

COUR DES COMPTES

LA BANQUE DE FRANCE

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

MARS 2005

Sommaire

	Pages
Délibéré.....	5
Introduction	7
Chapitre I : Un équilibre fragilisé.....	9
I Présentation de la Banque de France.....	11
<i>A – La place de la Banque dans l’Eurosystème.....</i>	<i>11</i>
<i>B – Les activités de la Banque et son organisation territoriale..</i>	<i>21</i>
II La situation financière de la Banque.....	25
<i>A – La dégradation des résultats de la Banque.....</i>	<i>25</i>
<i>B – Le faible impact des décisions de gestion sur l’augmentation des ressources.....</i>	<i>31</i>
<i>C – Des paramètres économiques et financiers déterminants....</i>	<i>33</i>
<i>D – La nécessaire maîtrise des charges de structure.....</i>	<i>36</i>
Chapitre II : Un cadre contraignant d’exercice des missions.	43
I Les ambiguïtés du code monétaire et financier	45
II - Les contraintes propres à la gouvernance de la Banque	46
<i>A – Le pilotage de la Banque de France.....</i>	<i>47</i>
<i>B – Les relations avec l’Etat.....</i>	<i>54</i>
<i>C – Les activités pour compte de tiers.....</i>	<i>69</i>
III - Les rigidités statutaires.....	73
<i>A – Des statuts très protecteurs.....</i>	<i>74</i>
<i>B – Une organisation complexe et onéreuse du dialogue social.</i>	<i>77</i>
IV - Les impératifs de l’aménagement du territoire	80
Chapitre III : La lente adaptation des moyens aux missions...	83
I - La difficile adéquation des effectifs aux missions.....	86
<i>A – Une baisse des effectifs.....</i>	<i>86</i>
<i>B – Des missions adaptées aux effectifs disponibles.....</i>	<i>97</i>
II - L’adéquation partielle des implantations aux besoins.....	113
<i>A – Un réseau en voie de réforme.....</i>	<i>114</i>
<i>B – Un parc immobilier inadapté.....</i>	<i>125</i>

	Pages
Chapitre IV : Une politique de personnel généreuse.....	133
I - Les rémunérations	135
A – La masse salariale	135
B – Une stratification de dispositifs salariaux	136
C – Le foisonnement des indemnités.....	137
D – Le régime des détachements	137
E – Les avantages en nature.....	138
II - Les avantages collectifs.....	139
A – Le plan d'épargne entreprise	139
B – La participation des salariés aux résultats de l'entreprise..	140
C – L'intéressement.....	141
III - Le régime de retraite.....	142
A – Les droits à pension réglementaire	142
B – Le financement du régime	143
C – Le régime complémentaire dit des « bénévoles »	143
D – Un régime plus favorable que celui de la fonction publique	144
E – Le poids préoccupant des charges futures de retraite.....	147
IV - Les cotisations sociales.....	148
V - Les activités sociales et culturelles.....	149
A – Une cogestion mal maîtrisée.....	151
B – L'inadaptation des concours aux organismes associés.....	154
C – La clarification des interventions de la Banque dans le	156
secteur mutualiste.....	
D – Une remise en question difficile	158
VI - Le coût du travail.....	159
A – Les comparaisons avec la fonction publique et le secteur	159
privé.....	
B – L'exemple de la fabrication des billets.....	160
C – L'exemple de la balance des paiements	161
VII -La gestion des emplois et des compétences.....	162
A – Des parcours de carrière cloisonnés dans le haut	162
encadrement.....	
B – Un arbitrage incertain entre l'intérêt des agents et celui de	164
la Banque.....	
C – La gestion des emplois et des compétences.....	166
Conclusion générale.....	171
Réponse du Gouverneur de la Banque de France.....	175
Réponse du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	182

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant la Banque de France.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Delafosse, Fragonard, Cieutat, Carrez, Bénard, Pichon, Picq, présidents de chambre, MM. Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Gastinel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Zuber, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Giquel, Bonacossa, de Mourgues, Babusiaux, Hespel, Hourri, Devaux, Arnaud, Bayle, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Ganser, X-H Martin, Mme Cornette, MM. Mirabeau, Cardon, Mme Ruellan, MM. Freches, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Dupuy, Banquey, Braunstein, Brochier, Levy, Auger, Mmes Saliou, Dayries, MM. Vialla, Tournier, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Couty, Oudin, Pétel, Maistre, conseillers maîtres, MM. Doyon, Audouin, Pascal, Gleizes, Bille, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Feller, avocat général.

Madame Démier, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 mars 2005.

INTRODUCTION

La Banque de France est l'une des grandes institutions publiques, aussi prestigieuse que singulière. Elle allie l'exercice d'une autorité ancienne sur le secteur bancaire doublée d'une présence affirmée auprès des acteurs économiques, à une indépendance acquise en 1993 dans le domaine de la politique monétaire, désormais exercée dans le cadre du système européen de banques centrales. Indépendante vis-à-vis des autorités publiques dans ses activités fondamentales de banque centrale, elle n'en demeure pas moins sous la tutelle de l'Etat en ce qui concerne sa gestion et l'exécution de missions d'intérêt général que l'Etat lui confie. Considérée par la jurisprudence comme une personne publique *sui generis*, elle allie dans sa gestion quotidienne principalement des caractéristiques de la sphère publique, mais aussi certains traits de la sphère privée. Elle exerce, pour le compte de l'Etat, du secteur bancaire ou de tiers des missions multiples qui vont de la fourniture de prestations commerciales à la contribution à la définition de la politique monétaire en passant par la fabrication des billets et la gestion de la circulation fiduciaire ou la participation à la politique sociale du gouvernement dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement.

Le contexte de l'activité de la Banque s'est profondément transformé au cours de la période récente. Si l'entrée dans l'Eurosystème et le transfert d'une partie des compétences à la Banque Centrale Européenne n'a pas eu pour conséquence de lui retirer une partie importante de sa charge de travail en raison de l'exécution décentralisée des opérations de politique monétaire, en revanche l'évolution technique des activités où elle est présente a été rapide et les besoins de ses partenaires ont changé de nature, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat ou de ceux du secteur bancaire. Ces mutations invitent à reconsidérer l'éventail des activités de la Banque et son mode d'organisation pour les mener à bien.

Cet examen est d'autant plus nécessaire que la Banque de France, qui doit dégager un résultat net positif quelle que soit l'évolution des marchés, a dû faire face à une dégradation de sa situation financière. Cette situation nouvelle ne peut trouver une issue durable que dans la maîtrise de ses charges courantes. Elle implique donc une analyse approfondie de la gestion du personnel de la Banque.

La Cour fait ressortir sur la période étudiée 1994-2004 l'ampleur des mutations que la Banque a connues dans son environnement juridique, technique, économique et financier et dans son statut de banque centrale exerçant depuis le 1^{er} janvier 1999 ses fonctions dans le cadre de l'Eurosystème, les progrès continus accomplis dans la maîtrise des charges de la Banque, le caractère ambitieux des réformes de structure engagées récemment. Mais elle relève aussi les particularités ou les déficiences de son organisation, les contraintes contradictoires auxquelles les pouvoirs publics la soumettent ainsi que les blocages qui ont retardé jusque-là son adaptation et qui ne peuvent être levés qu'avec le soutien de l'Etat.

Chapitre I

Un équilibre fragilisé

I – Présentation de la Banque de France

La Banque de France exerce désormais une partie de ses missions dans le cadre du système européen de banques centrales (SEBC) qui réunit l'ensemble des banques centrales de l'Union Européenne. Elle assume aussi un large éventail d'activités, plus ou moins directement liées à ses responsabilités de banque centrale.

Ces missions résultent d'un ensemble de textes législatifs, réglementaires ou conventionnels, parfois peu précis, qui ont laissé à la Banque de France une grande latitude pour en définir les contours.

A – La place de la Banque dans l'Eurosystème

1 – Le cadre institutionnel de l'Eurosystème

L'Eurosystème désigne l'ensemble formé par la Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales nationales des pays qui ont été admis dans la zone euro (Belgique, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Finlande) ou l'ont rejointe depuis le 1^{er} janvier 1999 (Grèce en 2001). Dès lors que tous les Etats membres de l'Union européenne auront adopté la monnaie unique, Eurosystème et Système européen de banques centrales coïncideront.

Le directoire de la BCE comprend le président, le vice-président et quatre membres. Il « *met en œuvre la politique monétaire conformément aux orientations et aux décisions arrêtées par le Conseil des gouverneurs* » et peut se voir déléguer certains pouvoirs par le Conseil des gouverneurs (article 12.1 des statuts). Il est aussi responsable de la gestion courante de la BCE et de la préparation des réunions dudit Conseil. Le Conseil des gouverneurs réunit les membres du directoire et les gouverneurs des banques centrales nationales des pays participant à l'euro, « *arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC* » (article 12.1 des statuts). Le Conseil général est le troisième organe de décision du SEBC et réunit le président, le vice-président de la BCE et tous les gouverneurs des banques centrales nationales des Etats membres de l'Union européenne, soit au total 27 membres.

UN BREF HISTORIQUE

1800 : La création de la Banque de France

La Banque de France a été créée le 18 janvier 1800 par le Premier Consul Napoléon Bonaparte. Le nouvel établissement était chargé dans le ressort de la ville de Paris d'émettre des billets payables à vue et au porteur en contrepartie de l'escompte d'effets de commerce.

La Banque était organisée sous la forme d'une société par actions, au capital de 30 millions de francs dont une partie avait été souscrite par le Premier Consul et plusieurs membres de son entourage. L'Assemblée générale, constituée des 200 actionnaires les plus importants, désignait les quinze régents qui composaient le Conseil général chargé d'administrer la Banque ainsi que les trois censeurs qui avaient pour mission d'en surveiller la gestion. Le Conseil général élisait à son tour un Comité central de trois membres dont l'un cumulait les fonctions de président du Comité central, du Conseil général et de l'Assemblée générale. Ainsi organisée, la Banque de France a ouvert ses guichets le 20 février 1800. Le 14 avril 1803, le nouvel organisme se voyait conférer, pour quinze ans, le privilège exclusif d'émission à Paris.

Les difficultés survenues dans les premières années de fonctionnement (crise des finances publiques, diminution de l'encaisse de la Banque entraînant des restrictions au remboursement des billets) conduisirent à un renforcement de l'autorité du Gouvernement sur la direction de l'établissement. Une loi du 22 avril 1806 remplaça le Comité central par un gouverneur assisté de deux sous-gouverneurs, nommés tous trois par l'empereur. Deux ans plus tard, le 16 janvier 1808, un décret impérial promulguait les « statuts fondamentaux » qui devaient régir les opérations de la Banque jusqu'en 1936. Ce texte décidait aussi l'établissement de succursales appelées « comptoirs d'escompte » dans certaines villes de province où le développement du commerce en faisait sentir la nécessité. Enfin, un décret du 6 mars 1808 autorisait l'achat par la Banque de l'Hôtel de Toulouse, situé rue de la Vrillière à Paris, pour y installer ses services.

1806-1936 : L'extension du privilège d'émission et le développement du réseau et des activités

Le privilège exclusif d'émission à Paris accordé à la Banque fut prorogé en 1806 et renouvelé à quatre reprises jusqu'en 1945. Progressivement étendu aux villes où étaient implantés les comptoirs d'escompte, il fut généralisé, en 1848 à l'ensemble du territoire français après l'absorption des banques départementales d'émission.

La crise provoquée par la révolution de 1848 entraîna l'instauration du « cours forcé », qui dispensait l'Institut d'émission de rembourser les billets qui lui étaient présentés, et du « cours légal », qui obligeait les particuliers et les caisses publiques à accepter les billets en paiement. Supprimés par la loi du 6 août 1850, puis remis en vigueur pendant la guerre de 1870, le cours forcé et le cours légal cessèrent ensuite de se confondre. Le cours forcé devait être abandonné puis rétabli au gré de la situation financière du pays. Le cours légal ne devait plus être remis en cause après 1870.

Le nombre de comptoirs en province, qui était limité à 15 jusqu'en 1848, s'est rapidement accru par la suite. Il atteignait 160 en 1900 et 259 en 1928. Parallèlement, le volume des opérations s'est sensiblement accru. Les concours à l'économie n'ont cessé d'augmenter. Les avances sur titres, créées en 1834 et d'abord limitées aux effets publics, ont été par la suite étendues à d'autres catégories de valeurs. Les rapports avec la clientèle se sont également développés.

Par ailleurs, la Banque a pris une part active au maintien de la valeur de la monnaie par les achats et ventes d'or, à taux fixe, pratiqués sous le régime de la convertibilité. Le rétablissement du cours forcé en 1914 devait conduire à la suspension de cette activité jusqu'en 1926, date à laquelle l'Institut d'émission fut officiellement autorisé à intervenir sur le marché des changes pour stabiliser le cours du franc.

Enfin, en contrepartie de son privilège d'émission, la Banque fut amenée à assurer gratuitement le service de caisse des comptables du Trésor et à consentir des avances à l'État lorsque la situation des finances publiques l'exigeait.

1936-1945 : La nationalisation

Après la victoire électorale du Front populaire en 1936, la loi du 24 juillet 1936 donna aux pouvoirs publics des moyens d'intervention plus directs dans la gestion de la Banque. Les quinze régents furent remplacés par vingt conseillers, dont deux seulement étaient élus par l'Assemblée générale. Les autres représentaient les intérêts économiques et sociaux et les intérêts collectifs de la nation étaient, pour la plupart, désignés par le gouvernement. Autre fait nouveau, un conseiller était désormais élu par le personnel. Enfin, l'Assemblée générale, réservée jusqu'alors aux « 200 familles », était désormais ouverte à tous.

Cette réforme ne fut qu'un prélude à la nationalisation, qui intervint après la Libération par la loi du 2 décembre 1945. Le capital de la Banque fut transféré à l'État le 1er janvier 1946 et les anciens actionnaires reçurent, en échange de leurs actions, des obligations à raison de quatre obligations remboursables en vingt ans pour une action. Les dernières obligations à 3 % qui restaient en circulation furent remboursées à compter du 1er janvier 1965, date à laquelle elles cessèrent de porter intérêt. Si les réformes de 1936 et de 1945 ont retiré aux intérêts privés toute part dans la gestion de l'Institut d'émission et renforcé le contrôle de l'État, elles n'ont pas diminué le rôle du gouverneur vis-à-vis des pouvoirs publics ni réduit l'autonomie de gestion reconnue à la Banque. Le nombre de censeurs fut d'ailleurs ramené à deux.

1973 : La refonte des statuts

La loi de nationalisation avait prévu qu'une révision des statuts de la Banque, de la composition du Conseil général et du régime des impôts et redevances interviendrait avant le 28 février 1946. La loi du 22 juillet 1949 a prévu que les gains ou pertes de change sur les réserves en or et en devises de l'État seraient pris en charge par le fonds de stabilisation des changes (FSC). La loi du 24 mai 1951 a soumis la Banque au régime fiscal de droit commun, mais les autres questions ne furent pas tranchées à cette époque.

Entreprise en 1972, à l'initiative du gouverneur, la réforme des statuts régissant l'organisation et l'activité de la Banque a été adoptée par la loi du 3 janvier 1973. La composition du Conseil général s'est trouvée profondément modifiée. Les conseillers étaient désormais nommés en fonction de leurs compétences et non plus seulement comme représentants de secteurs économiques et financiers. Les prérogatives du Conseil général étaient accrues de manière significative, notamment en ce qui concerne la réglementation des opérations. Le nombre de censeurs représentant l'État était ramené de deux à un seul avec des pouvoirs renforcés en contrepartie de l'accroissement de ceux du Conseil général. Et c'est au ministre chargé de l'économie et des finances qu'était conféré le droit d'approuver la répartition des bénéfices et le montant du dividende.

La convention du 9 janvier 1975, approuvée par la loi du 30 mai 1975, a créé au passif du bilan de la Banque une réserve de réévaluation des réserves en or de l'État (RRROE), qui avait pour objet de se substituer au mécanisme du FSC pour protéger le résultat de la Banque contre les pertes de change sur or.

1993-1998 : L'indépendance et la préparation à l'entrée dans la zone euro

La loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France marque un tournant décisif dans l'histoire de la Banque. En s'appuyant sur les dispositions du traité sur l'Union européenne (articles 105 et 108 du traité instituant la Communauté européenne) qui n'étaient pas encore entrées en vigueur, l'Institut d'émission reçoit un statut d'indépendance afin de conduire la politique monétaire en se fondant sur un engagement clair et solennel en faveur de la stabilité des prix, quelles que soient les évolutions de la vie politique nationale.

Une révision de la convention sur la gestion des réserves de change en or et en devises était aussi nécessaire, puisqu'en application des articles 101 et 105 du traité instituant la Communauté européenne la Banque de France n'était plus autorisée à consentir au Trésor public des découverts ou tout autre type de crédit et devait détenir et gérer les réserves officielles de change de l'État. Les articles 2 et 3 de la loi du 4 août 1993 en ont tiré les conséquences de principe et la convention du 10 juin 1993 qui a été approuvée par la loi du 23 juillet 1993 en a réglé les modalités pratiques. Une réserve de réévaluation des réserves en devises de l'État ou RRRDE destinée à protéger le résultat de la Banque contre le risque de change a été créée par prélèvement de 1,83 Md€ sur la RRROE. Les avances consenties par la Banque au Trésor public, soit 5,49 Md€, ont été apurées à raison d'un tiers, soit 1,83 Md€, par prélèvement sur la RRROE, et pour le solde, soit 3,66 Md€, par un concours de la Banque à l'État, amortissable

sur dix ans au taux de 5 %, la dernière échéance étant tombée le 31 décembre 2003.

Prenant acte de la décision du Conseil de l'Union européenne, réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement le 1^{er} mai 1998, d'admettre la France parmi les pays participant à l'euro, la loi du 12 mai 1998 a tiré les conséquences de la participation de la Banque de France au système européen de banques centrales (SEBC) et à son noyau dur, l'Eurosystème. Les modalités d'application en ont été précisées dans le décret n°99-51 du 25 janvier 1999 et dans la convention du 31 mars 1999 sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change.

La loi du 4 août 1993 ainsi modifiée a été codifiée aux articles L. 141-1 à L. 144-5 du code monétaire et financier, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Comme l'avait demandé la Cour, la loi n°2003-706 du 1^{er} août 2003 a abrogé l'article L. 144-5 relatif à l'obligation de publier une situation hebdomadaire au Journal officiel.

2 – Les principes de l'Eurosystème

Le cadre institutionnel de l'Eurosystème obéit aux principes d'indépendance, de transparence, de responsabilité et de décentralisation opérationnelle.

L'indépendance de la BCE et des douze banques centrales nationales est posée par L'article 108 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE). Elle trouve son prolongement dans le code monétaire et financier (article L. 141-1), qui dispose que « *dans l'exercice des missions qu'elle accomplit à raison de sa participation au Système européen de banques centrales, la Banque de France, en la personne de son gouverneur, des ses sous-gouverneurs ou d'un autre membre du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement ou de toute autre personne* ». Pour les mêmes raisons, les gouvernements ont l'obligation de ne pas donner d'instructions à leur Banque centrale nationale. L'indépendance de ces institutions a pour contrepartie la transparence de leurs décisions et la responsabilité vis-à-vis du public et de ses représentants. Les obligations du TCE à cet égard sont énoncées en termes très généraux, notamment à l'article 113.

Enfin, l'Eurosystème fonctionne selon un principe dit de décentralisation opérationnelle en vertu duquel les décisions de politique monétaire sont prises de manière centralisée, et mises en œuvre par les banques centrales nationales de façon simultanée, en s'appuyant sur une gamme cohérente d'instruments de politique monétaire, qui permettent l'ajustement de la liquidité bancaire et le pilotage efficace des taux d'intérêt.

3 – Les missions fondamentales de banque centrale

Membre de l'Eurosystème depuis le 1^{er} janvier 1999, la Banque de France contribue à la préparation et à la mise en œuvre de la politique monétaire de la zone euro. En tant que banque centrale nationale et dans le cadre du principe de décentralisation, elle assure un ensemble de missions de banque centrale, qui lui sont dévolues par le TCE (article 105) ou qui en découlent et que le code monétaire et financier qualifie de missions fondamentales.

Le système européen de banques centrales (SEBC)

Le traité instituant la Communauté européenne dispose, dans son article 105-1, que le SEBC a pour objectif principal la stabilité des prix et apporte son soutien aux politiques économiques générales, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2.

Il énonce à l'article 105-2 les missions fondamentales relevant du SEBC comme consistant à :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté ;
- conduire les opérations de change (conformément à l'article 111) ;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Par ailleurs, si l'émission des billets n'est pas qualifiée de "mission fondamentale du SEBC", elle n'en est pas moins attribuée exclusivement à la BCE et aux banques centrales nationales (art 106).

Ces missions ont été transposées dans le code monétaire et financier (articles L-141-1 à L-141-5 du Code monétaire et financier), selon lequel la Banque :

- "détient et gère les réserves de change de l'État en or et en devises, peut participer à des accords monétaires internationaux",
- "veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement, ainsi qu'à la sécurité des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers",
- "émet les billets et assure l'entretien de la monnaie fiduciaire. "

Ces missions se traduisent concrètement, au niveau de la Banque de France, de la manière suivante.

La Banque de France met en circulation les billets et les pièces en euros. Grâce à son réseau de caisses implantées sur tout le territoire, elle délivre les fonds aux établissements de crédit et à La Poste qui en assurent la diffusion au public. En charge de la bonne qualité de la circulation fiduciaire sur l'ensemble du territoire, elle trie les billets qui lui sont reversés afin de détecter et de retirer les coupures qui sont fausses, usées, déchirées ou tachées, mais cette mission est appelée à évoluer vers des tâches de contrôle au fur et à mesure que s'accroîtra le rôle des sociétés de transport de fonds dans le tri des billets¹.

Au titre de la conduite de la politique monétaire, la Banque de France met à disposition de l'Eurosystème un ensemble de diagnostics conjoncturels, de statistiques et d'études sur l'économie française qui sont nécessaires à la définition de la politique monétaire unique². Chargée de l'exécution des opérations de politique monétaire décidées par la BCE, elle refinance les banques françaises en leur prêtant contre garantie de titres les liquidités dont elles ont besoin³.

Au titre de la conduite des opérations de change, de la détention et de la gestion des réserves officielles des Etats membres, la Banque de France détient et gère les réserves de change en or et en devises de l'Etat. Elle assure aussi la gestion déléguée des réserves de change qu'elle a transférées à la BCE, et les performances de cette gestion sont comparées avec celles des autres banques centrales nationales. Elle peut être amenée à intervenir sur le marché des changes dans le cadre des décisions prises par le Conseil des gouverneurs. Elle intervient sur le marché des

1) En 2003, les versements et les tris aux guichets de la Banque ont atteint 5,8 milliards de billets pour une valeur de 132 Md€, hors retour des francs, soit une progression de 20,9 % sur l'année 2000, tandis que les prélèvements faits à ces mêmes guichets se sont élevés à un total de 6 milliards de billets pour une valeur de 138 Md€ en progression de 23,7 % sur l'année 2000. A la fin 2003, les émissions nettes françaises de monnaies métalliques représentaient 6,9 milliards de pièces pour une valeur de 1,8 Md€ soit une progression de 27,9 % en volume et de 15,4 % en valeur par rapport à 2002.

2) La nature exacte de ce qui, dans cette mission, relève effectivement de la mission fondamentale de contribution à l'élaboration de la politique monétaire commune est une question qui sera traitée plus loin dans le corps du rapport.

3) En 2004, le refinancement des banques auprès de la Banque de France a atteint, en moyenne sur l'année, 4,5 % du refinancement de la zone, soit 14,1 Md€ (contre 10,3 Md€ en 2003, 10,6 Md€ en 2002 et 15,7 Md€ en 2001).

principales devises pour son propre compte ou pour le compte de sa clientèle institutionnelle (banques centrales étrangères)⁴.

Enfin, la Banque de France est chargée de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement, des systèmes de règlement de titres et des chambres de compensation d'instruments financiers de la place de Paris. Elle tient les comptes courants des établissements de crédit et gère la branche française du système européen de règlement brut en temps réel (TARGET) qui permet le règlement sécurisé transfrontalier des paiements de montant élevé et garantit le fonctionnement efficient du marché interbancaire de la zone euro. Elle est chargée de s'assurer de la sécurité des moyens de paiement scripturaux et de la pertinence des normes applicables en la matière. L'observatoire de la sécurité des cartes de paiement est présidé par le gouverneur⁵.

