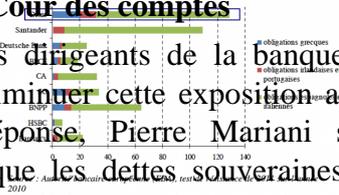
Mais le plus surprenant est l'attitude de la commission européenne. Les secours de la Belgique et de la France apportés à Dexia sont considérés comme des aides publiques, radicalement prohibées par les traités européens. Comme il est impossible de laisser tomber Dexia, considérée comme un risque systémique – elle a toutes les grandes banques mondiales en contrepartie –, la commission accepte que les États belge, français et luxembourgeois fournissent argent et garanties à l'établissement bancaire. Mais tout cela est considéré comme des aides faussant la concurrence. Alors, elle exige des contreparties. La commission demande naturellement que la banque diminue ses engagements et son bilan. Mais elle fait tout surtout pour que les États ne puissent pas revendiquer un pouvoir allant de pair avec leurs aides financières.

En fin de compte, les actionnaires précédents de Dexia, qui auraient dû être lessivés, seront préservés et n'auront rien à apporter. Les États sont mis à contribution mais circonscrits. Surtout, la solution négociée aboutit à un plan bancal et ruineux, qui ne tient pas trois ans.

La nouvelle équipe de direction, mise en place fin 2008, s'est essayée à circonscrire l'incendie. Elle a liquidé tout ce qu'elle pouvait aux États-Unis, diminué les expositions aux subprimes, tenté de réduire les besoins de financement à court terme – ils sont passés en trois ans de 220 à 96 milliards d'euros. Mais en 2011, elle se retrouve piégée par la crise des dettes souveraines en Europe.

Dexia a un énorme portefeuille obligataire, plus de 100 milliards d'euros. Même si jusqu'à la crise de l'euro, ces titres sont considérés comme les plus sûrs, les révélations de la Cour des comptes sur la structuration de son portefeuille laissent songeur : Dexia a la plus forte exposition de toutes les banques internationales aux dettes grecques, italiennes, espagnoles, portugaises.

Graphique n° 1 : expositions aux obligations souveraines des États du Sud rapportées au capital core tier 1 (en pourcentage)



© rapport Cour des comptes

Pourquoi les dirigeants de la banque n'ont-ils pas cherché à diminuer cette exposition avant la crise ? Dans sa réponse, Pierre Mariani se justifie en expliquant que les dettes souveraines n'étaient pas un problème à l'époque. Les vendre aurait conduit à accepter de prendre des pertes supplémentaires. Enfin, ajoute-t-il, la priorité de la banque était d'assurer sa liquidité, les titres obligataires lui permettaient de déposer les garanties demandées par la banque centrale pour obtenir des financements, alors que tous les marchés lui étaient fermés. Certes. Mais on ne peut s'empêcher de penser que Dexia a fait office dès cette date de *bad bank* pour le monde bancaire, qui tenait déjà pour acquis que toutes les pertes seraient transmises à la collectivité.

Une nouvelle fois étranglée, Dexia s'est écroulée. Cette fois-ci, les gouvernements ont jugé qu'il n'y avait plus qu'une issue : **le démantèlement de la banque.**

«La Cour n'a pas relevé d'actions de mise en cause des anciens dirigeants»

Qui est responsable ? Compte tenu de l'ampleur de la faillite, des risques qui pèseront encore longtemps sur les finances publiques, le rapport de la Cour des comptes estime qu'il est impossible d'é luder cette question. « *La question des responsabilités n'a été que peu évoquée. Elle est néanmoins centrale au vu des interventions publiques dont a fait l'objet la société. La Cour n'a pas relevé d'actions de mise en cause de la responsabilité des anciens dirigeants, que ce soit à l'initiative des actionnaires ou des États, entrés au capital à compter de 2008. Elle n'a pas eu connaissance d'études juridiques ou de réflexions menées en ce sens au sein de l'Agence des participations de l'État. Interrogés sur la possibilité*

de mettre en jeu la responsabilité du précédent management, les dirigeants, nommés en 2008, ont indiqué ne pas avoir reçu d'instruction en ce sens de la part des États actionnaires. De leur point de vue, un contentieux avec le précédent management était porteur de risques : il pouvait ternir encore davantage l'image publique de Dexia », écrit le rapport.

Tout est dit : ni l'État, ni les actionnaires, ni l'administration, ni la direction n'ont eu envie ni même imaginé de soulever la périlleuse question de la responsabilité. L'éviction de l'ancienne équipe dirigeante était déjà une sanction assez lourde, brutale même. Il convenait de ne pas en rajouter. Tous sont partis en conservant naturellement tous les avantages acquis – et quels avantages ! –, comme le détaille le rapport.