Par ailleurs, la Banque remplit un rôle essentiel pour la stabilité financière dans le prolongement de ses missions de banque centrale de l'Euroystème. Ainsi le gouverneur de la Banque de France préside le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) qui délivre les agréments nécessaires aux différentes étapes de création, de développement ou de restructuration de ces établissements. Il préside aussi la Commission bancaire qui est chargée du contrôle prudentiel de ces mêmes établissements et c'est la Banque de France qui fournit les moyens du secrétariat général de la commission et les moyens d'inspection du contrôle sur place et sur pièces⁶.

La Banque est membre des autres instances de la place financière de Paris (Autorité des marchés financiers dont les délégués dans les régions sont les directeurs régionaux de la Banque, Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière dont elle assure le fonctionnement comme pour le CECEI).

4) A fin 2003, les réserves de change (nettes des engagements en devises) de la Banque de France s'élevaient à 55 Md€ dont 32 Md€ pour l'or (3 024 tonnes) et 23 Md€ pour les devises, et la créance en euros qu'elle détenait sur la BCE au titre des avoirs de réserve transférés atteignait 8,58 Md€

5) En 2003, la Banque gérait 2 000 comptes d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement. Elle a traité au cours de l'année, en moyenne quotidienne, plus de 15 000 opérations pour une valeur d'environ 378 Md€, ce qui représente 25 % du trafic TARGET.

6) En 2003, sur les 1 125 établissements assujettis à son contrôle, la Commission bancaire avait diligenté 188 missions de contrôle sur place, adressé 155 lettres individuelles de demandes d'amélioration ou d'injonction et engagé 28 procédures ayant débouché sur des sanctions. Le CECEI, pour sa part, a examiné 415 dossiers individuels ayant conduit à la délivrance de 30 agréments et au retrait de 92 agréments.

Ainsi, seul le pouvoir de décision dans un domaine précis, celui de la politique monétaire, a été transféré au conseil des gouverneurs. Dès lors, l'organisation interne de la Banque de France a été peu modifiée : elle continue d'exercer de nombreuses tâches qui n'entrent pas dans le champ des missions fondamentales et conserve, pour la mise en œuvre des politiques initiées par le SEBC, une grande latitude.

4 – Les missions d'intérêt général et les autres missions de la Banque de France

A ces missions fondamentales s'ajoutent des missions d'intérêt général, effectuées à la demande de l'Etat ou avec son accord, en principe dans le cadre de l'article L. 141-6 du code monétaire et financier.

Art L-146-1 : "La Banque de France exerce également d'autres missions d'intérêt général. Dans ce cadre, la Banque de France accomplit les prestations demandées par l'Etat ou réalisées pour des tiers avec l'accord de celui-ci.

A la demande de l'Etat ou avec son accord, la Banque de France accomplit les prestations demandées par l'Etat ou par des tiers. Ces prestations sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque.

La nature des prestations mentionnées ci-dessus et les conditions de rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque de France et, selon le cas, l'Etat ou les tiers intéressés."

Deux de ces missions sont mentionnées comme telles dans le code monétaire et financier : la tenue de la balance des paiements, la tenue du compte du Trésor à la Banque de France.

Huit prestations sont actuellement rémunérées par l'Etat dans le cadre de l'article L. 141-6.

Au titre des services aux collectivités publiques, la Banque gère le compte du Trésor à la Banque de France (8 500 comptables publics), et organise les adjudications de titres publics pour le compte de l'Agence France Trésor. Elle établit la balance des paiements et la position extérieure de la France. Au titre des relations internationales, elle gère les accords de consolidation de dettes signés dans le cadre du Club de Paris pour le compte de l'Etat et assure le secrétariat du Comité monétaire de la zone franc. Elle assure surtout le secrétariat des commissions de surendettement, ce qui représente 60 % du coût total des missions effectuées pour le compte de l'Etat qui est de l'ordre de 175 M€par an. Si l'on ajoute la tenue du compte du Trésor, et l'établissement de la balance des paiements, ces trois missions représentent 95 % du coût facturé à

l'Etat. Enfin, la loi MURCEF⁷ a ajouté une nouvelle prestation consistant à s'assurer du respect par les banques commerciales des obligations édictées par cette loi quant aux infractions à certaines dispositions du code de la consommation, mais cette faculté n'a pas été encore utilisée et aucune convention n'en a défini les modalités.

La Banque de France n'entend pas jouer seulement un rôle d'information économique générale (au travers de son enquête mensuelle de conjoncture), mais aussi un rôle d'information sur les entreprises non financières. Elle gère ainsi une base de données sur les entreprises non financières, appelée FIBEN, qui centralise des informations collectées auprès des banques, des entreprises et des greffes des tribunaux de commerce sur trois millions d'entités. Elle établit, à partir de ces informations, une cote qui reflète la capacité des entreprises et groupes à honorer leurs engagements financiers et qui concerne environ 200 000 entreprises. Cette mission participe à la fois de l'exécution de la politique monétaire, grâce à la sélection qu'elle autorise d'une partie des garanties éligibles aux interventions de l'Eurosystème, et de la surveillance du système bancaire. La Banque y a greffé une prestation commerciale consistant en une évaluation financière des forces et des faiblesses de l'entreprise appelée « *diagnostic GEODE* ».

Outre les incidents recensés dans le fichier central des chèques, la Banque de France centralise et diffuse auprès de la profession bancaire les informations individuelles sur les incidents de paiement recensés dans le fichier des incidents de remboursement de crédits aux particuliers. Elle recense et diffuse auprès des commerçants et prestataires de services des informations, notamment sur les chèques volés ou perdus, permettant de vérifier la régularité des chèques (fichier national des chèques irréguliers). Enfin le gouverneur préside le comité de la médiation bancaire dont la Banque assure le secrétariat.

7) Article L. 312-1-2 du code monétaire et financier tel que modifié par la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier.

B – Les activités de la Banque et son organisation territoriale

1 – Les activités et les métiers de la Banque

La Banque de France emploie environ 15 000 agents.

La Banque est organisée en :

- un siège parisien : 41 % des effectifs ;
- un réseau de succursales : 50 % des effectifs ;
- une unité de fabrication des billets : 9 % des effectifs.

Au 31 décembre 2003, le réseau de la Banque de France se composait de 211 succursales⁸.

Les effectifs de la Banque ne sont pas ventilés directement par mission au sens du code monétaire et financier, mais selon une logique opérationnelle qui regroupe en principe les activités d'un même champ, par "métiers".

La Banque compte ainsi une dizaine de métiers opérationnels, qui vont de la fabrication des billets au recueil d'information sur les entreprises (voir liste exhaustive *infra*), et six métiers de soutien pour prendre en compte les effectifs affectés à la gestion des ressources humaines, à l'informatique, à la formation, etc. Tous ces métiers sont regroupés aujourd'hui en domaines d'actions dans le cadre desquels sont conduites chaque année, à l'automne, la réflexion stratégique de la Banque et l'actualisation du plan d'entreprise.

Les effectifs sont répartis de manière très inégale entre les différents métiers.

8) Pour la signification des termes « comptoirs », « caisses » et « succursales », voir *infra*.

Tableau n° 1 : répartition des effectifs de la Banque de France (2003)

Métiers	Effectifs budgétaires en ETP, 2003*
Métiers opérationnels	10 727
1 : Fabrication des billets	1 198
2 : Circulation fiduciaire	2 224
3 : Systèmes de règlement et d'échange	1 470
4 : Affaires internationales	74
5 : Etudes et statistiques	744
6 : Mise en œuvre de la politique monétaire	179
7 : Opérations sur titres	275
8 : Réglementation bancaire	62
9 : Surveillance bancaire	347
10 : Informations sur les entreprises non financières	1 970
11 : Gestion du réseau (dont services aux particuliers)	2 184
Métiers de soutien	3 473
12 : Comptabilité et contrôle de gestion	98
13 : Ressources humaines	440
14 : Moyens administratifs	970
15 : Organisation et informatique	641
16 : Contrôle et prévention des risques	355
17 : Communication	30
Hors métiers (régimes spéciaux, organismes sociaux, absence de longue durée, détachements, ...)	939

* Les chiffres 2003 prennent en compte diverses réformes de structure qui ont des incidences sur les métiers (transfert de l'ensemble de la clientèle du métier 11 aux métiers 3 et 7, transfert de l'activité de sécurité –sûreté du métier 16 au métier 14, notamment)

Source : Banque de France

Près de la moitié des effectifs opérationnels est affectée à des activités qui ne relèvent pas directement de ses missions fondamentales. Cela s'est fait à la demande ou avec le consentement des pouvoirs publics, qui ont confié à la Banque un certain nombre d'activités qu'elle est la seule banque centrale du SEBC à exercer avec une telle ampleur⁹.

9) Voir infra chapitre III, I, B, 1.

Cela découle aussi d'une conception large que la Banque se fait du contenu de ses missions fondamentales¹⁰.

a) Les activités prépondérantes

Les effectifs de la Banque sont en majorité affectés à trois activités :

- fabrication et mise en circulation des billets (35 % des effectifs opérationnels, métiers 1 et 2) ;
- recueil d'informations sur les entreprises (20 % des effectifs opérationnels, métier 10) ;
- accueil des surendettés et constitution de leur dossier (12 % des effectifs opérationnels, une partie du métier 11).

b) La répartition par métiers

Il paraîtrait intéressant de tenter de regrouper les effectifs de la Banque selon le type de missions auxquelles ils concourent : mission fondamentale, mission d'intérêt général, autres activités. Mais les regroupements choisis par la Banque pour ses activités, s'ils ont peut-être une pertinence opérationnelle, ne permettent pas une identification aisée des moyens affectés en fonction du type de mission effectuée.

Le poids des effectifs de soutien soulève une première difficulté, puisqu'ils ne peuvent être affectés à l'une ou l'autre catégorie de missions.

S'agissant du contenu de chaque métier opérationnel, on observe que la ventilation des effectifs par métiers ne recoupe pas la ventilation par missions. Le métier 5 en constitue un exemple : il regroupe une prestation effectuée pour le compte de l'Etat (la balance des paiements) et une contribution à la mission fondamentale du SEBC (élaboration de la politique monétaire).

Le métier 11 apparaît comme un cas extrême. Baptisé "gestion et animation du réseau", il inclut à ce titre les tâches d'encadrement de toutes les activités du réseau. La gestion du surendettement, qui emploie aujourd'hui 1 400 agents, y est également incluse, ainsi que les missions de clientèle (gestion de comptes bancaires et de comptes titres, location de coffres¹¹), qui présentent une dimension commerciale, jusqu'à leur rattachement aux métiers 3 « systèmes de règlement et d'échange » et

10) Voir infra chapitre III, I, B, 4.

11) L'activité de clientèle de particuliers a été cédée en 2004.

7 « opérations sur titres ». Ainsi, sans que la pertinence de ce regroupement soit manifeste, ce métier qui compte à lui seul 20,4 % des effectifs opérationnels agrège à la fois des activités commerciales, la principale activité d'intérêt général, et les effectifs d'encadrement de toutes les activités.

2 – Les implantations du réseau

Certaines missions ne sont remplies et certains métiers ne sont exercés principalement qu'au siège (par exemple la mise en œuvre de la politique monétaire, l'établissement de la balance des paiements) ou dans le réseau (par exemple le secrétariat des commissions de surendettement, la mise en circulation de la monnaie fiduciaire).

La carte des implantations était, jusqu'à une date récente, largement héritée du tissu économique du début du siècle, avec notamment un grand nombre d'implantations dans des communes qui ne sont plus des foyers d'activité notable. Il n'y a pas de hiérarchie entre les succursales, qui sont toutes directement rattachées au siège. Toutefois, depuis quelques années, la Banque a créé, pour la définition des objectifs et la gestion des moyens, une fonction régionale encore en développement.

Sur les 211 succursales, 131 sont devenues, depuis le 1^{er} mars 2001, des « caisses institutionnelles » qui assurent la circulation de la monnaie au profit des clients institutionnels (banques commerciales). Les autres sont appelées « caisses de clientèle ». L'appellation « caisse allégée » désigne les succursales transformées en « caisses de clientèle » à l'occasion des plans de réformes successifs.

Entre 1993 et 2003, le réseau est resté figé. Les dernières fermetures ont concerné une trentaine d'implantations dans les années 1970 et une vingtaine au début des années 1990. Les évolutions récentes portaient sur l'allègement des missions de 15 succursales par an en 1999, 2000, 2001 et 2002, conduisant à leur retirer la fonction de caisse institutionnelle (distribution des billets aux acteurs économiques, via les transporteurs de fonds).

A la fin de l'année 2003, un important plan de restructuration des implantations a été décidé et doit être mis en œuvre progressivement d'ici 2006. Il vise à diminuer de moitié le format du réseau. Il sera examiné plus précisément dans la suite du rapport.

L'examen de la structure des coûts directs a permis d'établir que ceux-ci étaient constitués à 84 % de frais de personnel dans le réseau (60 % au siège). L'enjeu principal de l'équilibre financier de la Banque, du côté des charges, réside donc dans l'adéquation de ses effectifs à ses missions.

II – La situation financière de la Banque

L'analyse des résultats de la Banque montre une forte contraction du produit monétaire net et une stabilité des charges courantes. Or l'impact des décisions de gestion de la Banque sur l'augmentation de ses emplois productifs d'intérêts doit être relativisé, car ce sont les paramètres économiques et financiers tels que le niveau des taux, le cours du dollar ou l'augmentation de la circulation fiduciaire de la zone euro qui sont déterminants. Dès lors, ce n'est que par la maîtrise de ses charges qu'elle peut continuer à abaisser son point mort¹² afin de rejoindre le niveau moyen des autres banques centrales nationales. Elle est ainsi contrainte à de nouvelles réformes de structure.

A – La dégradation des résultats de la Banque

Produit monétaire et revenu monétaire

Le produit monétaire net est, pour les banques centrales, l'équivalent du produit net bancaire des établissements de crédit. Il comprend :

1/ les produits et charges provenant des emplois nets soumis à plafond fixé chaque année par la BCE avec, en particulier :

- les produits issus des placements des réserves de change et des opérations avec le FMI ;
- la rémunération de la créance en euros sur la BCE reçue en contrepartie du transfert à celle-ci d'une partie des réserves de change ;
- les produits issus des portefeuilles de placement et d'investissement en euros ;
- les charges au titre de la rémunération du compte courant du Trésor public.

12) On définit un « point mort » comme le niveau de taux de rendement des placements financiers qui permet à une Banque centrale de couvrir ses charges d'exploitation.

2/ les produits et charges provenant des emplois nets non soumis à plafond, à savoir :

- les produits tirés des opérations de refinancement des établissements de crédit ;
- les rémunérations reçues ou versées sur les soldes des comptes intra-SEBC ;
- la rémunération des réserves obligatoires des établissements de crédit qui est une charge pour la Banque.

3/ des flux de répartition du revenu monétaire :

4/ des dividendes reçus de la BCE et de l'IEDOM.

Le revenu monétaire désigne le revenu que les banques centrales nationales dégagent dans l'exercice de leurs missions de politique monétaire. Il est égal au revenu annuel que chacune d'entre elles tire des actifs détenus en contrepartie des billets en circulation et des engagements résultant des dépôts constitués par les établissements de crédit.

L'introduction des billets en euros a conduit à revoir en profondeur les conditions de répartition du revenu monétaire en raison de la fongibilité complète des billets en circulation dans la zone euro et en dehors de celle-ci. A l'issue d'une période de transition qui s'achèvera au 1^{er} janvier 2008, la base monétaire qui servira à la détermination du revenu sur billets sera constituée, conformément à l'article 32 des statuts du SEBC qui ont été édictés par un protocole annexé au traité sur l'Union européenne, de l'encours des billets en euros en circulation dans la zone euro et en dehors de celle-ci rapporté à la clé de capital (20,81 % pour la Banque de France), compte tenu d'une quote-part de 8 % allouée à la BCE mais restituée sous forme d'acomptes sur dividendes sauf quand le résultat net de cette dernière ne le permet pas.

Aux termes des deux décisions de la BCE qui datent du 6 décembre 2001, le revenu monétaire de la Banque de France a donc désormais trois composantes :

- une composante sur les dépôts des établissements de crédit qui existait déjà depuis 1999 mais qui est marginale parce que les réserves obligatoires auxquelles ces établissements sont astreints chaque mois sont rémunérées par la banque centrale ;
- une composante de flux sur billets qui est de loin la plus importante et qui constitue pour la Banque de France une source croissante de revenu avec l'augmentation globale des mises en circulation par les banques centrales nationales, principalement l'Allemagne et le Luxembourg, et avec la diminution de l'effet correcteur du mécanisme de transition mis en place au cours de la période de transition (2002-fin 2007) ;
- une composante d'un montant modeste, qui est liée au rendement des actifs représentatifs des billets mis en circulation et des dépôts des établissements de crédit, ce qu'on appelle la méthode semi-directe.

L'accord conclu le 23 janvier 2003 entre les membres du Conseil des gouverneurs sur la détention des actifs financiers nets non liés à la politique monétaire (ensemble des actifs et des passifs à l'exclusion des billets, des comptes des établissements de crédit, du refinancement et des comptes intra-SEBC) a pour objet de faire participer chaque Banque centrale nationale au déficit de liquidité¹³ de la zone euro selon la clé de capital avec une correction pour tenir compte des réserves obligatoires constituées. C'est pour cette raison que la Banque de France distingue désormais dans ses emplois ceux qui sont soumis à plafond et ceux qui ne le sont pas parce qu'ils sont directement liés à la politique monétaire.

L'analyse des résultats de la Banque fait ressortir que les produits se réduisent alors que les charges restent stables.

La formation du résultat de la Banque de France dépend de sa capacité à couvrir ses charges d'exploitation principalement par des produits liés au rendement de ses actifs monétaires et financiers net de ses engagements à l'égard des établissements de crédit, ce qu'on appelle le produit monétaire net, et par des produits non monétaires. Ces derniers couvrent environ un tiers des charges non monétaires et correspondent pour l'essentiel à la facturation de prestations exécutées pour le compte de l'Etat ou de tiers et à l'emploi des fonds propres et assimilés de la Banque et de la Caisse de réserve des employés qui paie les retraites de ses agents¹⁴.

Ses conditions d'équilibre financier diffèrent profondément de celles d'une banque commerciale. En effet, une banque centrale n'est maîtresse ni de ses ressources ni de ses emplois monétaires, mais n'a pas de risque de transformation. Sa principale ressource libre de charges est constituée des billets mis en circulation, qui connaissent des variations de forte amplitude. Ses emplois rémunérés, dont il faut déduire les avoirs en or, qui ne sont pas productifs d'intérêts, sont constitués d'avoirs en devises qui doivent être suffisamment liquides pour pouvoir être mobilisés pour des interventions sur les marchés des changes à la demande de la BCE et de concours aux établissements de crédit, dont le volume est régi par les arbitrages propres à chacun d'entre eux et le taux fixé par les objectifs de politique monétaire et les conditions du marché.

13) C'est en effet par le biais de la constitution des réserves obligatoires rémunérées que l'Eurosystème accroît le déficit structurel de liquidité du système bancaire, et, par voie de conséquence, la demande de refinancement auprès des BCN et pilote le niveau des taux sur le marché monétaire.

14) La Caisse de réserve des employés n'a pas de personnalité juridique distincte de la Banque.

Depuis l'entrée dans la zone euro, les conditions de formation du produit monétaire net de la Banque de France ont profondément changé à la fois pour des raisons structurelles et pour des raisons conjoncturelles.

Au plan structurel, plusieurs facteurs ont joué.

L'obligation faite aux établissements de crédits de constituer des réserves obligatoires rémunérées a représenté un manque à gagner par rapport à la situation antérieure. La Banque de France a dû transférer à la BCE des avoirs en devises qui sont rémunérés au taux des opérations principales de refinancement, le différentiel de taux par rapport au dollar, tantôt négatif comme entre 1999 et 2002, tantôt positif comme en 2003 et 2004, étant neutralisé par la répartition des résultats de la BCE lorsqu'ils sont positifs. Elle a souscrit au capital de la BCE, ce qui lui rapporte un dividende pour autant que cette dernière dégage un résultat positif suffisant. Depuis 1999, le revenu monétaire est mutualisé entre les membres de l'Eurosystème. Limitée dans un premier temps aux dépôts des banques, son assiette est étendue depuis 2002 aux billets en circulation dans l'ensemble de la zone. A l'issue d'une période de transition qui s'achèvera le 1^{er} janvier 2008, la Banque de France bénéficiera d'un revenu sur billets qui sera fondé sur sa part dans le capital de la BCE calculée après déduction de la part des banques centrales nationales qui ne sont pas membres de l'Eurosystème. Enfin, les conditions de placement de ses actifs financiers non liés à la politique monétaire sont encadrées par un accord signé le 23 janvier 2003 qui a accru ses marges de manœuvre.

Au plan conjoncturel, la configuration de bas taux d'intérêt, de variations de forte amplitude du cours de l'euro contre dollar, d'une forte contraction des billets en circulation avant l'introduction de l'euro fiduciaire¹⁵ ont perturbé la formation du produit monétaire net.

15) L'euro fiduciaire désigne les billets et les pièces en euros. Il a été introduit le 1^{er} janvier 2002.

Tableau n° 2 : évolution du résultat en valeur depuis 1995*En M€ courants*

	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (**)
Données de référence							
Circulation fiduciaire de l'Eurosystème (moyenne en Md€)	-	-	362	340	312	377,9	448
Circulation fiduciaire revenant à la Banque de France (Md€)	37,3	39,7	43	38,7	36,5	50,3	68,3
Taux marginal des appels d'offres (%)	5,29	2,73	4,10	4,32	3,27	2,29	2,02
Cours moyen du dollar contre euro			0,92	0,900	0,945	1,131	1,24
Taux moyen du dollar à 6 mois (%)			5,90	3,44	1,71	1,07	1,60
Restitution du revenu monétaire BCE (%)		-	-	-	83,4 %	0 %	0 %
Produit monétaire net	1 724,5	1 698,4	2 805,3	2 694,5	1 517,3	1 134,4	1 341
-Produit monétaire en devises	871,5	1 686,1	2 594,4	2 026,8	813,9	425,0	514
-Produit monétaire en euros	853	36,3	210,9	318,4	372,1	722,4	977
-Résultat BCE retenu par elle	-	-	0	0	0	-145,1	-152
-Dividende BCE ordinaire (n-1)	-	0	-	339,3	302,9	127,7	0
-Dividende IEDOM	-	0	-	9,8	28,4	4,4	2,0
Charges courantes nettes*	-1 231,5	-1 224,8	-1 298,9	-1 381,4	-1 334,3	-1 182,0	-1 261
-produits non monétaires (*)	486,5	490,7	485,6	570,5	579,7	632,3	571
-charges non monétaires*	-1 718	-1 715,5	-1 784,5	-1 951,9	-1 914,0	-1814,3	-1 832
Résultat ordinaire	493	473,6	1 506,4	1 313,1	183	-47,5	80
Dotation au FRG	0	-22,9	-60,0	-174,2	0	0	0
Eléments exceptionnels	-70	-22,5	-13	119,9	0	-171,3	99
Résultat avant impôt et application de l'avenant du 26 novembre 2002	423	428,2	1 433,4	1 258,8	183	-218,8	179
Gains nets de change réalisés	-	-	890	2 158,1	836,9	78,3	92,8
Gains nets de change imputés au compte de résultat	-	-	-	-	0	78,3	0
Impôt sur les bénéfices	-214	-274,8	-600,7	-558,5	-24,5	-38,4	-57,0
Résultat net	209	153,4	832,7	700,3	158,5	-179	122

* chiffres non retraités ; ** prévisions de décembre 2004.

Source : Banque de France

Depuis 1994, le produit monétaire net¹⁶ a connu des variations de forte amplitude. Les points hauts se sont situés en 2000 (2,8 Md€) et 2001 (2,7 Md€), et le point bas en 2003 (1,13 Md€) à un niveau inférieur en valeur courante de 400 M€ par rapport à 1994, le plus mauvais résultat de la décennie quatre-vingt-dix (1,53 Md€), et de près de 1,7 Md€ à l'année 2000. La quote-part en devises de ce produit monétaire, qui était de 21,3 % en 1994, a atteint son maximum en 1999 avec 99,3 % pour redescendre ensuite à 75 % en 2001, 53,6 % en 2002 et à 37,5 % en 2003, avec un montant supérieur de 100 M€ seulement au niveau de 1994.

Pour assurer l'homogénéité des données sur la période 1995-2003, des retraitements ont été nécessaires sur les années antérieures à 1999 et les chiffres ainsi obtenus ont été ramenés en euros constants.

Tableau n° 3 : évolution du produit monétaire net et des charges courantes nettes*

(En M€ constants)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Produit monétaire net	1 944	1 788	2 040	2 262	1 834	2 975	2 806	1 551	1 134
Produits non monétaires (1)	546	548	549	975	530	515	594	610	649
Charges non monétaires (2)	-1 934	-1 855	-1 869	-1 979	-1 853	-1 892	-2 033	-1 974	-1 831
Charges courantes nettes (2)-(1)	-1 388	-1 307	-1 320	-1 004	-1 323	-1 377	-1 439	-1 364	-1 182
Taux de couverture des charges par le produit monétaire net (en %)	140,1	136,8	154,5	225,3	138,6	216,0	195,0	113,7	95,9

* les francs sont convertis en euros au cours de conversion ; les charges et les produits non monétaires ont été retraités avant 1999 pour assurer l'homogénéité des données.

Source : Banque de France.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les charges courantes nettes (définies comme la différence entre les charges non monétaires et les produits non monétaires) sont restées stables entre 1995 et 2002 en euros constants, alors que le produit monétaire net s'est contracté de 20 %. La Banque fait donc face à une dégradation de ses produits nets dans un contexte de stabilité des charges nettes¹⁷.

16) converti au cours de conversion franc contre euro pour les années antérieures à 1999.

17) à l'exception de deux années de forte hausse (1998 avec +6 % et 2001 avec +7 %) qui s'expliquent par les coûts afférents à l'entrée dans l'Eurosystème et au lancement de l'euro fiduciaire.

Certes, une plus grande maîtrise des charges est observée en 2003, avec une baisse de 7 % par rapport à 2002, et la Banque a accru ses produits non monétaires. Mais ces efforts tant sur les charges que sur les produits non monétaires n'en sont pas moins insuffisants pour faire face à la forte contraction du produit monétaire net.

Les prévisions 2004 ne permettent pas d'espérer un retour au niveau de résultat antérieur, car l'amélioration du produit monétaire net (+13,6 %) est, pour une large part, compensée par une hausse des charges courantes nettes (9,2 %). Selon les dernières informations transmises à la Cour, les prévisions de résultat net pour 2004 seraient cependant légèrement supérieures à celles envisagées précédemment. Dans une configuration de taux d'intérêt durablement bas, même si s'esquisse une remontée des taux aux Etats-Unis, la maîtrise des charges d'exploitation est insuffisante pour à la fois faire face à la contraction actuelle du produit monétaire net, constituer les dotations aux amortissements et aux provisions et dégager un résultat net qui assure à l'Etat une rémunération minimum, impôts compris, égale à la moyenne des banques centrales nationales.

Le résultat ordinaire 2003 enregistre une perte de 47,5 M€ ce qui représente une dégradation de 230,5 M€ sur 2002 et de 1,55 Md€ sur 2000 et montre clairement un problème d'équilibre d'exploitation compte tenu du rendement des emplois rémunérés. Le résultat net 2003 accuse, pour la première fois de l'histoire de la Banque, une perte de 179 M€¹⁸.

B – Le faible impact des décisions de gestion sur l'augmentation des ressources

Sur différents sujets, la Banque de France a pris des décisions susceptibles de réduire les charges et d'augmenter les produits liés à ses activités monétaires qui doivent être saluées.

La Banque a ainsi réduit son exposition en dollars à mesure que les rendements comparés aux placements en euros se réduisaient. Elle a constitué dès 1999 un portefeuille-titres en euros dont elle a pu doubler le montant et diversifier la composition à la suite de l'accord du

18) L'aggravation de 131,5 M€ du déficit constaté sur le résultat ordinaire est la résultante de trois éléments exceptionnels, une provision de 268,3 M€ pour restructuration du réseau et arrêt des opérations avec la clientèle particulière, le remboursement par l'Etat d'un trop-perçu de taxe professionnelle de 90 M€ et la récupération par la Banque des gains nets de change réalisés en application de l'avenant n°1 du 26 novembre 2002 à la convention du 31 mars 1999 (78,3 M€) qui auraient normalement dû être affectés à la RRRDE (réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat).

23 janvier 2003 sur le plafonnement des actifs financiers nets. Elle a obtenu de l'Etat en 1994 le blocage de l'avance gratuite qu'elle consent au Trésor au titre des monnaies métalliques, puis son remboursement progressif à partir de 2002. Le montant de l'avance à l'IEDOM est désormais plafonné. En outre, la signature, le 28 avril 2002, d'une nouvelle convention entre l'Etat et la Banque de France sur la tenue du compte du Trésor a été neutre pour le résultat de la Banque, mais a eu pour effet de limiter l'impact des variations du solde créditeur du compte sur les prévisions de liquidité de la BCE.

Enfin, comme la Cour l'avait suggéré, le renouvellement de l'accord de Washington pour une période de cinq ans commençant le 27 septembre 2004, qui a pris la forme d'une déclaration conjointe des banques centrales membres de l'Eurosystème signée le 4 mars 2004, a permis à la Banque de France de se joindre aux banques centrales ayant l'intention de procéder à des ventes d'or sur le marché dans la limite de 500 tonnes par an et de 2 500 tonnes sur la durée de l'accord¹⁹. Elle va ainsi pouvoir vendre sur la période 500 tonnes d'or.

Un échange de lettres entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le gouverneur a scellé l'accord en novembre 2004 concernant les ventes d'or. Il s'interprète comme un engagement de la Banque d'augmenter ses emplois rémunérés, de les gérer plus activement et de restituer à l'Etat sous forme de dividende l'intégralité du supplément de produit monétaire net ainsi obtenu. La Banque conservera la plus-value de cession qui sera appréciée par rapport au cours du 1^{er} janvier 1999 et qui viendra gonfler la RRROE (réserve de réévaluation de la réserve en or), alors qu'elle était logée jusqu'à présent en plus-value latente au compte de réévaluation²⁰.

19) Les banques centrales signataires sont la BCE et les Banques centrales d'Autriche, de Belgique, de Finlande, de France, d'Allemagne, d'Irlande, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et d'Espagne auxquelles s'ajoute la Banque de Grèce, membre de l'Eurosystème depuis 2001. Les banques centrales de Suède et de Suisse se sont jointes à l'accord. Mais la Banque d'Angleterre qui était signataire de l'accord de 1999 n'est plus partie prenante. La Réserve fédérale américaine n'est pas non plus signataire, mais a donné son aval au texte de la déclaration comme en 1999.

20) A l'issue de ces cessions, le stock d'or de la Banque (hors quote-part or du FMI et réserves en or transférées à la BCE), qui s'élève au 11 juin 2004 à 3 024,67 tonnes, soit 26,37 % du total détenu par les Banques centrales nationales membres de l'Eurosystème (11 469 tonnes), serait ramené à 2 524 tonnes. Par rapport au cours de l'or au 1^{er} janvier 1999 (246,37 €/oz, soit 7,92 M€/la tonne), la plus-value de cession qui viendrait abonder la RRROE, aux conditions du 30 juillet 2004 (322,20 €/oz, soit 10,4 M€/la tonne), atteindrait 1,24 Md€

Ces décisions de gestion ont permis de dégager des ressources nouvelles ou de trouver des emplois mieux rémunérés. C'est ainsi que les cessions d'avoirs en dollars qui ont été effectuées à compter de la fin 2001 et le renforcement des portefeuilles en euros ont amélioré le résultat 2004 de 250 M€

L'impact de ces décisions ne doit pas pour autant être surestimé. Il n'est pas à la hauteur de l'enjeu que représente le déséquilibre entre l'évolution du produit monétaire et celle des charges courantes nettes.

C – Des paramètres économiques et financiers déterminants

Le résultat de la Banque est, dans une très large mesure, dépendant de variables économiques et financières qu'elle ne maîtrise pas.

Trois paramètres essentiels entrent en ligne de compte : la circulation fiduciaire, les taux d'intérêt et le résultat de la BCE.

1 – La circulation fiduciaire

La circulation fiduciaire est comparativement faible en France où les moyens de paiement par chèque et carte bancaire sont très répandus. Ceci contribuait, avant l'accord sur la répartition du revenu monétaire du 6 décembre 2001, à réduire le produit du seigneurage²¹ en France par rapport à d'autres Etats. Désormais, le revenu monétaire est au contraire globalisé au sein de l'Eurosystème, et réparti entre les banques centrales selon une clé qui tient compte du capital de la BCE détenue par chacune d'entre elles.

La circulation fiduciaire dans l'Eurosystème a connu une évolution contrastée sur les quatre dernières années. Le mouvement de contraction de la circulation fiduciaire lié au retrait des monnaies nationales a atteint 85 Md€ au second semestre 2001, et le point bas historique a été enregistré le 21 mars 2002 (à 260 Md€). En 2003, la circulation fiduciaire de l'Eurosystème a retrouvé un niveau supérieur à l'année 2000 avec un total de 377,9 Md€ en hausse de 4,3 % sur 2000 et de 21,2 % sur 2002. Depuis mars 2002, le taux de progression de la circulation fiduciaire de l'Eurosystème est de 22 % par an. En 2004, la progression a continué à un rythme soutenu. La circulation fiduciaire moyenne de l'Eurosystème attendue sur l'année est de 450,5 Md€ en hausse de 19,2 % sur 2003.

21) L'expression très ancienne désigne les revenus que procure le droit de battre monnaie.

Le résultat prévisionnel de la Banque est donc très sensible aux hypothèses retenues pour la circulation fiduciaire de la zone. Ainsi, en 2004, une variation d'un milliard d'euros de la circulation fiduciaire de l'Eurosystème par rapport à l'hypothèse retenue pour les six derniers mois représenterait un écart de 2 M€ sur le résultat.

2 – Les taux d'intérêt

Prêteur en dernier ressort, la Banque de France a un revenu directement dépendant du niveau des taux d'intérêt.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des taux d'intérêt moyens observés pour les emplois et ressources de la Banque.

Tableau n° 4 : taux d'intérêt moyen observé sur l'année pour la rémunération des emplois et ressources de la Banque

En %	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Emplois nets en devises	5,58	4,49	6,30	5,28	2,52	1,40	1,95
Dont placements en USD	-	4,60	6,46	5,47	2,63	1,32	1,17
Rémunération au titre de l'allocation supplémentaire de billets	-	-	-	-	3,20	2,40	2,05
Total des emplois nets rémunérés	5,08	4,68	6,09	5,23	2,83	1,98	2,11
Total des emplois nets rémunérés (hors plus-values latentes)	5,08	4,68	5,86	5,13	2,83	2,14	2,14

* estimation juillet 2004.

** intègre la variation des plus-values latentes pour les portefeuilles dollar et euro.

Source : Banque de France.

Ainsi une variation de 50 points de base du taux principal des opérations de refinancement au 1^{er} octobre aurait une incidence nette sur le résultat de 22,1 M€ compte tenu de l'effet induit sur le montant de revenu monétaire retenu par la BCE.

3 – Le résultat de la BCE

Le premier exercice de la BCE en 1999 s'est soldé par une perte de 247,3 M€ qui a nécessité un abandon par les banques centrales nationales du revenu monétaire (35,2 M€) et une contribution spécifique sur le revenu monétaire non réparti (184,5 M€), qui se sont traduits pour la Banque de France par une contribution totale de 48,5 M€. L'exercice 2000 a permis d'enregistrer un bénéfice net de 1 990 M€ qui a été affecté à hauteur de 398 M€ au fonds de réserve et, pour le solde, a été distribué en 2001 (1 592 M€ dont 339,5 M€ à la Banque de France). L'exercice 2001 s'est conclu par un bénéfice net de 1 821,8 M€ qui a été affecté au fonds de réserve pour 364 M€ et, pour le solde, a été distribué en 2002 (1 458 M€ dont 303 M€ pour la Banque de France). L'exercice 2002 a dégagé un bénéfice net de 1 220 M€ et le dividende distribué en 2003 s'est élevé à 614 M€ (dont 127,7 M€ pour la Banque de France). Mais en 2003, une perte de 477 M€ a été enregistrée²².

En effet, la BCE doit financer ses ressources au taux marginal des opérations principales de refinancement, alors que ses emplois en devises ont un taux de rémunération inférieur (1,6 % sur le dollar), voire nul (sur le yen) et est exposée au risque de change sur le dollar. En 2004, elle devrait terminer l'exercice avec une perte qui nécessitera de la part des banques centrales nationales l'abandon des acomptes sur dividende et le versement d'une contribution additionnelle. La Banque de France subira un manque à gagner sur son produit monétaire net, mais sera protégée contre le risque de change supporté par la BCE grâce au mécanisme de la réserve de réévaluation des réserves en devises.

22) Les derniers comptes publiés par la BCE pour l'année 2004 font état d'une perte de 1 636 M€

D – La nécessaire maîtrise des charges de structure

La nécessité d'abaisser son point mort oblige la Banque à poursuivre ses réformes de structure.

1 – La problématique du point mort dans les banques centrales nationales

L'appartenance à l'Eurosystème crée des exigences pour chacun de ses membres. Il importe en effet de démontrer à la fois que la politique de taux d'intérêt de la zone euro n'est, en aucune façon, influencée par des considérations tenant à l'équilibre du compte de résultat de chacun de ses membres et que l'efficiency et l'efficacité du mode d'organisation des banques centrales nationales permet d'ancrer la décentralisation des opérations de politique monétaire dans la durée.

Les banques centrales nationales ont donc l'obligation de couvrir leurs charges, même si les taux d'intérêt sont historiquement bas, et, par voie de conséquence, d'abaisser leur point mort au niveau des taux d'intérêt les plus bas.

Le point mort des différentes banques centrales nationales peut être approché par le rapport entre les charges nettes en 2003 (ou 2002 pour disposer d'un échantillon plus important) et les ressources nettes (ou emplois nets rémunérés) en 2003²³.

Selon les calculs de la Cour, à partir des données 2002 et 2003, les points morts des banques centrales nationales se dispersent entre 1 % et 4,5 %. On constate que les banques centrales nationales se répartissent en deux catégories :

- celles, peu nombreuses, dont le point mort se situe dans tous les cas (sur la base des charges 2002 ou 2003) à un taux de rendement moyen supérieur à 2 % ;
- celles dont le point mort constaté évolue entre 1 et 2 % ; ce groupe est le plus nombreux.

La Banque de France fait ainsi partie du premier groupe des banques centrales qui doivent compter sur un taux d'intérêt relativement élevé pour équilibrer leurs charges.

23) La construction d'un indicateur global révélateur du point mort permet d'approcher l'efficiency relative des exploitations des BCN.

Dans le même ordre d'idées, on relève que la Banque de France gère 13 % des emplois nets rémunérés des banques centrales nationales, mais mobilise 22 % des charges nettes du dispositif d'ensemble pour une quote-part de capital de la BCE de 20,81. Ceci est l'indice d'une situation où le revenu monétaire est censé couvrir des charges beaucoup plus importantes que dans d'autres banques centrales nationales, du fait d'une organisation plus lourde ou d'activités plus développées.

2 – La nécessité d'un nouveau modèle d'équilibre

Depuis 1993, la Banque s'est efforcée d'abaisser son point mort.

Le gouvernement de la Banque²⁴ a constamment mis en avant cette exigence afin d'optimiser les ressources, de réduire les charges d'exploitation et d'accroître les produits non monétaires. Il s'est appuyé à la fois sur un ensemble de mesures d'ordre public qui trouvaient leur cohérence dans un modèle d'équilibre financier découlant des dispositions de la loi du 4 août 1993 prise en application du traité de Maastricht et sur des mesures d'ordre interne.

Les mesures d'ordre public ont concerné principalement la fin du financement monétaire du Trésor et le remboursement avec charges d'intérêt des avances que la Banque lui avait consenties, ainsi que la facturation par la Banque des prestations rendues à l'Etat ou à des tiers à sa demande dans le cadre d'une convention financière globale et de huit conventions particulières²⁵. Elles ont aussi concerné le transfert à la Banque des actifs et des passifs et des produits et des charges afférents aux opérations du FMI, la création et l'alimentation de la réserve de réévaluation des réserves en devises (RRRDE) en plus de la réserve de réévaluation des réserves en or (RRROE) qui permettait de prémunir le compte de résultat de la Banque contre le risque de change sur opérations de change. Par ailleurs, la dotation à la Caisse de réserve des employés en

24) Le gouvernement de la Banque désigne le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.

25) Ces huit conventions qui sont en cours de révision ou ont déjà fait l'objet d'une révision depuis leur signature se rapportent aux domaines suivants : la mise en circulation des monnaies métalliques, la tenue du fichier central des chèques, la tenue du compte du Trésor, l'organisation des adjudications des valeurs du Trésor, l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure de la France, le traitement du surendettement des ménages, le secrétariat du comité monétaire de la zone franc et la gestion des accords de consolidation des dettes des Etats étrangers.

affectation du résultat net sur opérations est demeurée constamment inférieure en valeur nominale au niveau atteint en 1991²⁶.

Quant aux mesures d'ordre interne qui visaient à maîtriser les charges de fonctionnement et d'investissement, elles ont été caractérisées par un encadrement budgétaire strict des charges de fonctionnement et d'investissement (au travers du mécanisme de la provision pour investissement), par un objectif de réduction de 1 % des effectifs et par différents plans sociaux mis en œuvre depuis 1996 (restructuration de la fabrication des billets, plan caisse, plan dit de repyramidage).

La Banque a réussi ainsi en dix ans à abaisser son point mort de 7 % à moins de 3 %. Au cours de l'année 2004, elle est en passe de se rapprocher du seuil de 2 %, ce qui témoigne de la poursuite des efforts. En 2005, ce point mort devrait se situer à 1,7 %.

Mais ces efforts ne se révèlent pas suffisants dans une configuration de taux d'intérêt bas dans le monde. L'objectif devrait être de ramener le point mort de la Banque à 1 %, c'est-à-dire d'afficher un résultat équilibré même lorsque le rendement de ses placements est de l'ordre de 1 %.

3 – La perspective d'un revenu monétaire plus important

En 2008, à l'issue de la période transitoire actuelle, le produit monétaire sera constitué de la circulation fiduciaire de l'Eurosystème, répartie selon la clé de capital. Le revenu sur billets dépendra de deux facteurs, le montant des émissions nettes et le taux des opérations principales de refinancement. La faculté d'arbitrer entre des placements en euros et des placements en dollars dépendra du plafond assigné à la Banque dans le cadre de l'accord sur les actifs financiers nets non liés à la politique monétaire, qui variera lui-même en fonction de la circulation fiduciaire de l'Eurosystème et non des seules mise en circulation de la Banque.

Dans ces conditions, la Banque de France devrait bénéficier mécaniquement d'une situation plus favorable du fait de la répartition à venir du produit monétaire. Le produit monétaire net sur emplois rémunérés liés à la part nette des billets revenant à la Banque de France pourrait être compris, dans différentes hypothèses, entre 2,4 Md€ et 8,66 Md€ contre 933,9 M€ en 2002 et 968,5 M€ en 2003 (hors produits nets sur reports et déports et résultats de cessions et moins-values latentes

26) La dotation à la caisse de réserve n'a retrouvé des niveaux comparables qu'en 2000 et 2001 (respectivement 46 M€ et 35 M€ contre 46 M€ en 1991 et 35 M€ en 1992).

sur les réserves de change pour ces deux années). Selon la Banque, l'hypothèse basse retenue dans la simulation devrait en réalité constituer une hypothèse moyenne, notamment en regard des hypothèses de croissance retenues pour la circulation fiduciaire dans la zone. Elle représente malgré tout un surcroît de recettes considérables pour la Banque.

Cependant, en termes comparatifs, même en se projetant dans la situation qui prévaudra en 2008 au terme de la période de transition prévue par la décision de la BCE du 6 décembre 2001 sur la répartition du revenu monétaire, la Banque de France aurait encore, aux conditions monétaires et financières de 2003, un point mort approché supérieur à la moyenne de l'Eurosystème et n'améliorerait son classement au sein des banques centrales nationales que d'une place.

En tout état de cause, la meilleure santé financière ne peut servir d'argument pour poursuivre la recherche d'une organisation plus efficiente. En effet, les marges d'amélioration des recettes ne sauraient être considérées comme une assurance pérenne compte tenu des aléas de la circulation fiduciaire, des perspectives de l'élargissement de l'Eurosystème qui réduiront mécaniquement la quote-part de capital allouée à la Banque de France et des difficultés de la BCE à couvrir son risque de change avec une allocation de billets de 8 %.

Surtout, si le produit monétaire est une ressource de la Banque de France, il est dans la logique de sa relation avec l'Etat, son actionnaire, que la Banque soit structurellement excédentaire et lui verse au titre des revenus du seigneurage la majeure partie de cet excédent sous forme d'un dividende, qui doit dans toute la mesure du possible être protégé contre les aléas des marchés. Toute organisation de la Banque qui ne serait pas optimale du point de vue de son coût et de son efficacité serait indirectement à la charge de la collectivité ; aussi la Banque doit-elle, même avec un produit monétaire plus important, viser en permanence à optimiser sa gestion. Elle est donc tenue de poursuivre résolument son action tendant à diminuer ses charges.

Les mesures d'économies budgétaires prises à fin 2003 et à fin 2004 doivent être replacées dans ce contexte.

En effet, le constat de la lenteur des évolutions et de la difficulté de stabiliser la dépense nette de l'entreprise, malgré des efforts indéniables de maîtrise des coûts, a été dressé, en décembre 2003, devant le Conseil général. La certitude de dégager une perte sur l'exercice 2003 a rendu plus aisée l'adoption de nouvelles mesures d'économies : décision de réduire de 0,5 % les effectifs du siège en 2004 ; concentration des ressources sur des priorités avérées ; limitation des ouvertures et mise en réserve de crédits ; réexamen des budgets par le Conseil général à l'issue du processus d'adhésion des agents aux mesures sociales attachées aux plans d'adaptation du réseau et d'arrêt de la clientèle particulière ; recherche d'économies nouvelles dans la gestion courante ; poursuite des efforts d'optimisation des placements ; actions à mener pour assurer des recettes supplémentaires et pour couvrir le différentiel entre le coût complet des prestations rendues à l'Etat et les versements reçus ; attention particulière portée aux obligations nouvelles mises à la charge de la Banque.

Ces efforts sont appelés à se poursuivre. Le budget 2005 a été adopté avec une diminution de 2,7 % des dépenses en euros courants par rapport au budget initial 2004 et la réduction des effectifs du siège a été portée à 1,5 %.

Ils doivent enfin être suffisants pour assurer le financement des investissements technologiques et répondre aux exigences d'une réduction des coûts opérationnels de l'Eurosystème, comme l'illustre la décision prise récemment par le Conseil des gouverneurs de remplacer les plates-formes nationales TARGET mises en place en 1998²⁷ par une plate-forme unique dont la maîtrise d'œuvre est confiée à l'Allemagne, à la France et à l'Italie.

27) Le système TARGET permet d'exécuter en monnaie centrale les paiements de gros montant (>800 000 €) entre banques des opérations de politique monétaire et des soldes des systèmes d'échange de paiements de détail et de règlement-livraison des opérations sur titres ou sur instruments financiers. Il a été construit en reliant les « systèmes de règlement en temps réel » de gros montant qui existaient dans chacun des quinze Etats membres et repose sur une architecture décentralisée et sur un concept d'harmonisation minimale. En 2003, le système TARGET qui comprend 3 351 participants a traité, en moyenne quotidienne, 261 208 paiements pour un montant total journalier de 1 650 Md€ les flux transfrontières représentant 33 % en valeur et 23 % en volume du total des flux enregistrés dans le système.

CONCLUSION

L'équilibre de la Banque de France a été fragilisé par un contexte de taux d'intérêt et de taux de change qui pèse sur le produit monétaire. La Banque de France doit donc tendre vers un modèle d'équilibre qui soit compatible avec son rôle de Banque centrale membre de l'Eurosystème, c'est-à-dire qui lui assure un excédent même dans une configuration où les taux d'intérêt dans les trois grandes zones monétaires (dollar, yen et euro) resteraient durablement bas. N'ayant que peu de prise sur ses ressources, la Banque de France doit continuer à s'attacher à la maîtrise de ses charges. Le calcul comparé des points morts des banques centrales nationales confirme que celui de la Banque de France, même s'il a beaucoup baissé, passant de 7 % en 1993 à un peu plus de 2 % en 2004, demeure comparativement élevé.

Il importe aujourd'hui de bâtir un modèle financier qui permette de ramener le point mort de la Banque à 1 %, c'est-à-dire d'afficher un résultat équilibré même lorsque le rendement de ses placements est de l'ordre de 1 %.

A court terme, la mise en œuvre de la réforme du réseau ne suffira pas à assurer le rééquilibrage, puisqu'elle ne produira ses effets que progressivement et d'ici plusieurs années.