Car à partir du début des années 2000, les dirigeants sont très attachés à assurer leur avenir personnel. Outre leur rémunération confortable, ils pensent à leur retraite. Le régime de retraite du Crédit local de France leur assurait déjà une rente complémentaire de 20 % de leur salaire à partir de 65 ans. Mais 20 %, ce n'est pas assez. Alors avec l'agrément du conseil, le taux est porté à 30 % puis à 60 % puis à 75 %, voté chaque fois avec le plein soutien des administrateurs. « *Le régime n'a jamais concerné qu'un petit nombre de bénéficiaires aisément individualisables (...) Il a évolué en phase avec les intérêts des principaux dirigeants. Il n'a cessé d'être amélioré jusqu'en 2005, peu de temps avant la liquidation des droits de l'administrateur délégué (Pierre Richard, ndlr) », notent les rapporteurs. Ils insistent : « Le capital initial mobilisé par la société, pour six bénéficiaires, s'est élevé au total à 20 595 129 €, allant d'un capital individuel de 1 338 883 € à 11 838 964 €. Ces capitaux permettaient à l'origine le versement de rentes brutes annuelles allant de 60 872 € à 563 750 € », ajoutant que dans le calcul des pensions, les retraites de la fonction publique ont été exclues. La plupart pourtant en viennent. Certains même y retourneront après la débâcle de Dexia, comme Bruno Deletré et Rembert von Lowis qui réintégreront leur corps d'origine. L'Inspection des finances n'a pas pour habitude de renier les siens.*

La Cour des comptes s'étrangle devant cette impunité et se demande comment l'État a pu accepter de tels faits, ne pas contester ces retraites chapeaux injustifiées. Elle rappelle la mauvaise volonté mise par chacun pour envisager une procédure. À chaque étape, chacun soulève une objection : une fois, c'est l'image de la société, une fois c'est un contrat privé qui ne peut être attaqué, une autre fois c'est l'absence de responsabilité évidente. Ce n'est qu'en octobre 2011 qu'un administrateur représentant l'État français va demander qu'un recours juridique contre les anciens dirigeants soit examiné.

Le rapport raconte la suite de l'histoire. Édifiante. « *Le principe de ce recours a été décidé en conseil d'administration du 14 décembre 2012 si aucune transaction avec M. Pierre Richard n'était finalisée avant la date du 13 mars 2013 (date ultime pour la remise en cause avant 10 ans de la décision de 2003). Une transaction a concerné M. Pierre Richard, le 11 mars 2013. Il renonçait à la moitié de sa rente, limitée à compter du deuxième trimestre 2013, à 300 000 € par an. Le montant calculé ne prend pas en compte les retraites de l'intéressé au titre des années passées dans la fonction publique. Le conseil d'administration a accepté cette transaction, et a renoncé à tout recours.* » Un geste symbolique avait été fait. Cela suffisait.

Choquée par la négligence de l'État et de la haute administration publique, la Cour des comptes demande que le gouvernement examine très vite tous les recours juridiques possibles dans cette affaire, avant la date très proche de la prescription. « *L'exemple de Dexia montre que, sur le sujet de la mise en cause des responsabilités, les rigidités sont fortes quand il s'agit de tirer des conséquences, aux plans juridique et pratique, des fautes de gestion du management* », insiste le rapport.

La Cour des comptes préconise la prise de nombreuses mesures pour corriger cela à l'avenir. « *En France, la réflexion sur l'équilibre entre la part laissée à l'application volontaire de l'autorégulation par les codes professionnels et celle relevant des obligations d'intérêt général de la loi mérite d'aller dans le sens d'un renforcement du contrôle des règles de gouvernance, notamment celles relatives aux politiques de rémunération des dirigeants. (...) Si la période précédente a, avec succès, mais aussi avec des effets pervers regrettables, aligné l'intérêt des dirigeants sur ceux des actionnaires, un changement de paradigme s'impose en alignant l'intérêt des actionnaires et des dirigeants sur celui de la collectivité, un mode de gestion trop risqué et finalement imprudent compromettant cet intérêt, lorsque l'entreprise fait appel aux deniers publics* », dit-elle avant de préconiser l'instauration d'une disposition permettant de mettre en cause la responsabilité pénale des dirigeants de banques et d'assurance. « *Une telle loi a été votée en juin 2013 en Allemagne* », note le rapport.

[[lire_aussi]] Ces recommandations vont à l'opposé des décisions récentes de Pierre Moscovici. Sur les rémunérations, il a opté pour l'auto-régulation plutôt que la loi (**voir Un enterrement de première classe**). Sur la responsabilité des dirigeants, il a exclu tout texte. La réponse du ministre des finances au rapport de la Cour des comptes se trouve donc un peu embarrassée. Il assure être très vigilant sur les risques que fait peser Dexia sur les finances publiques. Il promet d'engager les recours juridiques nécessaires, avant qu'il ne soit trop tard. Pour le reste, toutes les failles, tous les manquements qui ont pu être relevés dans l'affaire Dexia sont en passe d'être corrigés. La grande loi sur la réforme bancaire pourvoit à tout.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 32 137,60€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Gérard Cicurel, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Gérard Desportes, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur et prestataire des services proposés : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 32 137,60€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.