Si la mise en œuvre de l'accord de répartition du revenu monétaire du 6 décembre 2001 va mécaniquement améliorer la situation financière de la Banque dans un contexte de progression probable de la demande de billets en euros, les marges d'accroissement de la rente monétaire ne peuvent être considérées comme une assurance pérenne et ne sauraient dispenser la Banque de poursuivre ses efforts de rationalisation.

La période actuelle constitue une transition essentielle non seulement pour mener à bien la mise en œuvre des récentes décisions en matière de restructuration, mais aussi pour les amplifier, afin que les missions d'institution publique soient remplies au moindre coût pour la collectivité.

Chapitre II

Un cadre contraignant d'exercice des missions

La Banque de France exerce ses missions dans un cadre juridique parfois ambigu, le plus souvent très contraignant, ce qui ne lui laisse pas tout l'espace nécessaire pour se réformer dans le sens de la plus grande efficacité. Les conditions d'une bonne gouvernance ne sont pas toujours réunies, qu'il s'agisse de la structure des organes de direction ou de la relation avec l'Etat.

I – Les ambiguïtés du code monétaire et financier

Deux catégories de missions sont attribuées à la Banque de France par le code monétaire et financier en ses articles L. 141-1 à 141-9 : les missions fondamentales et les missions d'intérêt général. Ce cadre législatif présente cependant des ambiguïtés.

La partition énoncée par le code monétaire et financier présente en principe un caractère structurant : toute activité qui ne peut être rattachée à une des missions fondamentales (lesquelles sont énumérées de manière limitative) doit :

- soit être effectuée avec l'accord explicite de l'Etat et rémunérée par son commanditaire de manière à couvrir les coûts engagés,
- soit présenter un caractère commercial ; elle ne peut alors être déficitaire.

Or cette partition n'est pas totalement claire au vu des textes législatifs. En premier lieu, le code monétaire et financier fait mention d'activités dévolues aux succursales sans préciser dans quelle catégorie elles se situent. En second lieu, la loi a dévolu certaines missions à la Banque sans davantage préciser leur situation au regard des catégories prévues par le code monétaire et financier.

En marge de la section consacrée aux missions de la Banque, certaines activités font l'objet d'une mention indirecte, dans la sous-section consacrée aux succursales : "*Les succursales de la Banque de France participent à l'exercice des missions de la banque. Elles concourent à l'entretien de la monnaie fiduciaire et à l'exécution des paiements scripturaux. Elles contribuent à la connaissance du tissu économique local et à la diffusion des informations monétaires et financières. Elles assurent la gestion et le suivi des dossiers de surendettement dans les conditions prévues à l'article L. 141-6. Elles entretiennent des relations, pour exercer leurs missions, avec les banques, les entreprises, les organismes consulaires, les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat de leur rayon d'action*".

Cette disposition introduit un élément de confusion en ne se bornant pas à faire état de la participation du réseau de succursales à l'exécution de certaines missions de la Banque, fondamentales ou d'intérêt général, ou d'activités qui s'y rattachent directement et qui sont définies ailleurs dans le code (entretien de la monnaie fiduciaire, exécution des paiements scripturaux, surendettement). En effet, elle consacre aussi une activité de contribution à la "connaissance du tissu économique local et de diffusion des informations monétaires et financières", non mentionnée au chapitre des missions de la Banque, et qui représente plusieurs centaines d'emplois.

Un certain nombre d'activités sont confiées à la Banque par la loi, sans que l'articulation de celles-ci avec les catégories prévues par le code soit explicitée. Il en va ainsi des activités, étudiées plus précisément ci-dessous, exercées dans le cadre de la surveillance prudentielle et du contrôle des établissements de crédit.

Une clarification s'impose donc autant pour lever un doute sur la prise en charge financière de ces activités que par parallélisme des formes avec l'article 105-6 du TCE qui énonce la possibilité de "confier à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers". En tout état de cause, l'abandon de l'activité de clientèle de particuliers (hors agents de la Banque) décidée en 2003 et effective en 2004 justifie un aménagement de l'article L. 141.8 du code monétaire et financier.

II – Les contraintes propres à la gouvernance de la Banque

Sous le terme de "gouvernance", la Cour a regroupé l'ensemble de ses observations relatives aux processus de décision à la Banque de France, tant au regard de son organigramme interne que du rôle joué par l'Etat.

A – Le pilotage de la Banque de France

La Banque de France n'est pas une institution comme les autres. En tant que membre du SEBC, son indépendance imposée par le traité instituant la Communauté européenne dépasse de loin la personne de son gouverneur ou d'un membre de son conseil : elle est institutionnelle et financière. Toute atteinte, tout affaiblissement du statut de ses dirigeants conduiraient inévitablement à sa mise en cause.

1 – Les instances dirigeantes de la Banque de France

Depuis la loi du 4 août 1993, la Banque de France comprend deux organes dirigeants : le Conseil de la politique monétaire (CPM) et le Conseil général.

a) Les missions restreintes du Conseil de la politique monétaire

La loi du 31 décembre 1993 a confié les responsabilités monétaires au Conseil de la politique monétaire (CPM). Le CPM comprenait alors « outre le gouverneur et les deux sous-gouverneurs de la Banque de France, six membres » nommés par décret en Conseil des ministres pour une durée de neuf ans²⁸. Les personnalités qualifiées membres du CPM sont de droit membres du Conseil général. Le Premier ministre et le ministre chargé de l'économie (ou son représentant) peuvent participer sans voix délibérative aux séances du CPM.

Le CPM était conçu en 1993 pour asseoir, grâce à sa collégialité et à son ouverture sur l'extérieur, la légitimité de la Banque de France désormais libre de fixer les taux d'intérêt en toute indépendance par rapport au gouvernement. De ce point de vue, il a atteint son objectif. La présence du représentant du ministre de l'économie au cours de la première partie des séances du CPM²⁹ n'a pas affecté son indépendance.

28) L'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002 a ramené le mandat de neuf à six ans et le nombre de membres du conseil de six à quatre (renouvelables par moitié tous les trois ans). Le mandat des membres du conseil en fonction en décembre 2002 reste toutefois de neuf ans.

29) Cette première partie est consacrée à l'analyse de la situation économique. La seconde partie, consacrée aux questions monétaires, se tient hors la présence du représentant du ministre de l'économie qui est le directeur général du Trésor et de la politique économique.

Mais la loi n° 98-357 du 12 mai 1998 a tiré les conséquences du transfert de la responsabilité de la politique monétaire au Conseil des gouverneurs du Système européen de banques centrales en réduisant fortement les prérogatives du CPM. Le Conseil conserve certes un rôle réglementaire résiduel³⁰. Le CPM est cependant devenu un organe essentiellement consultatif : il « *examine les évolutions monétaires et analyse les implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du Système européen de banques centrales* » (CMF, art. L. 142-2)³¹. Par ailleurs, les membres du CPM continuent de participer au Conseil général de la Banque de France, et leur rôle de communication et de dialogue avec les acteurs économiques a été momentanément renforcé dans la période préalable à l'introduction de l'euro fiduciaire.

Les missions propres du CPM paraissent cependant aujourd'hui très restreintes. Certes, dans le monde, le modèle dans lequel deux organes de direction distincts se partagent les questions de politique monétaire et celle de gestion est répandu (on le trouve notamment aux Etats-Unis et au Royaume-Uni), mais, au sein de l'Eurosystème, il n'existe que rarement une instance collégiale spécifique chargée d'attributions en matière de politique monétaire. Les grands pays de la zone euro (Italie, Allemagne, Espagne) n'ont qu'une seule instance de direction pour les deux types de sujets.

En effet, le modèle à deux instances distinctes semble plus pertinent lorsque la banque centrale exerce un pouvoir autonome en matière monétaire. Pour les banques centrales de l'Eurosystème, le modèle à un seul organe de décision quels que soient les sujets est dominant, car les décisions à prendre dans ce domaine sont peu nombreuses et essentiellement techniques. La France paraît donc à cet égard dans une situation atypique, qui est aussi celle de la Grèce.

Par ailleurs, le coût de la structure n'est pas négligeable.

30) « *Dans le cadre des orientations et instructions de la Banque centrale européenne, il précise les modalités d'achat ou de vente, de prêt ou d'emprunt, d'escompte, de prise en gage, de prise ou de mise en pension des créances portant intérêt, ainsi que la nature et l'étendue des garanties dont sont assortis les prêts consentis par la Banque de France* » (CMF, art. L. 142-2).

31) Le CPM n'a pas l'exclusivité de cette fonction de conseil du gouvernement de la Banque de France. Le Conseil consultatif, créé par une délibération du Conseil général du 29 mars 1973 modifiée le 7 mars 1996, a pour mission de donner au gouverneur des avis et des informations sur la situation et les perspectives des différents secteurs de l'économie.

Le coût direct du CPM s'établissait en 2001 à 2,4 M€ selon la comptabilité analytique de la Banque de France. La rémunération des membres (hors frais de déplacement et de réception) en représentait la moitié, soit 147 981 € par membre, ramené à 136 339 € en 2004 du fait des décisions du CPM³². A titre de comparaison :

- les crédits alloués en 2003 à la rémunération des membres du Conseil constitutionnel s'élevaient à 1,415 M€ (soit 157 222 € par membre en moyenne) ;
- la rémunération versée à chacun des « directeurs non opérationnels » (*non executive directors*) membres du Conseil de la Banque d'Irlande s'élevait à 92 038 € en 2003 ;
- les rémunérations allouées aux administrateurs indépendants des grands établissements de crédit cotés sont en général nettement supérieures ; à titre d'exemple, les administrateurs d'une des grandes banques de la place ont perçu au total 596 979 € de jetons de présence en 2003. Ces administrateurs ne sont toutefois pas soumis à un régime d'incompatibilité comparable à celui des membres du CPM.

Le coût complet métier a été ramené de 3,69 M€ en 2002 à 2,2 M€ en 2004, soit une baisse de 40 % qui s'explique par la décision de réduire le nombre de membres du CPM de 6 à 4 (hors le gouverneur et les deux sous-gouverneurs) et de réaliser des économies sur les frais de fonctionnement.

b) Le Conseil général, une instance au pouvoir délibérant circonscrit

Le Conseil général est composé de trois membres exécutifs qui ont des responsabilités de gestion, le gouverneur qui le préside et les deux sous-gouverneurs, de quatre autres membres du CPM et d'un conseiller général représentant le personnel élu pour six ans. Un censeur, nommé par le ministre chargé de l'économie, assiste aux séances, mais ne fait pas partie intégrante du Conseil général et n'a donc pas de voix délibérative.

32) Cette rémunération inclut, aux termes du décret n°94-822 du 22 septembre 1994, une indemnité de représentation qui était initialement fixée à 54,22 % de la rémunération brute, taux ramené à 40,66 % en novembre 2002. Le CPM dispose par ailleurs d'un budget de déplacement et de réception, dont les dépenses représentaient 83 800 € en 2003.

Conformément à l'article L.142-8 du CMF, « *le Conseil général administre la Banque de France* ». En fait, le Conseil général est un organe délibérant qui emprunte à la fois à l'assemblée générale (par exemple, lorsqu'il approuve la répartition du résultat, les prises ou des apports de participation) et au conseil d'administration (dans la plupart de ses attributions).

Outre ses attributions en matière de vote du budget et d'arrêté des comptes, le Conseil général débat régulièrement des rapports du comité des risques, exerce un suivi de la politique immobilière de la Banque et débat désormais des orientations fixées chaque année dans le cadre du plan d'entreprise.

Si elles sont composites, les attributions du Conseil général sont pourtant incomplètes et peu hiérarchisées.

Le Conseil général voit ses attributions doublement limitées :

- par l'Etat : la loi du 3 janvier 1973 a renforcé l'autorité du Conseil général, mais c'est toujours le ministre chargé de l'économie qui agréé les statuts du personnel, approuve la proposition d'affectation du résultat net, les prises ou les ventes de participations, après délibération du Conseil général³³;
- par le SEBC, pour les missions qui relèvent de celui-ci, sur lesquelles en principe il ne doit pas délibérer : en pratique, il peut toutefois être saisi de sujets connexes, notamment au titre de ses attributions en matière de finances ou de personnel.

La mission fondamentale des organes de gouvernance de la Banque est de veiller à ce que ses missions soient toujours remplies le plus efficacement possible et au meilleur coût.

Pour accroître l'efficacité de leurs organes dirigeants, plusieurs banques centrales de la zone euro se sont attachées à mieux singulariser les fonctions de chacun de leurs administrateurs. En Allemagne, la responsabilité de chaque membre du *Vorstand* sur un domaine d'activité de la *Bundesbank* est clairement affirmée³⁴. Aux Pays-Bas, les membres du conseil de surveillance sont peu impliqués dans la gestion, mais sont répartis en comités (comité d'audit, comité de nomination et de rémunération), selon des modalités empruntant au gouvernement des entreprises privées. Quelle que soit la modalité retenue, une spécialisation

33) Par ailleurs, en l'absence de consensus au sein de la commission chargée de déterminer la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour l'Etat, le ministre fixe le prix de celles-ci unilatéralement.

34) Des tentatives en ce sens semblent avoir été faites entre membres du CPM, mais celles-ci paraissent embryonnaires et non formalisées.

des membres permettrait d'approfondir les échanges au sein du Conseil général.

Plus généralement, la bonne gouvernance de l'institution doit concilier le respect de l'indépendance de la Banque avec le regard extérieur de l'Etat actionnaire. A l'heure actuelle, l'Etat en sa qualité de client est en mesure de négocier de manière bilatérale avec la Banque les questions relatives aux prestations qu'il lui demande d'effectuer, mais ne peut exercer directement sa responsabilité d'actionnaire de la Banque au sein du conseil général où il n'est que censeur. Ceci a pour conséquence que l'Etat actionnaire reporte toute son incitation aux gains de productivité sur le seul domaine des prestations effectuées pour son compte, jusqu'à refuser d'en payer le coût complet.

Certes, l'Etat ne saurait interférer dans les sujets relatifs à l'exercice des missions effectuées au titre de la participation au SEBC, en vertu de l'indépendance de la Banque de France à cet égard. Mais la situation qui leur est faite conduit en pratique à ne pas permettre à ses représentants d'être correctement informés ni de pouvoir peser sur les décisions s'agissant de sujets qui n'ont pas trait à la définition ou à la mise en œuvre de la politique monétaire, mais à la gestion de l'institution. Une conception extensive de l'indépendance de la Banque a donc pour conséquence de tracer un cadre moins favorable à une bonne gouvernance, en laissant au seul gouvernement de la Banque la responsabilité de garantir que l'exercice des missions se fait avec au meilleur coût pour la collectivité.

Au demeurant, les choix effectués à l'étranger montrent que l'indépendance de la Banque centrale n'est pas mise en péril par une présence plus affirmée de l'Etat au sein des organes dirigeants : le directeur général du trésor et de la politique financière est membre de droit, avec une voix délibérative, du conseil de gouvernement (*consejo de gobierno*) de la Banque d'Espagne. De plus, les compétences du conseil de gouvernement sont plus larges que celles du conseil général de la Banque de France puisqu'elles incluent des attributions relevant en France du Conseil de la politique monétaire³⁵.

35) Le conseil de gouvernement approuve les directives générales sur l'activité de la banque, en particulier celle relatives à la politique monétaire dont il supervise la mise en œuvre ("*El Consejo de Gobierno aprueba las directrices generales de actuación del Banco, en particular las relativas a la política monetaria cuya instrumentación supervisa*").

Sans marquer sa préférence pour ce dernier modèle, la Cour relève que le fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant. Elle observe que suivant une recommandation qu'elle avait faite, la Banque a mis en place un comité "actif-passif" et tout récemment un comité d'audit qui, selon les modalités retenues, pourraient constituer un élément important des conditions d'une meilleure gouvernance ; la réflexion dans ce sens doit en tout état de cause être poursuivie.

2 – Le pilotage opérationnel, entre centralisme et éparpillement

Le pilotage opérationnel de la Banque se caractérise par un mélange de centralisme et d'éparpillement des responsabilités.

a) Le non- rattachement de la DGRH au secrétariat général

La DGRH (direction générale des ressources humaines) est la seule direction à vocation administrative ou logistique à n'être pas rattachée au secrétariat général de la Banque. Le secrétariat général, dont la mission essentielle serait d'assurer la bonne adéquation des moyens de la Banque à ses missions, pourrait disposer d'une autorité sur cette direction. La situation actuelle favorise au contraire la concurrence entre ces deux organes de pilotage, qui disposent chacun de leviers propres.

b) Le pilotage du réseau

L'animation du réseau par les responsables de métiers, le pilotage exercé par la direction du réseau et la gestion des carrières des directeurs de succursales par la DGRH manquent de cohérence.

Le directeur de succursale est le pivot de l'activité du réseau. Or il dépend de plusieurs acteurs dont la coordination est insuffisante. Plusieurs chaînes hiérarchiques coexistent en effet : les responsables métiers définissent des objectifs opérationnels, faisant intervenir les directeurs régionaux, la direction du réseau suit en détail les performances des succursales, la DGRH et l'échelon régional sont associés pour décider de l'affectation des effectifs.

Cette organisation est cependant en train de changer. Les attributions des directeurs régionaux (directeurs des succursales situées au chef-lieu de région), qui sont nommés en comité des carrières, ont été accrues avec la réforme du réseau. Ils notent les directeurs de succursale dans le ressort de la région, mais ne décident pas de leur promotion qui relève, là encore, de la DGRH. Ils sont en charge du suivi des

recommandations des rapports de l'inspection générale de la Banque et fixent les lettres d'objectifs qui déclinent les objectifs nationaux par métier, mais n'exercent eux-mêmes aucune autorité opérationnelle sur l'action des directeurs de succursales, en dehors du partage des objectifs et des moyens qui est décidé au sein du collège régional des directeurs. Leurs décisions en matière de personnel doivent être validées par la DGRH.

La démarche de décentralisation esquissée jusqu'à ce jour pourrait être logiquement poursuivie jusqu'à donner un pouvoir hiérarchique, assorti d'un pouvoir de promotion aux directeurs régionaux sur les directeurs de succursales.

La direction du réseau, pas plus que les autres responsables de métier, n'a les moyens de sanctionner la réalisation des objectifs. Elle dispose de ses propres outils de suivi des performances, mais ceux-ci sont disjoints de la gestion des effectifs du réseau et de la notation de ses cadres.

c) Le rôle du comité de direction et des directions opérationnelles

Le comité de direction est un organe collégial qui réunit périodiquement depuis 1989 les directeurs généraux et des représentants des directeurs régionaux autour du gouvernement de la Banque. C'est en son sein que sont déterminés les objectifs stratégiques de la Banque et portés les arbitrages les plus lourds après examen par les instances spécialisées. Les directions opérationnelles ont un rôle de gestionnaire au jour le jour mais ont des pouvoirs de décision cantonnés dans des limites étroites. Les responsables métiers exercent surtout un rôle dans le processus de définition des objectifs par le gouvernement de la Banque et dans l'animation du réseau en coordination avec le directeur du réseau.

En définitive, toute l'organisation de la Banque fait remonter les arbitrages au gouvernement de la Banque via le secrétariat général. Le gouvernement de la Banque est le seul échelon hiérarchique supérieur aux responsables métiers comme aux directeurs de succursales.

B – Les relations avec l'Etat

Dans le passé, la définition de la politique monétaire concentrait l'attention de l'Etat et de la Banque. L'Etat ne se percevait pas assez comme solidairement responsable de la bonne gestion de la Banque. Avec l'indépendance de la Banque de France, il a dû inventer un nouveau mode de relation tenant compte à la fois de ses rôles d'actionnaire, de partenaire et de client de prestations, et de sa responsabilité politique dans la définition de ce que doit être le service public aujourd'hui en termes de présence territoriale et d'efficacité.

L'Etat a longtemps peiné à parler d'une seule voix face à la Banque de France. De plus, il a été confronté à un arbitrage délicat entre le souhait de limiter sa contribution au titre du paiement des prestations effectuées par la Banque pour son compte et celui de préserver des emplois dans des territoires fragiles, y compris lorsque ces emplois n'étaient pas indispensables à l'exécution du service public.

1 – Une coordination insuffisante de l'Etat client

Les questions liées à la rémunération des prestations exécutées par la Banque pour le compte de l'Etat sont traitées par une commission qui réunit des représentants de l'institut d'émission et, du côté de l'Etat, des représentants de la direction générale du Trésor et de la politique économique ainsi que de la direction du Budget.

La multiplicité des prestations rendues par la Banque à l'Etat, qu'il s'agisse de la tenue du compte du Trésor, de la balance des paiements, de la zone franc, des adjudications de valeurs du Trésor ou du surendettement implique différents bureaux de la direction générale du Trésor et de la politique économique et rend nécessaire une coordination interne. Or, c'est le bureau des affaires bancaires et monétaires qui est chargé de la tutelle de la Banque et siège dans cette commission. Les autres bureaux et l'agence France-Trésor étaient, jusqu'à une date récente, peu impliqués dans cette procédure, alors qu'ils sont en position de clients.

Ce mode de fonctionnement cloisonné a conduit par le passé l'Etat à ne pas parler d'une seule voix face à la Banque. Un bureau "client" pouvait passer commande à la Banque de l'amélioration d'une prestation, (par exemple de données plus détaillées sur tel ou tel poste de la balance des paiements) et le bureau chargé de la tutelle et de la rémunération des prestations s'étonner de l'augmentation de coût correspondante.

Cet état de fait était renforcé par l'absence d'un texte définissant précisément les caractéristiques techniques et le contenu effectif de la prestation effectuée. En effet, dans de nombreux cas, les conventions passées entre la Banque et l'Etat pour définir les prestations réalisées sont trop générales. Elles témoignent du souci initial de laisser une grande autonomie d'organisation à la Banque de France, dans le cadre de tâches qu'elle assumait parfois de longue date et que la nouvelle procédure de rémunération introduite en 1994 ne devait pas, à l'origine, perturber. Au fil des années cependant, le montant de la rémunération est devenu un enjeu réel entre l'Etat et la Banque, de sorte que l'Etat a souhaité renforcer son contrôle sur les coûts engagés par la Banque pour réaliser les prestations facturées.

Les conventions actuelles ne sont plus suffisantes dans ce nouveau contexte. Certaines d'entre elles ont été amendées : la convention relative à la tenue du compte du Trésor est désormais très précise et prévoit des obligations contractuelles de service ainsi que des indicateurs de contrôle de qualité. D'autres ont été complétées par un compte-rendu plus détaillé de la nature des travaux engagés. Enfin, le contrat de service public conclu récemment entre la Banque et l'Etat à l'occasion de la réforme du réseau a permis de faire entrer dans un cadre contractuel des objectifs en matière de surendettement. Cette mutation doit être menée à son terme pour toutes les conventions, en s'inspirant de la convention sur la tenue du compte du Trésor qui est à cet égard exemplaire. Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de la Banque était chargée, lors de l'adoption du présent rapport, de faire des propositions sur les modalités de révision de ces conventions.

A la suite des observations de la Cour, la direction générale du Trésor et de la politique économique s'est engagée dans un réexamen des conventions qui implique, pour certaines prestations, l'analyse plus précise de leur contenu et l'identification d'obligations contractuelles de service et d'indicateurs de contrôle de qualité à l'instar de ce qui a été mis en œuvre à la satisfaction des deux parties dans la convention sur la tenue du compte du Trésor à la Banque de France.

2 – Une rémunération incomplète des prestations par l'Etat

a) Les prestations et leur évolution

Leur contenu est défini dans des conventions signées le 29 mars 1994 qui formulent les tâches assignées à la Banque.

Secrétariat des commissions de surendettement

La Banque de France assure l'accueil des débiteurs, instruit leur dossier en vue de l'appréciation de sa recevabilité par la commission d'examen des situations de surendettement, présente le dossier à la commission et notifie la décision aux parties concernées. Elle négocie un plan de règlement lorsque le dossier est recevable, présente le plan à la commission et renégocie éventuellement jusqu'à constatation d'une issue approuvée par la commission, avant de notifier la décision finale. Le flux de dossiers annuel est en nette augmentation, de 120 000 en 1997 à 200 000 en 2004.

Secrétariat du COMOZOF

Dans le cadre de la zone franc³⁶, la Banque de France est mandatée pour effectuer, à la demande de la direction générale du Trésor et de la politique économique, toutes études sur la zone franc, rédiger et publier le rapport annuel de la zone franc et organiser le secrétariat des réunions semestrielles de la zone franc. Cela comporte la centralisation des notes préparées par les diverses institutions françaises et africaines en vue de ces réunions ainsi que la composition des délégations, l'impression d'une brochure d'information sur ces réunions, la transmission des dossiers aux délégations participantes, le compte rendu, la gestion de la logistique lorsque les réunions ont lieu en Afrique. Il s'y ajoute la

36) Les accords de coopération monétaire entre la République française et les pays de la zone Franc reposent sur une garantie de convertibilité par le Trésor français des monnaies émises par les différents instituts d'émission de cette zone. La libre convertibilité de la monnaie de chaque sous-zone est assurée par le compte d'opérations ouvert auprès du Trésor, respectivement par la Banque centrale des Etats de l'Afrique Centrale, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et la Banque centrale des Comores. Ces trois banques centrales ont un droit de tirage illimité en cas d'épuisement de leurs réserves en devises. En contrepartie de ce droit de tirage, les banques centrales doivent déposer sur le compte d'opération au moins 65 % de leurs avoirs extérieurs nets (réserves de change). Depuis l'entrée de la France dans la zone euro, la pérennité des accords de coopération monétaire est garantie par la décision du Conseil européen n°98/683/CE du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien.

préparation des conseils d'administration des banques centrales pour le compte des administrateurs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Tenue du fichier central des chèques

Ce fichier centralise les incidents de paiement de chèques et les interdictions d'émettre des chèques. La Banque de France a pour tâche de gérer les données relatives aux interdictions et aux levées d'interdictions, de les communiquer aux établissements bancaires et aux autorités judiciaires ainsi qu'aux personnes concernées (50 millions de demandes d'informations par an).

Mise en circulation des monnaies métalliques

La Banque de France est chargée de mettre en circulation sur l'ensemble du territoire métropolitain les monnaies neuves pour le compte de l'Etat lors de l'émission d'un nouveau type de pièces et pour reconstituer les encaisses afin de répondre aux besoins du public³⁷.

La mise en circulation des pièces représente un mouvement de 100 000 sacoches de 20 kg de pièces par an. Elle s'est doublée de mouvements spécifiques depuis 2001 pour l'introduction de l'euro et le retrait du franc qui s'est achevé le 17 février 2005.

Gestion des accords de consolidation

La Banque de France assure, pour le compte de l'Etat, la gestion des accords de consolidation de dettes signés entre le gouvernement français et des gouvernements étrangers, dans la mesure où ils prévoient le recours à des opérations de refinancement sur ressources apportées par le Trésor Public ou par un organisme désigné par ce dernier.

Cette activité est déléguée pour des raisons liées à la spécificité de la position de la France, pays hôte de l'institution, au club de Paris. La Banque de France est associée aux négociations, établit la liste des échéances à refinancer au titre de la reprise, demande à l'organisme chargé du financement d'approvisionner un compte particulier ouvert dans ses livres et règle les créanciers d'origine.

37) La Banque de France met par ailleurs en circulation les billets, effectue le tri et le reconditionnement des pièces qui sont remises à ses guichets, le tout dans le cadre de sa mission de gestion de la circulation fiduciaire, mission fondamentale donc effectuée également à titre gratuit.

*Balance des paiements (cf. infra)**Adjudication des valeurs du Trésor*

La Banque de France organise les séances d'adjudication des valeurs d'Etat. Elle reçoit les soumissions présentées par les spécialistes en valeurs du Trésor, qui ont été agréés et sont au nombre de vingt-deux depuis le mois de juillet 2003, et en dresse une liste anonyme. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie fixe le taux ou le prix limite de l'adjudication, ainsi que le montant nominal global des titres émis ou rachetés³⁸. Le dénouement des opérations d'adjudication a lieu dans les livres de la Banque de France.

Tenue du compte du Trésor

La Banque réalise le traitement des opérations bancaires du Trésor public.

Une nouvelle convention relative à la tenue du compte du Trésor à la Banque de France a été signée le 26 avril 2002. Elle établit les bases d'un partenariat renforcé entre l'Etat et la Banque pour le suivi de la trésorerie de l'Etat et intègre les modifications intervenues depuis 1994 dans les modalités d'échange et de traitement des moyens de paiement. Elle se traduit par une modification des conditions de rémunération du solde du compte consolidé du Trésor³⁹ à la Banque de France pour répondre aux exigences du Parlement en matière de gestion de la trésorerie de l'Etat et aux observations récurrentes de la BCE sur les perturbations que provoquaient sur la liquidité bancaire les variations erratiques du solde quotidien du compte du Trésor. Le plafond de rémunération au taux marginal des appels d'offres de la BCE est ramené de 1 500 M€ à 300 M€, le taux de la facilité de dépôt étant

38) Cette responsabilité est exercée par l'agence France Trésor (AFT). Pour assurer le traitement de ces adjudications, la Banque de France utilise le système Telsat qui permet la télétransmission en temps réel des soumissions, le suivi du déroulement des séances d'adjudication dans la salle de marché de l'AFT et à la Banque de France et la prise de décision par l'AFT des montants adjugés.

39) Chaque comptable public ayant un ou plusieurs comptes d'opérations qui se dénouent en Banque de France, le compte consolidé intègre tous les mouvements sur ces différents comptes y compris les opérations des comptables des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces dernières opérations entrent dans le périmètre de l'IEDOM, établissement public national qui est placé depuis le 1^{er} juillet 2000 sous le contrôle de la Banque de France.

appliqué au-delà⁴⁰. En contrepartie, la Banque est soumise à des obligations contractuelles qui donnent lieu à un suivi d'indicateurs de contrôle de qualité et dont le non-respect est sanctionné par des pénalités financières.

La Banque a dû revoir l'ensemble de ses procédures pour permettre, chaque jour, l'imputation au plus tard à 16 heures 15 des principaux crédits issus du « système interbancaire de télécompensation » (SIT), le traitement des opérations de numéraire et des ordres de paiement sur l'étranger. Grâce au regroupement dans une seule entité, la direction des services bancaires, des structures dédiées à cette activité pour le compte du Trésor public, de sa clientèle conventionnée et de ses clients étrangers (banques centrales ou institutions internationales), elle a pu mener des actions de réorganisation et de rationalisation des procédures et d'automatisation des processus de traitement des moyens de paiement, qui étaient devenues nécessaires. Ces efforts ne seront réellement aboutis que quand les deux applications actuelles de tenue de compte auront été remplacées par une seule plus performante.

Dans le cadre du programme de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat communiqué au Parlement en annexe au projet de loi de finances initiale, l'agence France Trésor s'est fixé le double objectif de limiter à 100 M€ l'encaisse de précaution présente chaque soir sur le compte consolidé du Trésor et d'obtenir une rémunération du placement des excédents de trésorerie de l'Etat à l'EONIA⁴¹. En 2003, l'encours moyen quotidien du compte du Trésor a atteint 113,2 M€ pour des mouvements quotidiens d'entrée et de sortie de fonds d'environ 17 Md€ et l'objectif de taux a été réalisé. Ces résultats sont dus autant à l'amélioration de la prévisibilité des mouvements financiers affectant le compte du Trésor, grâce à un système d'annonce qui s'étend aujourd'hui aux collectivités locales et aux comptables outre-mer, qu'aux mesures prises par la direction des services bancaires.

40) On peut rappeler que la facilité de dépôt permet d'absorber la liquidité excédentaire, alors que la facilité de prêt marginal permet de couvrir des insuffisances de l'Eurosystème. Les rémunérations dont ces deux facilités sont assorties constituent respectivement le taux plancher et le taux plafond de l'argent au jour le jour qui encadrent dans un corridor qui est actuellement de 200 points de base, soit deux points de pourcentage, le taux des opérations principales de refinancement qui est le taux directeur de la BCE.

41) L'EONIA est l'acronyme de l'expression anglaise « *European Overnight Interbank Rate* » ou taux interbancaire européen pour les placements du jour au lendemain.

Mise en œuvre des dispositions de la loi MURCEF sur le contrôle des obligations des établissements de crédit

L'article L. 312-1-24² tel que modifié par la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier prévoit que la Banque intervient pour vérifier le respect de la législation relative au droit au compte, à la tarification des pénalités pour rejet de chèques, à l'encadrement de la modification des conventions de compte, etc.

Ainsi, les prestations confiées à l'institut d'émission sont bien plus nombreuses en France qu'à l'étranger. Si la surveillance prudentielle⁴³, la tenue du compte du Trésor et la balance des paiements sont très fréquemment assurées par les autres Banques centrales nationales, la Banque de France se singularise en particulier par son activité de tenue du fichier central des chèques (FCC) et de préparation des dossiers de surendettement.

42) "Des agents de la Banque de France commissionnés par le ministre chargé de l'économie et des fonctionnaires habilités à relever les infractions aux dispositions des articles L. 113-3, L. 121-35 et L. 122-1 du code de la consommation sont qualifiés pour procéder dans l'exercice de leurs fonctions à la recherche et à la constatation par procès-verbal des infractions aux dispositions du I de l'article L. 312-1-1 et du I du présent article. Ces agents peuvent accéder à tous les locaux à usage professionnel et demander la communication des livres et tous autres documents professionnels et en prendre copie, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications. Ils ne peuvent accéder à ces locaux qu'entre huit heures et vingt heures. Le secret professionnel ne peut être opposé aux agents agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent article. Les procès-verbaux sont transmis au procureur de la République dans les cinq jours suivant leur établissement. Une copie en est également remise à l'intéressé".

43) L'expression désigne la surveillance qu'exercent les autorités de contrôle sur les établissements de crédit et entreprises d'investissement pour prévenir leur défaillance en cas de hausse brutale des taux d'intérêt ou de prise de risques de marché incompatible avec le niveau de leurs fonds propres.

b) Un coût croissant pour l'Etat

Le tableau suivant récapitule les montants versés pour chaque prestation entre 1997 et 2003 :

Tableau n° 5 : versements de l'Etat à la Banque au titre des prestations*(en milliers d'€)*

	1997*	1998	1999	2000	2001	2002**	2003**
Tenue du compte du Trésor	39 332	37 814	36 404	34 652	34 059	36 879	38 395
Fichier central des chèques	5 686	4 022	4 244	4 473	4 726	4 510	4 614
Balance des paiements	14 041	14 290	14 084	13 806	13 611	14 516	14 671
Zone franc	1 250	506	500	565	527	523	676
Accords de consolidation	732	845	911	1 107	1 304	973	922
Adjudications	473	996	717	552	602	741	981
Surendettement	62 626	66 530	73 893	81 386	81 145	82 063	92 135
Monnaies métalliques	2 759	2 118	1 372	1 772	1 021	1 813	5 434
Total	126 898	127 124	132 123	138 313	136 995	142 019	157 827

* ancienne comptabilité analytique – La comptabilité analytique actuelle a été mise en place en 1998.

** la révision a posteriori a porté les montants versés à 142 M€ en 2002 et 154,9 M€ en 2003.

Source : Commission Etat - Banque de France.

En définitive, si le prix total payé s'inscrit en progression régulière, cela tient en grande partie à l'augmentation constante de l'activité de secrétariat des commissions de surendettement. Celle-ci représente en 2002 près de 58 % du coût payé ; si l'on ajoute la tenue du compte du Trésor (26 %) et la balance des paiements (10 %), on constate que les trois principales prestations représentent 95 % des coûts. Il n'en reste pas moins que la progression régulière du prix payé (+16,5 % entre 1997 et 2003) est une source de préoccupation pour l'Etat, qui recherche dès lors les moyens de maîtriser le montant de sa contribution.

c) *Un remboursement sur une base comptable défavorable à la Banque*

L'article 15 de la loi du 4 août 1993, devenu article 141-6 du code monétaire et financier, dispose que « *l'Etat doit couvrir les coûts engagés par la Banque* ». Cette rédaction n'est pas suffisamment précise pour éviter toute ambiguïté. La notion de « *coûts engagés* » renvoie *a priori* à l'ensemble des coûts supportés, donc au coût complet en comptabilité analytique : un fournisseur facture en général à son prestataire le coût complet de sa prestation, augmenté d'une marge commerciale. Cependant, la notion de coût complet résultant d'une imputation de frais de structure, cette grandeur peut être éventuellement contestée.

Depuis plusieurs années, le ministre chargé des finances a tranché en faveur d'un niveau de coût inférieur au coût complet comme base de facturation (sauf pour la tenue de compte du Trésor qui fait l'objet d'une tarification à l'opération) : le coût de revient, constitué du coût direct, augmenté des seuls coûts immobiliers, informatiques et de formation. Le fait de retenir le coût de revient en lieu et place du coût complet a permis à l'Etat de réaliser une économie de 260 M€ sur la période 1997-2001⁴⁴. Cette décision a été justifiée par le fait que l'Etat n'aurait pas à payer une imputation des frais de structure, qu'au demeurant les modalités d'imputation seraient sujettes à caution, et qu'enfin la Banque devait être incitée à réduire ses coûts.

Ces arguments avancés par l'Etat pour refuser la tarification au coût complet ne paraissent pas recevables. Ainsi, considérer que l'imputation des frais de structure est arbitraire et forfaitaire ne suffit pas en écartant l'application : c'est le cas dans tout système de comptabilité analytique. Sauf à démontrer que les conventions d'imputation ne sont pas pertinentes, ce qui n'a pas été fait, cela ne suffit pas à rejeter la notion de coût complet.

De même, s'il est vrai qu'en cas de baisse de la charge de travail des métiers de soutien, les coûts de structure de la Banque seraient maintenus à leur niveau actuel qui est élevé, au moins pendant une période transitoire, ils n'en sont pas moins imputables à l'emploi de l'ensemble des personnels concernés. Dès lors, il est normal d'imputer ces charges, pour leur quote-part, aux activités réalisées pour le compte de l'Etat.

44) Cette économie est toutefois optique, compte tenu de l'existence d'un "taux de retour" sur les paiements de l'Etat à la Banque, sous forme d'impôts et de dividendes (voir infra).

Quant à l'argument selon lequel le fait de verser à la Banque une rémunération inférieure à ses coûts de production peut l'inciter à réduire ceux-ci, il est de pure opportunité : en tant que tutelle de la Banque, l'Etat dispose, s'il agit de manière cohérente, d'autres moyens d'engager la Banque dans cette voie.

Au total, retenir le coût de revient pour la tarification ne semble pas pertinent. Le coût complet est seul approprié. Il reste à définir la question du niveau de coût complet à retenir : coût complet métier ou coût complet Banque de France. La Banque distingue en effet un niveau de coût complet qui ne prend pas en compte certaines particularités (dépenses de promotion de la Banque, dépenses du bicentenaire, dépenses du régime spécial de pensions...), appelé "coût complet métier", et un niveau de coût complet qui les prend en compte, appelé "coût complet Banque de France". Il pourrait être admis que l'Etat ne paie pas le supplément contenu dans le coût complet Banque de France, par application du principe selon lequel l'Etat n'a pas à prendre à sa charge les coûts d'une politique sociale spécifique qu'il ne maîtrise pas, et dont la Banque souhaite conserver le contrôle, y compris en la finançant elle-même.

Outre la question du niveau de coût à retenir, est posée celle de la prise en compte ou non dans la facturation de la dotation aux amortissements. La Banque souhaite intégrer au coût des prestations réalisées pour le compte de l'Etat la quote-part des amortissements correspondant à ces prestations. L'Etat s'y oppose en affirmant que les amortissements viennent déjà en déduction du résultat comptable de la banque et donc du dividende versé à l'Etat. Là encore, cet argument n'est pas recevable. Toutes les dépenses afférentes aux prestations viennent déjà réduire le dividende, qu'il s'agisse d'investissement ou de dépenses de fonctionnement. La position de l'Etat sur les amortissements est donc purement budgétaire et ne se fonde pas sur des arguments comptables valides. Elle a permis néanmoins à l'Etat de réduire ses paiements de 16,46 M€ au total sur la période 1997-2001.

La mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Banque est chargée de proposer des solutions susceptibles de régler le problème des amortissements.

d) Les artifices dont l'Etat a usé dans la procédure de détermination de la rémunération de la Banque

L'Etat a utilisé dans le passé plusieurs artifices pour réduire encore ou retarder le versement de sa rémunération à la Banque.

Le montant définitif de rémunération des prestations fait l'objet, dans sa phase finale de régularisation, d'une enveloppe globale qui n'est pas affectée par activité, de sorte qu'il est impossible de dire *a posteriori* combien l'Etat a payé pour chaque prestation. En outre, la pratique de la négociation a eu pour conséquence dans le passé de comptabiliser des paiements inférieurs aux coûts supportés par la Banque, même si l'on retient le coût de revient hors amortissements comme référence. Sur les quatre années 1997-2000, le montant cumulé des déductions opérées arbitrairement sur le coût de revient hors amortissements se monte à 43,91 M€ Enfin, la commission tend à sous-évaluer la charge de travail et, par suite, la dotation. La sous-évaluation systématique de la charge de travail liée à l'instruction des dossiers de surendettement est ainsi patente au cours des années récentes.

Par ailleurs, les versements de l'Etat ont fréquemment été reportés. En principe, les versements relatifs à l'année N sont inscrits en loi de finances initiale de l'année N (suite à une négociation en N-1) et en loi de finances rectificative de l'année N. Tel est en effet le sens de la convention financière globale qui prévoit que les versements ont lieu "avant le 31 décembre de l'exercice au titre duquel ils interviennent". En pratique, la comptabilité de l'exercice N n'est disponible qu'au deuxième trimestre de l'année N+1. La régularisation du montant à verser au titre de l'exercice N est donc inscrite en loi de finances rectificative de l'année N+1.

Deux anomalies ont pu être relevées au cours des exercices passés.

Il apparaît que, pour certains exercices, un montant inférieur à ce qui avait été arrêté par le ministre sur proposition de la commission a été inscrit en loi de finances initiale, le complément étant dès l'origine prévu pour être versé en loi de finances rectificative de la même année. Cette façon de procéder n'est pas conforme à l'esprit d'une loi de finances rectificative, laquelle n'a pas pour vocation de retracer des dépenses qui étaient certaines dès l'élaboration de la loi de finances initiale.

Une seconde pratique critiquable a été récemment amendée. Elle a consisté à inscrire ce complément de rémunération pour l'année N, non pas en loi de finances rectificative de l'année N, mais en loi de finances rectificative de l'année N+1, en même temps que la régularisation définitive de l'année N. Ainsi, la loi de finances rectificative pour 1999 a procédé au complément de versement pour 1999, et même au complément de versement pour 1998. Au fil des années, un arriéré de paiement s'était ainsi accumulé.

En 2002, une remise à plat a été effectuée avec un paiement du solde de tous les arriérés. En 2004, pour la première fois, le versement de l'intégralité des sommes correspondant aux estimations réalisées par la commission Etat-Banque de France au titre de l'année a été réalisé dans l'année.

Si ces derniers procédés ont été peu à peu abandonnés par l'Etat, la question du niveau de coût à retenir n'est toujours pas réglée et la Banque de France exerce toujours ces activités à perte. Elle en supporte indûment près de 30 % du coût - l'écart entre le coût de revient hors amortissements et le coût complet métier.

Certes, la question des paiements de l'Etat a pris place dans un circuit d'ensemble qui jusqu'à récemment en atténuait la portée. En effet, au cours des exercices antérieurs, l'Etat récupérait sous forme de dividende 80 % du résultat après impôt et après affectation aux différentes réserves ; il prélève également de l'impôt sur les sociétés et d'autres impôts et contributions. L'existence d'un retour tendait ainsi à minimiser l'exigence de principes équitables de rémunération de la Banque pour ses prestations : les partenaires pouvaient estimer qu'une éventuelle augmentation de la rémunération de la Banque par l'Etat se trouvait in fine presque entièrement récupérée par celui-ci. Le fait que les difficultés financières auxquelles la Banque est confrontée depuis 2002 ont conduit l'Etat à renoncer au versement d'un dividende, redonne au débat de la juste rémunération de la Banque toute son acuité.

L'Etat doit désormais rémunérer les prestations que la Banque de France effectue sur son compte sur la base du coût complet. En contrepartie, la Banque de France doit, avec le soutien de l'Etat, entreprendre les réformes nécessaires pour abaisser ses coûts de structure. Les deux processus doivent être menés simultanément.

3 – La difficile conciliation des objectifs de l'Etat dans ses différentes fonctions

a) Une stratégie de court terme

Il existe tout d'abord un conflit entre l'objectif de réduction des paiements de l'Etat à court terme et celui de l'instauration d'une relation équilibrée entre client et fournisseur.

En privilégiant une approche étroitement budgétaire, comme en témoigne le débat sur les coûts complets, l'Etat se prive en partie de la possibilité d'améliorer la définition et le suivi d'objectifs plus précis assignés à la Banque de France pour l'exécution de ses missions, et ne l'incite pas à effectuer des gains de productivité. Il est en effet aisé à la Banque de contester toute injonction de l'Etat à réduire ses coûts, dès lors qu'il n'y a pas d'accord sur le niveau de leur facturation.

Ainsi l'Etat ne s'est pas placé dans une relation de client à fournisseur où le niveau de qualité des prestations est précisément défini et le niveau de coût qui en résulte assumé en conséquence. Il s'est orienté vers un optimum de second rang, la recherche d'une maîtrise comptable du prix payé. Si l'Etat estime que les coûts de la Banque sont élevés, ce qui doit être reconnu, il lui appartient de mettre en œuvre une démarche de réduction de ces coûts dans l'avenir, plutôt que de contester a *posteriori* les coûts engagés. L'Etat n'est pas seulement un client de la Banque, mais doit exercer un rôle d'actionnaire en dehors des activités réalisées au sein du SEBC, sans pour autant porter atteinte à l'indépendance de la Banque de France garantie par le traité instituant la Communauté européenne et le code monétaire et financier. Comme on l'a vu, la forte pression exercée par l'Etat en matière de paiement des prestations exercées par la Banque est, d'une certaine manière, le corollaire de la faiblesse de sa position au sein du schéma de gouvernance de la Banque.

b) Des positions contradictoires sur le dimensionnement du réseau

Il apparaît aussi un conflit entre l'objectif de réduction des paiements de l'Etat et les préoccupations de maintien de l'emploi et d'aménagement du territoire.

L'incohérence a été la plus manifeste lorsque l'Etat a refusé son soutien à la Banque, par exemple lors de sa tentative de réforme du réseau proposée en 1996. L'Etat partage donc la responsabilité du maintien de ses coûts de fonctionnement à un niveau élevé.

Les arbitrages rendus par l'Etat sont la marque de la difficulté à concilier les enjeux sociaux de la restructuration de la Banque et le souci légitime d'exercer une pression à la maîtrise des coûts de la Banque. Ce qui apparaît en première analyse comme une incohérence peut aussi s'analyser comme un compromis.

Sans doute la période la plus récente témoigne-t-elle d'une nette amélioration. Le contrat de service public pour la période 2003-2006 détaillant les services rendus par la Banque pour le compte ou à la demande de l'Etat a marqué une étape. Il y a désormais une plus grande cohérence entre la position de l'Etat sur la réforme de la Banque et celle prise par la direction générale du Trésor et de la politique économique au sein de la commission. Le contexte est ainsi plus propice à cette relation plus équilibrée dans laquelle l'Etat pourrait se montrer plus exigeant sur les performances, tout en étant irréprochable sur la rémunération de son prestataire.

Mais la réforme du réseau a dû se faire en préservant un maillage du territoire plus fin que celui que la Banque avait envisagé.

En outre, la contractualisation a ses limites : si elle est relativement aisée à mettre en œuvre pour des prestations dont la Banque de France maîtrise l'ensemble des paramètres, il n'en va pas ainsi pour les commissions de surendettement. En effet, il ne s'agit pas d'une simple prestation technique mais de l'exercice d'une sorte de délégation de service public dont le cadre est défini par la loi, dont la situation particulière des ménages constitue la variable et dont le juge borne les décisions individuelles.

Quoi qu'il en soit, il faut sortir de l'impasse où se trouvent les relations entre l'Etat et la Banque à propos de la prise en compte des charges de structure de la Banque dans la rémunération des prestations. L'Etat refuse de payer le coût complet des prestations sous prétexte que les frais de structure de la Banque sont élevés, mais certaines décisions de l'Etat lui-même ou des pouvoirs publics contribuent précisément à maintenir ces frais, voire à les alourdir.

c) Un accroissement de la charge de travail dans certains domaines

On observe enfin une contradiction entre l'objectif de réduction des paiements de l'Etat et le contexte d'accroissement de la charge de travail de la Banque.

Précisément, l'Etat tend à accroître la charge de travail de la Banque et parfois les contraintes qu'elle doit prendre en compte, tout en la sommant de réduire ses coûts. La problématique de la réforme de la Banque de France devient donc de plus en plus complexe.

Le pilotage de réformes futures se pose ainsi dans un contexte particulier. Après avoir mis en œuvre ce qu'elle estime possible compte tenu de la nature de ses missions, la Banque fait valoir qu'elle n'en est pas le commanditaire. Elle applique les décisions qui relèvent de l'Eurosystème et qui sont marquées par le souci de réaliser des gains de productivité ou de déléguer des tâches d'exécution au secteur privé (gestion de la monnaie fiduciaire) pour se limiter aux tâches opérationnelles.

Elle ne peut que se conformer au cadre législatif qui lui est imposé, qu'il s'agisse de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, du droit du travail ou à la demande expresse de l'Assemblée nationale de ne procéder lors de l'adaptation de son réseau territorial à aucun licenciement, y compris pour les personnels non statutaires.

Elle s'acquitte enfin des tâches que lui confie l'Etat sans que celui-ci mesure bien les conséquences budgétaires des obligations qu'il impose, surtout quand elles ont pour origine des préoccupations de débudgétisation de certains ministères.

Le cas du traitement du surendettement est à cet égard emblématique. Sa gestion pèse de plus en plus sur les charges de fonctionnement de la Banque : les 1 400 agents qui sont affectés à cette activité dans le réseau ont à faire face à l'afflux des dossiers, voire à l'explosion des demandes de remise de dettes, d'autant que chaque dossier est examiné au minimum trois fois ; le coût des prestations facturées à l'Etat au titre du surendettement augmente par conséquent rapidement (+12,1 % sur les prestations 2004 entre l'estimation initiale faite en juin 2003 et l'estimation révisée de juillet 2004, le surendettement représentant désormais 56 % des prestations facturées par la Banque à l'Etat). Ces tâches prennent une telle importance qu'elles ont un impact sur la structure des coûts de la Banque.

Dans un contexte où la Banque est invitée à examiner les réductions d'effectifs qu'elle pourrait réaliser dans son réseau en remettant en question le contenu et le mode d'organisation de ses missions, et où, parallèlement, les pouvoirs publics l'incitent à ne pas procéder à des licenciements, la croissance du nombre de dossiers de surendettement peut avoir pour conséquence de pérenniser les effectifs du réseau de la Banque, en déplaçant le centre de gravité de celle-ci vers un métier qui est éloigné de ses activités traditionnelles.

Certes, ces dossiers doivent bien être traités. Mais le problème de fond vient de ce qu'il ne s'agit pas d'une activité de banque centrale. A l'origine, l'existence même du réseau de la Banque et sa configuration permettaient d'envisager qu'elle l'exerce à titre complémentaire. Aujourd'hui au contraire, le réseau de la Banque est redessiné en fonction de cette activité, puisque la Banque va devoir conserver des bureaux d'accueil des surendettés là où elle ferme ses succursales. Le poids croissant de cette mission se traduit ainsi par la persistance de charges de structure élevées. Le réseau d'une banque centrale ne peut pas, sans danger pour l'équilibre de l'ensemble, se trouver de plus en plus dédié à une activité qui n'est pas naturellement de son ressort.

En définitive, les pouvoirs publics soumettent la Banque à des contraintes contradictoires. D'un côté, ils la pressent de réduire ses frais de structure. De l'autre, ils ne cessent de lui attribuer de nouvelles tâches, et établissent des limites à sa restructuration. Il convient de dépasser cette contradiction.

C – Les activités pour compte de tiers

Dans sa logique d'adaptation de ses missions à ses effectifs disponibles, la Banque de France a accepté d'effectuer pour le compte de tiers, comme pour le compte de l'Etat, des prestations qui représentent pour elle une perte nette, du fait de leur mode de rémunération.

1 – La prise en charge du fichier central des chèques

L'une des prestations effectuées pour le compte de l'Etat est la tenue du fichier central des chèques (FCC). Il a été créé en 1955 en vue de répondre au souci des pouvoirs publics et de la profession bancaire de faciliter l'usage du chèque en renforçant la sécurité de ce moyen de paiement. Les dispositions législatives relatives au chèque et plus particulièrement aux incidents de paiement sont désormais intégrées dans le code monétaire et financier (articles L. 131 et suivants). La Banque de France assure la centralisation des incidents de paiement sur chèques émis sans provision, des interdictions bancaires d'émettre des chèques qui frappent systématiquement les titulaires de comptes à l'origine de ces incidents et des interdictions d'émettre des chèques prononcées par les tribunaux. Elle met ces informations à disposition de la profession bancaire. Les consultations du FCC par les établissements bancaires se sont inscrites en hausse sur la période récente : 79 millions de consultations en 2001 contre 51,5 millions en 1998.

Le fait de considérer cette activité comme une prestation effectuée pour le compte de l'Etat et non comme un service rendu aux banques, tient à son caractère régalien d'outil d'une "police du chèque", qui comporte des obligations formelles, directes ou indirectes, pour les établissements de crédit, comme en témoigne la combinaison des articles du Code monétaire et financier L 131-84, L 131-72, L 131-81, aux termes desquels une banque a une obligation de consultation de ce fichier lorsqu'elle délivre un chéquier et une responsabilité pénale en cas de délivrance à un client frappé d'interdiction.

Or, on relève une tendance au développement de consultations pour lesquelles il n'est pas avéré que la charge doit être supportée par l'Etat. La liste des 20 premiers établissements consultant le fichier central des chèques permet de constater que les grandes banques à réseau qui tiennent des comptes et gèrent des chèquiers n'occupent que les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} places. Elles sont devancées par des sociétés de crédit aux particuliers qui n'ont qu'une activité réduite ou inexistante dans le domaine du chèque. D'autres sociétés de crédit font également de nombreuses consultations du FCC. Au total, compte tenu du fait que les banques à réseau recourent elles aussi au FCC pour des décisions d'octroi de crédit, au moins 75 % à 80 % des consultations ne se font pas dans le cadre des obligations relatives à la police du chèque.

La prise en charge par l'Etat du coût de ces consultations est contestable. On peut certes considérer que le FCC, dans l'utilisation qui en est faite, constitue une forme de substitut à un fichier positif de l'endettement. Dans cette optique, il pourrait être de l'intérêt général, afin de prévenir les situations de surendettement, que les personnes déjà placées dans une situation financière difficile qui les a conduites à émettre un chèque sans provision, ne recourent pas à un crédit à la consommation. L'Etat serait alors fondé à prendre en charge le coût de l'ensemble des consultations. Cependant, le lien n'est qu'indirect entre une éventuelle inscription au FCC et une situation de surendettement potentiel.

Dans ces conditions, la Banque de France pourrait faire participer davantage la profession bancaire au financement du FCC, en lieu et place de l'Etat.

A la suite des observations de la Cour, des réflexions ont été menées dans cette direction au sein de la commission qui examine le paiement des prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'Etat. Elles ont conduit à modifier la tarification du FCC afin de faire porter davantage le coût de la tenue de ce fichier sur les banques commerciales. Corrélativement, la contribution de l'Etat va se réduire.

2 – La prise en charge du contrôle bancaire

a) *Le secrétariat général de la commission bancaire*

La Banque de France assume les coûts du secrétariat général de la Commission bancaire chargé des travaux d'instruction et d'enquête liés à la surveillance prudentielle⁴⁵. Concrètement, elle met à disposition de ce secrétariat les effectifs et les budgets nécessaires aux missions d'inspection décidées par la Commission. L'enjeu financier est important : le coût de l'activité de la Commission bancaire se monte à environ 70 M€ Implicitement, cela revient à considérer que la mission de contrôle bancaire est du ressort de la Banque de France en tant que mission fondamentale et non une mission d'intérêt général déléguée par l'Etat. Si l'on considérait à l'inverse que cette mission relevait en réalité de l'Etat, il pourrait être envisagé que celui-ci rembourse à son tour à la Banque les frais occasionnés par cette activité.

La surveillance prudentielle peut *a priori* être considérée soit comme relevant des missions de l'Etat soit comme une mission de la Banque centrale. Un débat juridique récurrent oppose les deux conceptions. L'analyse des textes ne permet pas de le trancher.

S'agissant des textes communautaires, le TCE est relativement ambigu : l'art 105-5 dispose que "*le SEBC contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier*" : le contrôle prudentiel ne fait donc pas en tant que tel partie des missions fondamentales du SEBC au sens du TCE. On pourrait cependant soutenir que la mission fondamentale de "mise en œuvre de la politique monétaire" prévue par le TCE inclut le contrôle de la qualité du crédit : en effet, une politique monétaire n'a de réalité que si elle est diffusée dans un système financier sain. A cet égard, l'article précité prend place au sein du titre du traité consacré à la politique monétaire, la mise en œuvre de celle-ci étant bien du ressort du SEBC. En réalité, l'ambiguïté des textes qui n'imposent pas aux banques centrales d'assumer le contrôle prudentiel mais leur en laissent la faculté a été introduite à dessein pour tenir compte des spécificités nationales.

45) Les décisions prises par la Commission bancaire dans le cadre de ses compétences administratives sont susceptibles de recours devant la juridiction administrative et ses décisions en matière juridictionnelle peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Or, la législation nationale pose précisément un problème d'articulation entre les articles 15 et 28 de la loi du 4 août 1993, codifiés aux articles L.141-1 à 6 et L.613-7 du code monétaire et financier. Les premiers, déjà cités, posent le principe de la partition des activités de la Banque entre missions fondamentales, non rémunérées par l'Etat, et missions d'intérêt général effectuées avec son accord et rémunérées par lui. L'article L.613-7⁴⁶ fait prendre en charge par la Banque le coût du contrôle bancaire, sans qu'il soit précisé si cette mission doit être considérée comme une mission fondamentale, comme une prestation de l'article L.141-6, ou si le législateur a entendu la faire échapper à la partition des missions entre missions fondamentales et missions d'intérêt général, étant entendu qu'il ne peut s'agir d'une activité commerciale.

Sur le plan de l'opportunité, et à titre de comparaison internationale, on peut relever que les banques centrales nationales sont fréquemment impliquées dans le contrôle prudentiel, et que celui-ci est indifféremment financé par la Banque centrale, l'Etat ou les assujettis, sans que dans ce dernier cas il soit porté atteinte à la nécessaire indépendance de ce contrôle. De même, les sociétés d'assurances françaises participent au financement de la commission de contrôle qui les encadre.

Le système actuel ne semble pas devoir être contesté. Il convient seulement de relever que, à nouveau, dans un contexte juridique flou, une charge financière a été attribuée à la Banque de France. Cette question des moyens nécessaires et de leur financement doit être replacée dans un contexte où les nouvelles normes comptables (IAS/IFRS) et prudentielles (Bâle II) exigent une expertise de plus en plus poussée de la part des contrôleurs.

b) Les autres comités bancaires

La Banque de France assume également les frais du secrétariat général du Comité des établissements de crédit et entreprises d'investissement (CECEI), ainsi que du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF). Ces coûts couvrent l'ensemble des travaux réalisés par la Banque en matière de traitement des dossiers relatifs à la réglementation du système bancaire et financier, d'instruction des dossiers individuels de demandes de création ou de restructuration des établissements soumis à autorisation du CECEI, de publication des textes

⁴⁶) et L.613-7 "La Banque de France met à la disposition du secrétariat général de la commission bancaire, dans des conditions fixées par convention, des agents et des moyens pour l'exercice des contrôles mentionnés à l'article précédent".

réglementaires concernant l'exercice de l'activité bancaire et financière et des rapports annuels des comités. S'y ajoute une tâche d'alimentation et de mise à jour d'une base de données par la saisie des éléments d'identification des établissements agréés par le CECEI. Ils représentaient 2,83 M€ en coût direct 2001 et 9,78 M€ en coût complet Banque de France. Aucun texte ne prévoit pourtant que ce soit la Banque de France qui assume ces dépenses, lesquelles pourraient tout aussi bien être mises à la charge de l'Etat.

Si dans le cas du Secrétariat général de la Commission bancaire (SGCB), cette situation est le résultat d'une incohérence au sein des textes législatifs, dans celui du CECEI et du CRBF, on constate simplement un défaut de base juridique.

D'une manière générale, on peut relever un certain flou dans la distinction entre ce qui est mis à la charge de la Banque et ce qui est rémunéré par l'Etat au sein de la sphère du contrôle bancaire. Ainsi, la Banque de France exerce aussi les demandes d'exercice de droit au compte⁴⁷, sans que cette prestation soit rémunérée. En revanche, et à la différence des contrôles effectués par la Commission bancaire, le coût des contrôles réalisés dans le cadre de la loi MURCEF doit donner lieu à remboursement par l'Etat. Il est difficile d'appréhender la cohérence d'ensemble de ce schéma.

III – Les rigidités statutaires

Les régimes juridiques concernant les personnels constituent un handicap pour la gestion des ressources humaines et sont à l'origine du cumul d'avantages de la sphère publique et de la sphère privée.

Deux arrêts, l'un du Tribunal des conflits du 16 juin 1997, l'autre du Conseil d'Etat du 21 février 2003, ont précisé que la Banque de France était une personne publique « sui generis », qui ne revêt ni la forme d'un établissement public ni celle d'une entreprise publique. Même s'ils sont soumis à un statut dont l'origine remonte à 1911, ses agents relèvent d'un régime juridique de droit privé dès lors que son application n'entre pas en contradiction avec ce statut ni avec les missions de service public.

47) L'article L. 312-1 du code monétaire et financier prévoit qu'elle désigne un établissement teneur de compte d'un particulier qui aurait fait l'objet d'un refus d'ouvrir un compte

Dans ce contexte, la gestion du personnel est encadrée par un corps de règles parfois redondantes qui relèvent à la fois du code du travail et d'un statut dont l'inspiration procède du droit de la fonction publique. Il s'ensuit que les régimes juridiques et l'organisation du dialogue social sont particulièrement lourds et rigides.

A – Des statuts très protecteurs

1 – Le statut avantageux des agents de la Banque

Le statut des agents de la Banque régit près de 90 % des effectifs. Bien que modifiées à plusieurs reprises depuis 1911, plusieurs de ces dispositions sont difficilement compatibles avec une gestion dynamique des ressources humaines. Il rassemble dans un même texte les règles relatives au recrutement, à l'avancement, à la discipline et à la gestion d'une douzaine de corps d'agents, avec des effectifs inégaux et comporte pour chacun des dispositions spécifiques justifiées en partie par la différence d'activité (administrative ou de fabrication des billets) que les agents exercent.

Le recrutement externe repose sur le principe du concours. Cette règle, à caractère absolu, est telle qu'elle emporte aussi l'obligation d'organiser annuellement un concours pour certaines catégories, même si aucun besoin n'est exprimé, ou l'obligation de verser une indemnité de licenciement aux agents stagiaires qui n'ont pas été titularisés à l'issue de leur période probatoire. Les concours sont organisés par des jurys au sein desquels les décisions réglementaires prises par le gouverneur prévoient, pour certains corps, la participation de représentants du personnel, ce qui constitue une singularité peu conforme au principe général d'indépendance des jurys, applicable au recrutement des fonctionnaires.

Le statut prévoit que des possibilités de licenciement existent en cas d'inadaptation physique, et non d'insuffisance professionnelle, comme c'est le cas dans la fonction publique.

Plusieurs corps d'agents bénéficient, en outre, d'une garantie d'immobilité géographique dont ne disposent pas, en règle générale, les fonctionnaires de l'Etat. C'est ainsi qu'il ne peut être imposé aux agents non cadres de mutation géographique contre leur gré, sauf dans le cadre des plans de restructuration. Dès lors, à l'exception du cas d'une fermeture de succursale, toute restructuration du réseau ou adaptation des effectifs aux besoins du tissu économique régional, même consistant en un transfert entre succursales à effectif constant, ne peut reposer que sur les mutations volontaires et les départs en retraite non remplacés. Cela a empêché une adaptation en continu des effectifs des succursales à leur

activité, en limitant les possibilités de réduction aux départs en retraite non remplacés, aux mobilités volontaires, ou à une restructuration de la carte des implantations, laquelle cristallise à son tour des obstacles d'une autre nature. A ces contraintes se sont ajoutés les cloisonnements entre catégories d'agents et la faible polyvalence qui en découle, notamment entre agents de caisse et secrétaires comptables. Il pouvait même en résulter que des agents soient maintenus en poste jusqu'à leur retraite alors que l'activité à laquelle ils étaient affectés s'était considérablement réduite.

Certes, contrairement à la fonction publique, une possibilité de plan social est offerte à la Banque qui l'a utilisée à plusieurs reprises ces dernières années. Il s'agit là d'un cas important où l'applicabilité du droit privé est d'une certaine manière un facteur de souplesse et non une contrainte supplémentaire. Mais cette possibilité se heurte dans les faits à de nombreuses résistances. La Banque de France fait ainsi valoir que, lors de la récente restructuration du réseau, elle a reçu des pouvoirs publics l'instruction de ne pas procéder à des licenciements, mais de se limiter à des mesures incitatives au départ volontaire.

Aux côtés des agents relevant du statut, la Banque de France connaît d'autres catégories d'agents de droit privé qui relèvent de textes particuliers : le cadre latéral, les chargés de mission et les agents des organismes sociaux divers (« OSD »). Ils sont recrutés à titre permanent ou temporaire. Leur gestion n'offre guère, en pratique, la souplesse que l'on pourrait attendre.

2 – L'existence de « quasi-statuts »

Deux catégories de personnel pourraient apporter davantage de souplesse : le personnel des organismes sociaux divers et les agents de droit privé.

Les personnels des "organismes sociaux divers" (OSD), au nombre de 661 fin 2002, sont régis par un texte à caractère conventionnel du 27 avril 1992. Ces salariés de droit privé relèvent soit de la Banque, soit d'organismes à caractère social et culturel (comité central d'entreprise et comités d'établissement, coopératives, sociétés mutualistes, associations sportives ou culturelles...), mais leur régime juridique, au lieu de dépendre de conventions collectives, relève d'un « quasi-statut » aligné presque systématiquement sur celui des agents statutaires de la Banque.

Ils bénéficient des mêmes avantages collectifs (prêts, accès au parc locatif de la Banque, avantages accordés par les différents organismes sociaux), de la même évolution de rémunération et des mêmes conditions d'embauche, d'une valeur du point et d'indices identiques, enfin des mêmes indemnités de résidence et allocations ou prestations diverses. Le quasi-statut précise que l'employeur est *« outre la Banque de France, toute personne morale rattachée à la Banque de France susceptible d'employer des salariés »*.

Même si les agents des OSD peuvent relever juridiquement d'un employeur différent, comme le mentionne la décision du gouverneur, la Banque de France assure la gestion de leur rémunération dans des conditions qu'elle définit. Elle décide aussi du nombre des postes ouverts pour le recrutement ainsi que du montant et de l'évolution de la rémunération. En cas de suppression de poste, le reclassement des agents concernés, s'il ne peut s'effectuer dans d'autres organismes sociaux, se fait au sein de la Banque de France. Ils ne peuvent être licenciés, sauf motif disciplinaire, ce qui constitue une garantie hors norme et renforce la difficulté de gestion d'un corps dont l'absentéisme est fréquemment évoqué au sein même de la Banque.

Enfin, une dernière catégorie de personnels non statutaires de droit privé est constituée par quelque 1500 agents de surveillance et d'entretien qui n'ont pas accès aux avantages sociaux du statut ni du quasi-statut. S'ils peuvent être licenciés, ils n'en ont pas moins longtemps bénéficié d'une garantie d'emploi de fait. Et lors du dernier plan de restructuration, la Banque de France a assuré la reconversion de chacun d'entre eux conformément aux obligations du code du travail.

3 – Le cadre latéral

320 cadres sont régis non pas par le statut mais par une décision réglementaire du gouverneur du 27 décembre 1937. La principale raison avancée par la Banque de France pour le recrutement des chargés de mission (au nombre de 29) et des autres cadres est l'impossibilité de trouver des agents statutaires capables d'exercer les services demandés. Toutefois, si selon le statut, ces recrutements sont *a priori* réservés à certains domaines bien précis, l'usage montre que la ligne de partage entre des fonctions spécialisées et des tâches d'encadrement général et de direction s'estompe. Ainsi, le cadre latéral introduit un élément de souplesse mais est parfois utilisé de manière trop extensive.

La distinction entre les corps est d'autant plus fragile que les cadres latéraux, en nombre croissant (+50 % entre 1995 et 2003), n'occupent pas seulement des fonctions dans des métiers périphériques, mais, selon une évolution récente, pourvoient aussi des postes au cœur de l'activité bancaire (économistes, économètres, spécialistes d'études macro-économiques et des prévisions, de politique de finances publiques...), voire des fonctions de direction (direction de la communication).

Cela soulève une interrogation quant à la capacité des modes de recrutement et de gestion de la Banque à pourvoir les postes afférents aux missions de la Banque.

Au total, le principe de la carrière longue régit la gestion des personnels de la Banque de France, d'une part, en raison des règles statutaires qui sont applicables à la majorité d'entre eux, d'autre part, grâce à l'extension de ces règles sous forme de quasi-statut à l'ensemble des salariés. Les contrats à durée déterminée y sont l'exception : 160 en fin 2003, soit moins de 1 % des effectifs. Mais l'emploi à durée indéterminée a été érigé en emploi à vie, et les contraintes ont été renforcées par l'inamovibilité et la spécialisation de la majorité des agents. Ces dispositions statutaires, très protectrices, que vient amplifier la pratique, sont exorbitantes du droit du travail aussi bien que du statut général des fonctionnaires. Elles introduisent des rigidités telles qu'elles limitent considérablement la rapidité d'adaptation de l'institution, même de faible ampleur, aux évolutions de son activité et de son environnement et qu'elles constituent un handicap majeur dans la gestion des ressources humaines.

B – Une organisation complexe et onéreuse du dialogue social

La Banque doit appliquer les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des diverses instances de concertation et de dialogue social prévues par le code du travail : délégués du personnel, délégués syndicaux, comités d'établissement au nombre de 27, comité central d'entreprise, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions du travail (également au nombre de 27), et conseils d'atelier ou de bureau.

En revanche, la Banque attribue à ces instances des moyens qui dépassent les règles légales. Il en est ainsi des dispositions prévues pour le conseiller général représentant les salariés, qui est doté d'un secrétariat de six personnes, et pour les organisations et les délégués syndicaux. L'accord d'entreprise sur le dialogue social et la représentation du personnel du 30 septembre 1997 prévoit en effet 43 permanents détachés

à plein temps et un crédit de temps de 1 540 jours/agents répartis entre les organisations en fonction de leur représentativité.

Les comités d'établissement et le comité central d'entreprise reçoivent de l'employeur des moyens en locaux, en équipement, en personnel et en argent qui, avec 1,84 % de la masse salariale en 2002, excèdent largement le minimum légal de 0,2 %. Le nombre d'agents qui y sont détachés mais rémunérés par la Banque est stable (240,2 agents en 2002 contre 248,6 en 1997). Ils sont aussi bien employés au fonctionnement propre de ces instances qu'aux activités sociales et culturelles gérées par elles.

Or, en dépit de recommandations de l'inspection générale formulées en 1999, la Banque n'est toujours pas en mesure de connaître de la part de ces instances l'affectation des agents à l'un ou l'autre de ces domaines. L'entretien d'une telle confusion est contraire à la jurisprudence de la Cour de cassation qui consacre le principe d'autonomie et de séparation des budgets de fonctionnement des comités d'entreprise et des activités sociales et culturelles.

A côté du dispositif fixé par le code du travail sont instituées d'autres instances d'origine statutaire ou conventionnelle qui couvrent tous les domaines de la vie de la Banque et qui sont marquées, pour nombre d'entre elles, par l'empreinte du droit de la fonction publique, avec le paritarisme comme principe d'organisation et de fonctionnement. Si la loi n'exclut pas des aménagements qui permettent d'améliorer les conditions légales du dialogue social, en revanche la multiplicité de ces instances en alourdit la gestion, en limite l'efficacité et crée parfois des doublons.

La coexistence d'organes statutaires ou conventionnels, qui ont la même vocation que ceux prévus par le code du travail, alourdit inutilement le dialogue social. La commission mixte permanente, identique aux comités techniques paritaires de la fonction publique, a des attributions proches de celles du comité central d'entreprise et des comités d'établissement. De même, les commissions statutaires, répliques des commissions administratives paritaires, ont des attributions qui doublonnent pour partie celles de défense des intérêts individuels et collectifs des salariés qui sont prévues par le code du travail pour les délégués du personnel. Or, ces commissions, au nombre de cinq, chacune avec des attributions spécifiques (titularisation, classement, discipline, réforme, mutations), ont déjà une organisation paritaire.

Certes, la Banque de France n'est pas la seule personne publique à connaître une juxtaposition d'instances relevant du code du travail et du droit de la fonction publique. Mais dans les autres organismes publics, la Caisse des dépôts et consignations notamment, la multiplicité de ces organes se justifie par la coexistence de salariés relevant eux-mêmes de régimes juridiques différents. Tel n'est pas le cas à la Banque puisque les personnels statutaires relèvent du même régime.

Au surplus, l'évolution récente du droit du travail a pour conséquence de soumettre la Banque à des procédures qui ne lui sont pas adaptées. En effet, les attributions des comités d'entreprises ont été élargies depuis plusieurs années à la prévention des conséquences sociales liées aux risques de l'entreprise⁴⁸. Ces dispositions, conçues pour des entreprises qui, par nature, sont susceptibles d'être exposées à des risques de continuité d'exploitation, semblent difficilement applicables en l'état à la Banque. Si le fait de soumettre aux instances sociales des mesures d'organisation générale qui ont des conséquences sur les conditions générales du travail et de l'emploi (plans de restructuration...) se retrouve dans le droit du travail et dans celui de la fonction publique, en revanche l'invocation du droit d'alerte, à l'occasion d'une réforme de structure est peu compréhensible dans le cas d'une personne publique telle que la Banque qui n'est pas soumise à un risque pesant sur sa continuité d'exploitation.

En effet, le droit d'alerte défini à l'article L.432-5 du code du travail prévoit une communication d'informations et d'explications au comité d'entreprise quand il y a des faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise. Mais cette disposition a pour objectif la prévention des conséquences sociales d'une cessation d'activité, éventualité qui n'est pas applicable à la Banque. En pratique, le droit d'alerte⁴⁹ est régulièrement utilisé par les représentants du personnel pour s'opposer aux projets de restructuration.

48) Par exemple, la loi du 15 mai 2001 (dite NRE), prévoit un droit à l'information du comité d'entreprise en cas de dépôt d'offre publique d'achat ou d'échange, avec audition possible de l'auteur de l'offre ainsi que l'accès possible aux assemblées générales d'actionnaire et la capacité à faire convoquer une assemblée générale.

49) L'invocation de ce droit débouche systématiquement sur la désignation par le comité central d'entreprise d'un expert-comptable qui dans l'exercice de sa mission est appelé à demander qu'on lui communique des informations comptables et financières plus étendues que celles exigées par les commissaires aux comptes.

Bien que relevant du droit privé sauf lorsque leur statut est incompatible avec celui-ci, les agents de la Banque bénéficient en pratique d'un mode de gestion comparable à celui observé dans le secteur public : recrutement par concours, garantie de l'emploi. Ils bénéficient en outre, comme on le verra, d'un certain nombre d'avantages qui n'ont en principe cours que dans la sphère concurrentielle, tels que la participation ou l'intéressement. Ils disposent enfin d'avantages particuliers très favorables tels que le mode de calcul de leur retraite, les avantages en nature et les activités sociales et culturelles.

Ainsi la gestion du personnel de la Banque de France est faite d'un empilement d'avantages, empruntant à la fois à la sphère publique et à la sphère privée, et se trouve symétriquement affectée par une grande rigidité. Condition indispensable de son adaptation aux missions qui lui sont confiées, une refonte des régimes juridiques applicables à son personnel, et notamment des statuts, s'impose afin de lever les points de blocage qu'un certain nombre de dispositions, souvent exorbitantes du droit du travail et de celui de la fonction publique, ont introduits. Dans un tel contexte, les conditions de l'exercice du dialogue social doivent aussi être allégées, pour être rendues plus efficaces.

La Banque doit être accompagnée par la tutelle active du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui doit l'aider à disposer, si nécessaire par la voie législative, de cadres juridiques et statutaires renouvelés et clarifiés.

IV – Les impératifs de l'aménagement du territoire

Compte tenu des dispositions de la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 modifiée par la loi du 12 mai 1998, toute réforme du réseau de la Banque doit au préalable être acceptée par les pouvoirs publics, selon l'une des procédures ci-dessous :

- la conclusion au niveau national d'un contrat de service public avec l'État :
- à défaut, la conclusion dans chaque département d'un plan global, triennal et intercommunal ;
- en l'absence d'un tel plan, l'application de la procédure des études d'impact dans chacun des départements concernés, laquelle prévoit en dernier ressort l'arbitrage du ministre de tutelle de l'établissement.

Ce dispositif s'applique à toute réorganisation touchant aux missions de service public à l'exclusion des missions exercées en raison de la participation au SEBC. L'obligation porte donc sur le secrétariat des commissions de surendettement, l'accès des personnes aux données les concernant des grands fichiers (FICC, FNCI, FICP), et le droit au compte.

Ces dispositions législatives et réglementaires ne rendent pas impossible toute réforme du réseau, mais l'enserrent dans un cadre lourd et contraignant. Concrètement, la Banque de France ne peut se réformer sans le soutien de l'Etat au plus haut niveau, sauf à s'engager dans de longues procédures au niveau local, susceptibles de rencontrer de fortes résistances.

CONCLUSION

La Banque de France doit composer avec un ensemble de contraintes ou d'impératifs législatifs, réglementaires ou institutionnels qui s'opposent souvent à la recherche d'une meilleure efficacité. L'appréciation des responsabilités doit donc être nuancée car elles sont partagées entre le gouvernement de la Banque de France, l'Etat dans ses différents rôles et le législateur.

Il importe de lever les ambiguïtés du code monétaire et financier, en particulier en ce qui concerne les activités exercées dans le cadre de la surveillance prudentielle et du contrôle des établissements de crédit.

La bonne gouvernance de l'institution doit concilier le respect de l'indépendance de la Banque avec le regard extérieur de l'Etat actionnaire. La réflexion sur les conditions d'une meilleure gouvernance, qui se traduit déjà par la mise en place d'un comité d'audit, doit être poursuivie. La Banque de France doit par ailleurs poursuivre l'adaptation de ses processus de décision et de ses chaînes hiérarchiques en assurant une plus grande cohérence dans le pilotage du réseau qu'il s'agisse de la fixation des objectifs ou des performances des succursales. Cela passe en particulier par le renforcement. Cela passe en particulier par le renforcement des pouvoirs des directeurs régionaux.

La Banque de France et les pouvoirs publics se sont longtemps accommodés de situations dans lesquelles les moyens engagés par la Banque étaient soit plus considérables qu'il n'était nécessaire, soit pris en charge par celle-ci au-delà de ce que prévoyaient les textes. La Banque a ainsi retardé l'ajustement de ses effectifs à ses missions avec le consentement de ses partenaires, consentement qui était d'autant plus aisé à obtenir que ceux-ci n'étaient pas responsables des décisions budgétaires.

Sans doute les réformes se sont-elles accélérées à l'initiative de la Banque après le passage à l'euro, avec le second plan de modernisation de la fabrication des billets, les plans d'adaptation de l'implantation territoriale et l'arrêt des opérations avec la clientèle de particuliers ou encore l'ensemble des efforts de rationalisation et de réingénierie décidés dans le cadre du plan d'entreprise financier.

Mais les pouvoirs publics continuent à soumettre la Banque à des injonctions contradictoires en lui confiant des missions de plus en plus substantielles, et parfois éloignées de son champ d'activité naturel. Ils partagent ainsi la responsabilité du maintien des coûts de structure à un niveau élevé.

Une partie du déséquilibre financier de la Banque de France est dû en outre au transfert par l'État à la Banque de missions sans compensation intégrale des coûts. Cette situation, qui s'assimile à une véritable débudgétisation lorsqu'il s'agit non pas de simples prestations impliquant une prérogative d'ordre public mais de missions qui sont au cœur du service public, a pu paraître justifiée dans un contexte de forts excédents de la Banque de France. Elle constitue désormais un obstacle à la maîtrise des charges de la Banque. Le souci légitime de l'État de s'assurer que les prestations qu'il prend en charge comme client sont effectuées au moindre coût avec la qualité souhaitée, a emprunté les voies d'une contestation du mode de calcul des coûts (récusation du coût complet et des amortissements) dont les fondements juridiques et comptables sont peu solides. L'État ne s'est pas, dans le passé, suffisamment engagé dans la voie la plus propice à assurer à long terme de manière cohérente la défense de ses intérêts : à savoir une démarche contractuelle fondée sur des objectifs assignés à la Banque, à la fois en matière d'indicateurs de performance et de réduction de ses charges. La réorientation en cours doit être poursuivie.

Chapitre III

La lente adaptation des moyens aux missions

La Banque de France ne s'est adaptée que progressivement à l'évolution de son contexte d'activité. Elle a été contrainte de faire des investissements très capitalistiques dans la fabrication des billets pour surmonter son handicap de coût de main d'œuvre. Elle a, *a contrario*, renoncé à acquérir des matériels de tri de billets de très forte capacité (120 000 paquets par an) en raison du nombre de très petites succursales et disposait, en 1999, du parc de machines de tri le moins rapide de toute l'Union (9 277 billets/heure contre 108 000 à la Banque d'Angleterre et 14 124 billets/heure à la Bundesbank. Elle ne s'est pas toujours préoccupée d'adapter son offre de services aux mutations de la demande de ses partenaires et clients. Davantage que la mise en œuvre du SEBC, ce sont de profondes mutations techniques qui ont fait apparaître comme dépassé un modèle fondé sur l'exercice très décentralisé de tâches présentant un caractère de traitement de masse. Les progrès de la numérisation des données, les possibilités de transmission et de centralisation des informations, les avancées de la mécanisation du tri et de la fabrication des billets ont progressivement rendu obsolète le modèle industriel de la Banque.

Elle a ainsi conservé longtemps un effectif nombreux, affecté à des tâches dont l'organisation n'était pas conçue de manière à optimiser les coûts en fonction du niveau de qualité souhaité. Conscients de cette situation, les pouvoirs publics n'ont cessé de lui attribuer de nouvelles missions. Ils entendaient ainsi mettre l'organisme sous tension en lui imposant davantage de tâches pour les mêmes effectifs ; ils n'ont fait que retarder l'adaptation du niveau de ceux-ci.

Certes, la Banque ne saurait être tenue pour seule responsable de la persistance de certaines situations où son organisation n'apparaît pas comme suffisamment efficace. Des contraintes de toute nature pèsent sur elle, qu'elles résultent des demandes des pouvoirs publics ou du caractère inadapté des dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent à elles. Les constatations critiques de la Cour sur l'organisation des activités de la Banque visent donc à conforter la démarche de cette dernière dans la voie des réformes.

Au cours de la période récente, la Banque, en effet, a mis en œuvre un certain nombre de réformes délicates et indispensables, qu'il s'agisse des plans d'amélioration de la compétitivité dans le secteur de la fabrication des billets ou de la récente restructuration de son réseau. Il faudrait encore citer la diminution régulière des effectifs, le début d'une meilleure maîtrise de la politique sociale, la mise en place d'un cadre de relations contractuelles plus précis avec l'Etat. Toutes ces avancées doivent être saluées et il faut admettre que la Banque ne pouvait avancer simultanément sur tous les fronts.

La Banque n'est cependant qu'à mi-chemin dans la rationalisation de ses structures. Les efforts doivent encore être poursuivis, tant en ce qui concerne le dimensionnement des effectifs nécessaires, que celui de l'implantation territoriale.

I – La difficile adéquation des effectifs aux missions

Le niveau des effectifs de la Banque est, depuis plusieurs années, en légère décroissance. Toutefois, cette évolution paraît relativement lente et ne s'est pas appuyée sur une réelle analyse des moyens nécessaires, laquelle exigerait une remise à plat de l'ensemble des activités. Si l'on se livre à cet exercice, on relève que la Banque s'organise encore à bien des égards en fonction de ses effectifs disponibles. On a vu que son souci de trouver à employer ses effectifs la conduit à accepter de fournir des prestations à l'Etat ou à des tiers en travaillant à perte. Mais elle assume aussi des missions pour lesquelles elle n'a guère de légitimité. Elle recherche dans d'autres cas un degré d'intégration verticale et une exhaustivité dans les procédures qui renchérissent ses coûts sans s'avérer indispensables à un exercice satisfaisant de ses missions.

A – Une baisse des effectifs

Les effectifs employés par la Banque connaissent une relative décreue. Mais cet ajustement s'est fait en priorité dans certains domaines ou sur certaines catégories de personnel. Cette évolution ne donne pas l'image d'une politique d'ensemble fondée sur un examen rigoureux de toutes les tâches de la Banque, mais d'une succession de plans portant sur tel ou tel aspect de son activité.

1 – L'évolution des effectifs

a) Les indicateurs de mesure des effectifs

Les effectifs peuvent être comptabilisés ainsi pour 2002 :

Tableau n° 6 : Effectifs de la Banque en 2002

	Effectif total, brut comptable (statistiques CCE)⁵⁰	Effectif total selon bilan social ⁵¹	Effectif net (en équivalent temps plein)⁵²
Agents permanents	15 157	15 837	14 267
Agents non permanents		1 652	1 488
Total		17 849	15 755

Source : Banque de France

L'effectif des agents permanents selon le bilan social est plus élevé que l'effectif brut comptable, puisqu'il agrège les pré-retraités et les agents non rémunérés. L'effectif exprimé en équivalent temps plein est bien plus réduit, car le temps partiel est assez répandu à la Banque. 3 804 agents sont à temps partiel, la majorité (2 758) étant à 80 %.

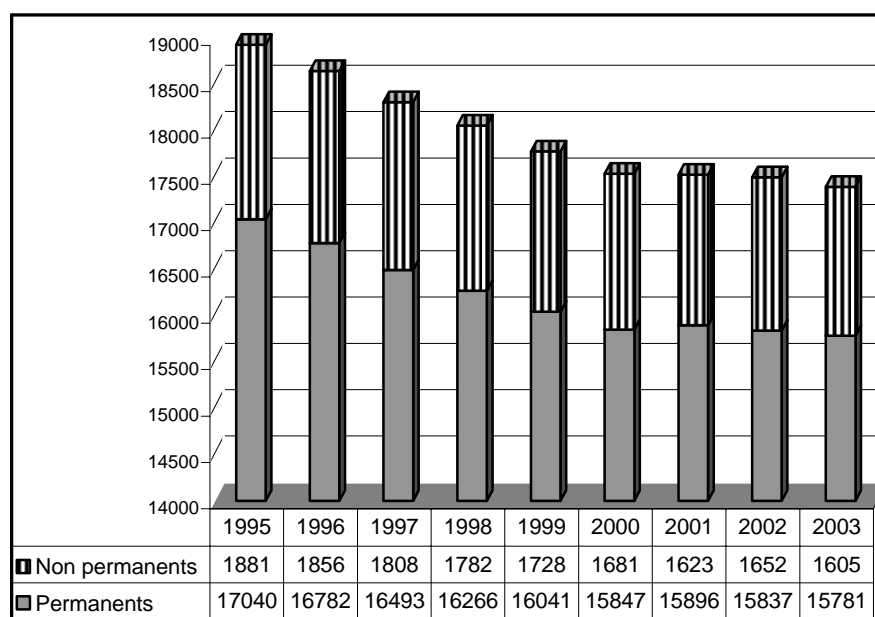
50) Dans l'effectif brut comptable (données CCE) sont seuls recensés les agents rémunérés à l'exclusion toutefois des chargés de mission et des pré-retraités.

51) Au bilan social sont inscrits tous les agents, y compris les pré-retraités et les agents qui ne sont pas rémunérés (par exemple, les agents détachés ou en position hors cadres).

52) La Banque appelle effectif brut le nombre de personnes en poste à la Banque, ce qui exclut les agents en disponibilité, les détachements non payés et les agents en service national. L'effectif net correspond à l'effectif brut pondéré du temps partiel, autrement dit exprimé en équivalent temps plein.

b) Une réelle baisse des effectifs

Tableau n° 7 : évolution des effectifs de 1995 à 2003 (effectif total au 31 décembre, bilan social)



Source : Banque de France ; bilans sociaux

Tous statuts confondus, les effectifs de fin d'année passent de 18 921 à 17 386 salariés entre 1995 et 2003, en décroissance de 8,1 % en neuf ans. Entre 1992 et 2003, la décroissance est de 13 %.

Cette baisse est intervenue dans un contexte où la Banque a conduit plusieurs réformes qui ont accru ou modifié ses missions et les conditions de leur exercice.

En premier lieu, l'entrée dans la zone euro en 1999, puis le passage à l'an 2000, enfin l'introduction de l'euro fiduciaire au 1^{er} janvier 2002 ont mobilisé des ressources humaines importantes, sans pour autant que la Banque ait accru ses effectifs. En deuxième lieu, le législateur a confié des missions nouvelles à la Banque (présidence et secrétariat de l'Observatoire des cartes de paiement, présidence et secrétariat du comité national de médiation bancaire...) ou a étendu les missions qu'elle assurait jusque là (dans le domaine de la réglementation et de la surveillance bancaire par exemple). La Banque fait aussi observer que la charge du traitement du surendettement a doublé entre 1996 et 2003, et requiert désormais l'emploi de 1400 agents pour un coût par dossier de 1000 euros.

En troisième lieu, les nouvelles dispositions légales relatives à la durée du travail ont été mises en œuvre sans recrutement nouveau ; elles ont néanmoins contribué au gel provisoire du niveau des effectifs sur les années 2001 à 2003.

c) Une norme d'évolution arbitrairement fixée

L'objectif de décroissance des effectifs de 1 % par an a été fixé en 1993 par le Gouverneur. Il a été dans l'ensemble respecté, sa mise en œuvre ayant été suspendue, entre 2001 et 2003, à l'occasion du passage à l'euro et de l'application simultanée des dispositions sur la réduction du temps de travail.

Cet objectif a constitué une norme interne. Il a introduit une contrainte de gestion qui a permis d'inverser le processus antérieur de croissance des effectifs. Son succès, qui tient au volontarisme du gouvernement de la Banque et à sa mise en œuvre déterminée et continue par l'encadrement général, mérite d'être souligné.

Toutefois cet objectif de « moins 1 % par an » ne résulte pas d'une étude préalable des effectifs véritablement requis. Il présente l'inconvénient de ne pas être fondé sur des diagnostics d'organisation ni sur des enjeux de productivité dans l'exercice des métiers. Ce processus est présenté comme non borné dans le temps, indépendamment de toute vision de la stratégie de la Banque. De plus, cet objectif n'a pas été fixé à un niveau tel que la Banque soit forcée de remettre en question les contraintes qui pèsent sur la gestion de ses personnels : multiplicité des corps (12 au total pour les agents statutaires sans compter les auxiliaires), maintien de l'obligation d'organiser un concours annuel pour certains corps (rédacteurs et secrétaires rédacteurs) même si aucun besoin n'est constaté, insuffisance des places ouvertes aux concours internes, participation statutaire de représentants du personnel dans les jurys

d'admission, liaison statutaire dans certains corps entre le grade et l'emploi, procédures de gestion organisées sur la réalisation de carrières complètes à la Banque. Dès lors, cette politique de réduction d'effectifs a en réalité fait porter l'ajustement sur les personnels et les activités les plus vulnérables ou les plus visibles, faisant l'économie d'une remise à plat d'ensemble. La démarche suivie a induit des résultats appréciables, mais rien ne permet d'affirmer qu'il s'agit d'un optimum dans l'allocation des moyens en personnel.

2 – L'inégale maîtrise des effectifs

Malgré la baisse des effectifs, l'examen de la manière dont elle a été appliquée, et des contraintes subies, suggère que des marges importantes n'ont pas encore été employées.

a) Une évolution différenciée selon les structures et l'activité

La diminution des effectifs sur la période 1992-2003 n'a pas eu la même ampleur dans les directions du siège, dans le réseau des succursales et dans les entités industrielles de la fabrication des billets. Dans ces dernières dont l'effectif représente environ 8 % du total, la décroissance, de l'ordre de 40 %, a été forte et régulière depuis 1996. Dans le réseau (51 % de l'effectif global), elle atteint près de 12 % sur la période avec une pente assez régulière. La baisse est beaucoup plus limitée dans les services du siège (moins de 6 % sur la période) et la tendance s'est même inversée depuis 2000, date à partir de laquelle la Banque a dû faire face aux missions liées à l'introduction des pièces et des billets en euro et au retrait des pièces et des billets en franc.

De plus, l'évolution de la répartition des personnels selon les métiers exercés par la Banque est aussi contrastée : entre 1999 et 2002, les effectifs des 11 métiers « opérationnels » passent de 11 276 ETP à 10 843 ETP, ce qui représente une baisse de 3,8 %. En revanche, avec 2 % seulement, la diminution de ceux des 7 métiers de soutien est plus modérée (3 475 ETP en 2002). Certains d'entre eux voient même augmenter leur personnel sur la période. Cette évolution qui contraste avec le contexte général de diminution des effectifs est préoccupante : la Banque doit veiller à être aussi rigoureuse sur son personnel de soutien que sur les effectifs opérationnels.

b) Des évolutions différenciées selon les positions statutaires

La baisse de l'effectif total tel que comptabilisé au bilan social sur la période 1995-2003 a été proportionnellement moins marquée pour les personnels permanents (-7,4 %) que pour les agents non permanents (-14,7 %). La première catégorie comprend l'ensemble des agents qui relèvent du statut des personnels de la Banque (agents de direction, d'encadrement, secrétaires rédacteurs, personnels de bureaux, de caisse, ouvriers...).

La diminution du nombre d'agents non permanents, qui représentent environ 10 % des effectifs globaux, est liée aux premières mesures de restructuration du réseau et à la réorganisation progressive de certains métiers à caractère logistique (concierges suppléants - 84 %, agents d'entretien - 23 %) : cette catégorie est pour les deux tiers constituée des agents de surveillance dont l'effectif baisse de 9 %. L'ajustement a donc porté en priorité sur des personnels ne bénéficiant pas de garanties aussi étendues que celles de l'agent statutaire.

La baisse des effectifs est donc régulière, mais relative. On peut être sensible au fait que la Banque ait réussi à afficher au total une décreue significative de ses effectifs sur la période, ce que peu d'organismes publics ont réussi à faire, alors qu'ils sont, pour certains d'entre eux, confrontés à des évolutions tout aussi substantielles de leur cadre d'action. On peut aussi relever que la baisse des effectifs a moins touché les personnels les mieux protégés.

c) Des sureffectifs résorbés avec retard

Selon l'inspection de la Banque, sur 31 succursales vérifiées en 2000, le sureffectif global est de 5 %, et peut atteindre localement jusqu'à 25 % des postes.

L'adaptation des effectifs se fait avec retard et dans la limite des départs. Les rigidités statutaires réduisent la marge de manœuvre de la direction générale dans l'affectation des ressources humaines. Cette marge est quasi-nulle pour les agents non cadres qui bénéficient d'un droit statutaire au maintien sur place, les seules mesures envisageables étant lourdes et coûteuses (plans sociaux, départs à la retraite).

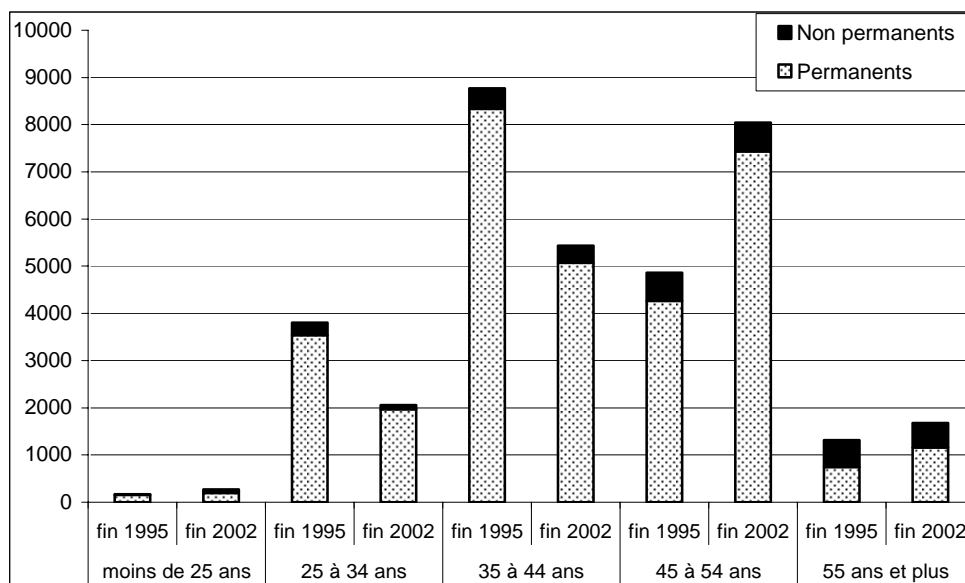
Autant le gouvernement de la Banque et la direction générale des ressources humaines disposent d'une mesure d'évaluation de l'adéquation des effectifs du réseau, autant ils sont démunis pour apprécier les besoins en personnel des services centraux. Il est ressorti des vérifications de la Cour que l'inspection générale n'accordait pas jusqu'à une date récente une priorité suffisante aux audits des directions et organismes du siège et répondait surtout à des sollicitations des directeurs généraux concernés. En l'absence de références d'audit, les appréciations sur l'allocation des ressources humaines dépendent largement des responsables hiérarchiques et les sureffectifs, loin d'être rendus visibles, sont estompés.

Il serait donc souhaitable que le renforcement de l'audit des services centraux, qui vient d'intervenir, soit l'occasion d'une analyse plus poussée sur l'allocation des moyens en personnel, afin de permettre au gouvernement de la Banque d'assurer un meilleur pilotage de la gestion des ressources humaines.

d) Un déséquilibre démographique persistant

Globalement, entre 1995 et 2002, un poste a été supprimé pour trois départs en moyenne. Mais ce résultat, apparemment favorable, est atténué par la faiblesse du nombre des départs. En effet, le renouvellement de la population salariée a été relativement limité sur la période. Se situant aux alentours de 5,5 % entre 1995 et 1998, son taux a connu une légère accélération depuis 1999, pour culminer à 8,2 % en 2001 et revenir à 6,5 % en 2002. Il est particulièrement bas pour les agents permanents (3,2 % en 2002), qui représentent 90 % des effectifs globaux, et très élevé pour les non permanents (37,7 %).

Au surplus, la structure de la pyramide des âges est déséquilibrée, avec une population concentrée, pour 45 % des effectifs, sur la classe d'âge des agents nés entre 1950 et 1960 et, corrélativement, sur des classes limitées d'agents de 55 ans et plus (7 % des effectifs en fin 1995). Elle reflète en particulier les conséquences des recrutements massifs du début des années quatre-vingt (850 secrétaires comptables pour un besoin estimé à l'époque à 150) qu'on a observés, il est vrai, dans nombre d'entreprises publiques.

Tableau n° 8 : pyramide comparée des âges en fin 1995 et fin 2002

Source : Banque de France

Entre 1995 et 2002, les départs à la retraite (1430 personnes) et les mesures de retraite anticipée (1884) ont finalement porté sur une population relativement limitée. Avec la récente réforme du réseau et l'arrêt de l'activité de clientèle particulière, la Banque a épuisé jusqu'en 2011 la totalité de ses marges de manœuvre dans le réseau sans licenciement.

Dans ce contexte, la volonté de maîtrise des effectifs dans le réseau a eu pour conséquence de réduire les recrutements des jeunes agents, ce qui expose la Banque à perpétuer le déséquilibre démographique au sein de son personnel.

3 – Les plans sociaux

a) L'ampleur limitée des premiers dispositifs

Entre 1995 et 2002, la Banque de France a mis en œuvre quatre plans sociaux. Le premier était destiné à accompagner, sur la période 1995-2000, la restructuration industrielle pour restaurer la compétitivité de l'activité de fabrication des billets. Il a été suivi d'un autre plan portant sur la période 2001-2005, qui s'inscrit dans la continuité du précédent.

Deux autres plans sociaux ont également été lancés entre 1999 et 2002. Le premier a eu pour objet d'accompagner la réforme des activités de caisse dans le réseau, marquée notamment par la transformation d'une partie des caisses dites institutionnelles, qui assurent la circulation de la monnaie au profit des clients institutionnels (banques commerciales), en caisses de clientèle avec un allègement de leur activité. Le dernier plan, dit de repyramidage, a été introduit entre 1999 et 2001 en vue de diminuer l'âge moyen du personnel.

Tous ces plans sont fondés, à quelques variantes près, sur la même économie générale. Ceux qui concernent la fabrication des billets reposent sur le volontariat des salariés, sans licenciements. Les dispositifs, liés aux diverses situations statutaires, reposent principalement sur les mesures d'âge : mise en retraite anticipée pour les agents permanents pouvant faire valoir leurs droits, assortie d'une allocation de départ à la retraite et d'une bonification différentielle d'annuités calculée en fonction du taux plein et de l'âge statutaire de la retraite ; mise à la retraite d'office pour les non permanents âgés d'au moins 60 ans et pouvant prétendre à une pension à taux plein, assortie d'une allocation de départ ; régime de préretraite avec versement d'une rémunération sur la base du dernier salaire d'activité et d'une indemnité de départ en préretraite pour les agents permanents âgés d'au moins 53 ans et pour les non permanents âgés d'au moins 57 ans.

Les autres mesures prévoient l'octroi d'un mi-temps de longue durée avec versement d'un sursalaire de 10 % et cotisation de retraite équivalente à un temps plein, des incitations au départ pour la réalisation d'un projet personnel, ainsi que des reclassements internes assortis de mesures d'accompagnement pour favoriser la mobilité géographique. Le cumul de ces possibilités apparaît très favorable au personnel.

L'instauration de plans sociaux dans une institution telle que la Banque de France marquée par une forte culture administrative et l'existence de régimes de gestion du personnel fondés sur la garantie de l'emploi et le principe de la carrière au long cours, mérite d'être soulignée. Elle a fortement influé sur les conditions du dialogue social. Elle a constitué un précédent qui a permis de donner plus de souplesse à la gestion globale des personnels et de préparer la mise en place d'un plan plus ambitieux.

Les résultats obtenus ont suffi pour assurer le respect de la règle de la baisse de 1 % par an. Hors reclassements internes, ils ont favorisé la suppression d'environ 1 700 postes équivalent temps plein entre 1995 et 2002, soit seulement 240 en moyenne par an. Mais leur coût, qui varie de 50 000 € à 150 000 € par personne, est d'autant plus élevé qu'ils n'auront finalement pas permis d'assurer un renouvellement suffisant des effectifs, faiblesse qui constitue un handicap structurel. Au total leur ampleur demeure limitée.

b) L'ampleur nouvelle des plans sociaux de 2004-2006

En décembre 2003, la Banque a adopté deux plans de restructuration visant d'une part la réforme de l'implantation territoriale de ses succursales, d'autre part l'abandon des opérations avec les clientèles particulières (à l'exception du personnel).

Les mesures sociales d'accompagnement de ces plans sont fondées sur les mêmes principes que ceux qui ont été retenus lors des précédentes restructurations : respect de la garantie de l'emploi pour les personnels statutaires, engagement de proposer un reclassement pour les agents non permanents, compensations financières en cas de mobilité⁵³, priorité donnée au volontariat. La seule innovation réside dans la mise en place généralisée de structures d'appui, de conseil et d'orientation. Leur coût unitaire moyen s'établit à environ 115 000 € par agent bénéficiaire, ce qui est considérable.

53) Les mesures diverses en faveur des mutations comprennent, en cas de changement de domicile, des congés exceptionnels, le remboursement en 1^{ère} classe de déplacements du conjoint et des enfants de l'agent, l'attribution de nouveaux prêts immobiliers, la suspension du remboursement d'anciens prêts, la prise en charge du différentiel de loyer entre l'ancien logement et le nouveau, etc. On pourrait aussi mentionner l'indemnité de départ pour projet personnel (jusqu'à 24 mois de traitement pour un agent de 15 ans d'ancienneté).

Après l'adoption de ces plans par le Conseil général, les agents concernés par la restructuration du réseau des succursales et des activités de clientèle ont été invités à faire acte de volontariat. Près de 2 410 agents ont, en avril 2004, adhéré aux plans sociaux et l'objectif a été dépassé de quelque 150 agents.

Au total, selon les estimations, 2 140 emplois devraient être supprimés dans le cadre du plan de restructuration du réseau, et 720 du fait de l'arrêt des clientèles particulières. Certaines suppressions étant communes à la réorganisation des deux activités, l'effet net des deux projets est de 2 289 emplois supprimés, dont 1 631 postes d'agents permanents (soit environ 20 % des effectifs) et 658 postes d'agents non permanents (50 %), d'ici fin 2006, soit davantage en trois ans que pendant la période 1995-2002. Le coût global de ces mesures a été évalué à 262 M€ montant inscrit en provisions à fin 2003. Il représente 23,1 % du produit monétaire net.

L'ambition de ces plans sociaux est donc sans commune mesure avec celle des précédents. La baisse des effectifs globaux, qui devrait être de l'ordre de 16 % en trois ans, marque une rupture avec la tendance antérieure. En cela, la Banque tire avantage de la pyramide des âges de ses personnels, dont le vieillissement massif devient paradoxalement un atout dans l'actuelle décennie pour hâter ses restructurations.

Toutefois, les économies en année pleine, évaluées à 130 M€ (dont 123 M€ liées à la réduction de personnels), ne seront effectives qu'à partir de 2006, terme des plans actuels, alors que les plans sociaux entraînent dans l'immédiat une dépense équivalente à deux années d'économies. Ils ne seront donc d'aucun secours pour l'équilibre financier à très court terme, mais n'en restent pas moins indispensables à moyen terme.

Cependant, les dispositifs mis en œuvre sont encore inadaptés aux enjeux démographiques de la Banque. Ils concentrent l'effort sur des mesures d'accélération de départ à la retraite applicables à une population restreinte. Ce faisant, ils ont certes permis de réduire, modérément, les effectifs, mais ils n'ont fait pour l'essentiel que hâter de quelques années les départs à la retraite naturels. Ils ont fait aussi porter l'ajustement sur le recrutement des jeunes. Ils ont accéléré un mouvement qui serait intervenu à relativement brève échéance. Pour un coût élevé, cette politique induit donc un resserrement plus grand de la pyramide des âges, sans pour autant permettre d'introduire un management plus dynamique. L'ampleur récente des plans sociaux, sans résoudre le problème du déséquilibre de la pyramide des âges, a toutefois permis de baisser la moyenne d'âge des personnels de la Banque.

Dans tous les cas, le coût des plans sociaux est d'autant plus élevé que les dispositifs d'incitation reposent sur des niveaux de rémunération, d'avantages collectifs et de protection sociale déjà très significatifs. L'avantage financier que la Banque tire des mesures d'incitation à la retraite par la réduction de la masse salariale⁵⁴ est moindre que dans les entreprises relevant du régime général et est fortement tempéré par la charge du régime spécial des retraites qu'elle finance en grande part pour ses agents statutaires.

B – Des missions adaptées aux effectifs disponibles

Bien que la Banque de France ait réduit ses effectifs, engagé la restructuration de son réseau, réorganisé certaines de ses activités, elle n'a pas encore conduit la démarche à son terme.

L'examen précis de ces activités tend à montrer qu'elle définit son périmètre d'action et ses modalités d'organisation en fonction de ses effectifs disponibles, et non selon la logique inverse.

1 – Un périmètre d'activité comparativement étendu

La Banque de France assume davantage de tâches qu'aucune autre banque centrale nationale.

Certes, les études comparatives réalisées par des organismes externes à la Banque de France ou à la BCE sont rares. On constate cependant à la fois que la Banque de France a des frais de personnel huit fois supérieurs à ceux de la Banque d'Angleterre et 21 fois supérieurs à ceux de la Banque du Canada, mais ces trois institutions n'assument pas des missions comparables. De ce fait, les différences dans la qualité du service rendu en fonction de son coût sont difficiles à apprécier. En réalité, une étude rigoureuse exigerait d'avoir accès à des statistiques détaillées d'activité et d'emploi des Banques centrales nationales.

Il ressort des données consultées par la Cour que la Banque de France employait en 2000, à elle seule, davantage d'agents pour les missions qui ne font pas partie des missions fondamentales au sens du SEBC, que toutes les autres banques centrales nationales. Plus de la moitié de ses effectifs était affectée à des missions autres que les missions fondamentales.

54) Un départ à la retraite d'un agent non remplacé permet à la Banque d'économiser le versement d'un salaire alors qu'elle ne perd que la cotisation retraite de 7,85 % versée par l'agent en activité.

La Banque de France n'est pas la seule Banque centrale nationale à consacrer une part significative de ses ressources à ces autres missions. Tel est le cas de la Bundesbank, de la Banque d'Espagne, et plus encore des Banques d'Italie, de Belgique ou du Portugal, mais dans une proportion qui reste toutefois très inférieure à celle observée en France. Les effectifs concernés sont concentrés sur les études et analyses commerciales, notamment de cotation, de tenue de la balance des paiements (Belgique), de banque de détail aux institutions non financières et aux particuliers (Espagne et Allemagne), et, dans tous les cas, de tenue du compte du Trésor public et de service de caisse aux entités publiques. La gestion de données sur les entreprises (type FIBEN) n'est significative qu'au Portugal. Mais cinq banques centrales (Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Finlande) ne gèrent en dehors des fonctions classiques aucune autre activité, sauf à titre résiduel.

La Banque de France est la seule à assurer à la fois l'analyse macroéconomique, l'analyse sectorielle et microéconomique, le calage de la comptabilité nationale, l'analyse du risque, la diffusion de données individuelles et la cotation des entreprises.

Par ailleurs, la Banque de France est celle qui a la conception la plus extensive de chacune de ses activités. Ainsi, dans le domaine de la conjoncture, un double niveau de traitement (national et régional ou local) est rarement présent (de surcroît, il ne semble pas exister ailleurs qu'en France d'analyses sectorielles détaillées). Elle est l'une des rares, sinon la seule, qui assure toute la chaîne de fabrication des billets, y compris la fabrication du papier.

Cette double spécificité de la Banque de France a été accentuée par le fait que la plupart des autres banques centrales ont opéré dans la période récente un mouvement de recentrage de leurs activités sur leur cœur de métier, tout en réduisant fortement le format de leur réseau.

2 – La prise en charge du surendettement

La mission de secrétariat des commissions de surendettement est assurée par la Banque de France depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1989. Cette mission nouvelle a conduit la Banque à interrompre sa politique de réduction engagée en 1988 et à procéder au recrutement de 590 agents sur deux ans.

Par nature, l'activité de secrétariat des commissions de surendettement n'est pas une activité de banque centrale. Aucune autre banque centrale ne l'assume. Aucune étude n'a justifié à ce jour l'intérêt pour la collectivité nationale de la désignation de la Banque de France pour exercer cette mission. Elle reste à réaliser. L'Etat aurait pu décider, à

moindres frais, de faire gérer la procédure de bout en bout par les tribunaux, mais le ministère de la justice y était opposé, ou par la direction générale de la comptabilité publique, mais les agents du Trésor public n'avaient pas de formation bancaire.

Cependant, si l'Etat décidait de confier ces tâches à un autre prestataire, l'économie qui pourrait être réalisée serait peut-être inférieure aux coûts induits par la perte de l'expérience et de la légitimité acquises au fil des années par la Banque sur une matière très spécifique. Les agents de la Banque ont acquis une expérience qui a permis des gains de productivité de 7 % en moyenne par an entre 1992 et 2001.

Mais la progression constante du nombre de dossiers pose un problème stratégique au regard de la problématique d'ensemble des missions de la Banque. Le nombre annuel de dossiers à traiter est passé de 100 000 en 1997 à 166 500 en 2003 et à 200 000 en 2004⁵⁵. Malgré des gains de productivité significatifs et compte tenu de l'engagement pris auprès de l'Etat de contenir les délais d'examen des dossiers, la Banque a été, au cours de cette période, conduite à augmenter de 900 à 1 400 équivalent temps plein (ETP) les moyens en personnel affecté à cette activité

Du strict point de vue de la logique interne de la Banque, la progression constante de cette activité va à l'encontre de l'évolution de toutes ses autres missions, caractérisée par une pression à la diminution des effectifs. Il existe dès lors un risque que l'adaptation des effectifs de la Banque à ses missions ne soit freinée par l'essor de cette activité.

3 – Une légitimité fragile pour l'exercice de certaines missions

a) Recueil d'informations pour la réalisation d'études de conjoncture

Le recueil par le réseau d'informations pour la réalisation d'études de conjoncture⁵⁶ a acquis une reconnaissance législative dans la loi du 12 mai 1998 modifiant la loi du 4 août 1993 (« *les succursales de la Banque de France contribuent à la connaissance du tissu économique local et à la diffusion des informations monétaires et financières* »). En outre, cette inscription dans la loi s'est faite sans articulation avec les catégories de missions définies par le code monétaire et financier. Il faut

55) Sur ce total, 17 à 18 % des dossiers sont adressés au juge et un peu moins d'un dossier sur deux, soit moins de 9 % des dossiers reçus, sont rejetés par le tribunal et retournés à la Banque.

56) Cf. supra chapitre II, I.

donc rechercher si cette activité est rattachable à une mission fondamentale, comme l'affirme avec force la Banque, ou si elle est une activité d'intérêt général, voire une activité à caractère commercial.

Les enquêtes de conjoncture dans lesquelles le réseau intervient sont menées dans le cadre du métier 5 « Préparation de la politique monétaire - élaboration et diffusion de statistiques et d'études monétaires, financières et économiques », qui utilise environ 740 équivalent temps plein, dont 40 % dans le réseau.

Le réseau se procure l'information, chaque début de mois, auprès d'un échantillon de chefs d'entreprise. Leurs avis sur l'évolution de la conjoncture dans leur secteur, par rapport au mois précédent et par rapport au même mois de l'année précédente, sont agrégés sous forme d'un indicateur synthétique d'opinion. Cette information alimente deux lignes de produits : d'une part, la synthèse mensuelle nationale, transmise au Gouverneur entre le 10 et le 15 du mois, d'autre part, des synthèses régionales.

Le réseau fournit en outre la matière première pour deux types d'enquêtes sectorielles :

- sur la conjoncture et l'activité dans divers secteurs : bâtiment, commerce de détail, commerce de gros, industrie, service marchands, enquêtes sur l'investissement dans l'industrie, enquêtes sur la durée d'utilisation des équipements⁵⁷ ;
- sur le coût du crédit, sur les délais de paiement, enquête financière.

De fait, ces enquêtes ont plusieurs objectifs. Elles visent à la fois à assurer, selon la Banque :

- l'information de la BCE qui utilise l'enquête mensuelle comme un indicateur précoce de l'évolution de la conjoncture ;
- l'information du Gouverneur, afin de lui permettre de participer en connaissance de cause aux décisions de politique monétaire prises par le Conseil des Gouverneurs lors des réunions bimensuelles, ainsi qu'au débat public en France et dans diverses institutions internationales, ce qui pour ces deux raisons permettrait de classer cette activité, au moins pour partie, parmi les missions fondamentales de la Banque ;

⁵⁷) Les enquêtes sur les comportements d'emploi ont été supprimées en 2003.

- une mission de service public à travers une large diffusion de l'information à laquelle s'adjoindrait de manière résiduelle une activité à caractère commercial. Cela concerne à la fois la diffusion des tendances générales de la conjoncture, qui est de nature à intéresser les milieux économiques et financiers, et les synthèses régionales ou sectorielles, intéressant les décideurs locaux.

Ce triple objectif justifie, selon la Banque, de ne pas se limiter aux questions purement financières ou bancaires.

Pourtant, à la différence de la réalisation d'études sur données existantes, le recueil autonome d'informations de conjoncture n'est pas rattachable à une mission fondamentale.

Il est en effet discutable de rattacher le recueil autonome d'informations de conjoncture à la mission d'exercice de politique monétaire partagée par la Banque de France avec les autres banques centrales nationales. En effet, la Banque de France est l'une des rares, sinon la seule, à disposer de son propre réseau de collecte d'informations en matière de conjoncture. S'il est bien compréhensible qu'elle produise à son siège, comme ses homologues, des études approfondies sur divers aspects de la conjoncture nationale et internationale, ses missions ne semblent pas requérir nécessairement l'existence d'un réseau interne de collecte des données. Même la Bundesbank, qui dispose elle aussi d'un réseau très dense capable de faire remonter une information substantielle, ne réalise pas des travaux aussi variés, et en tout cas pas à partir d'un circuit de collecte autonome.

L'information est de plus en plus accessible gratuitement de sorte que cette activité ne peut être considérée comme commerciale.

La plupart des destinataires de l'enquête mensuelle de conjoncture sont les informateurs qui bénéficient d'un retour gratuit. Une tentative a été faite pour promouvoir le placement d'abonnements payants, mais elle n'a guère été couronnée de succès et l'idée de trouver un débouché commercial a été abandonnée. Ainsi, sur 15 914 destinataires de l'enquête mensuelle de conjoncture, seuls 191 abonnements payants étaient comptabilisés en 2002, soit 1,2 %. La Banque a d'ailleurs constaté l'échec de cette politique en la diffusant gratuitement sur Internet.

L'audience des études spécifiques demeure confidentielle. Quatre études sectorielles continuent à être réalisées alors que leur audience est très réduite et qu'elles ne couvrent pas les coûts engagés. Une d'entre elles devrait d'ailleurs être prochainement abandonnée. La diffusion gratuite en interne grossit souvent très artificiellement les tirages. Ainsi, la diffusion interne d'études comme *Industrie de la dentelle dans le*

Calaisis ou *Industrie de la confection* représente 70 % des exemplaires. Au demeurant, on peut s'interroger sur la nécessité pour 45 agents de la Banque de France de disposer de cette information.

Dès lors, l'activité de recueil autonome d'informations de conjoncture ne peut être de manière dominante qu'une mission d'intérêt général. Or, elle n'est pas identifiée en tant que telle par l'Etat ni rémunérée à ce titre. Si l'amendement introduit dans la loi du 12 mai 1998 avait eu pour objet de faire reconnaître la qualité de mission d'intérêt général à ces activités, l'Etat aurait dû passer une convention avec la Banque sur le contenu et la rémunération de cette prestation. De plus, pour prétendre véritablement à participer de l'intérêt général, elle devrait être complémentaire de celle réalisée par les administrations compétentes dans ses méthodes ou dans ses résultats. Tel n'est pourtant pas le cas.

En effet, le risque de double emploi avec les travaux de l'INSEE est élevé.

Concernant l'enquête mensuelle sur l'activité dans l'industrie hors bâtiment qui sert de base aux différents travaux de conjoncture, la similitude des travaux est si frappante que le risque de redondance est réel⁵⁸. Une différence notable réside dans la méthode d'interrogation : décentralisée et téléphonique à la Banque de France en cinq jours en début de mois, centralisée et postale tout au long du mois à l'INSEE. La différence de méthode se paie cependant d'un coût élevé à la Banque : près de 230 ETP étaient utilisés en 2002 par la Banque pour collecter l'information par téléphone. Sous l'effet de la réforme du réseau, ces effectifs sont en diminution ; la Banque fait observer que seuls 50 à 60 ETP peuvent être directement imputés à la composante nationale du recueil d'informations. Il reste que l'envoi et le dépouillement de questionnaires par l'INSEE ne requièrent qu'une dizaine d'ETP, et que les agents concernés, outre qu'ils sont donc plus nombreux, sont souvent, à la Banque, des cadres de haut niveau.

58) Dans les deux cas, un échantillon d'entreprises est interrogé sur ses perspectives d'activité, en se prononçant de manière qualitative. Une différence très faible sépare la formulation des questions posées : alors que l'INSEE demande aux entrepreneurs leurs perspectives d'activité en référence aux trois mois écoulés, ce qui lisse les évolutions, la Banque de France leur demande leurs perspectives en référence au mois précédent. L'outil d'enquête de la Banque de France repère donc des tendances de plus court terme.

La Banque de France considère que ses prévisions ont été parfois plus fiables et plus réactives que celles de l'INSEE et de la direction de la prévision. Il ressort des documents consultés par la Cour que, lorsque la Banque a réalisé de meilleures prévisions, ce qui n'a été vrai qu'à certaines périodes, cela était dû aux retraitements statistiques réalisés au siège, et non aux données recueillies par le réseau.

Aussi, les coûts très élevés de cette collecte autonome d'information par rapport à ceux de l'INSEE plaident-ils en faveur d'autres modes de répartition des tâches entre les deux structures publiques. Cette nouvelle répartition ne ferait pas obstacle à la réalisation par la Banque des études statistiques qui permettent au Gouverneur d'apprécier l'évolution de la conjoncture en France afin d'éclairer sa participation aux décisions du Conseil des gouverneurs dont il est membre.

b) Banque de guichet et change

La Banque de France a supprimé ses activités de change et son activité de banque de guichet. Elle conserve cependant une activité de gestion des comptes de son propre personnel auprès de l'établissement qui n'est pas justifiée.

4 – Une conception exhaustive des tâches

Plusieurs exemples démontrent que la Banque de France applique implicitement un modèle d'intégration verticale maximale (fabrication et mise en circulation des billets) et recherche une qualité maximale indépendamment des coûts engagés (recueil d'informations sur les entreprises et balance des paiements). Ce modèle conduit à employer des effectifs nombreux et à supporter des charges élevées.

a) Le recueil d'informations sur les entreprises (métier 10)

Le fichier bancaire des entreprises, communément désigné par son acronyme FIBEN, a été créé en 1982⁵⁹. Il centralise les crédits et incidents de paiement des entreprises à partir des déclarations obligatoires des établissements de crédit. Il comprend aussi un fichier descriptif sur les entreprises (2,34 millions d'entités, dont 1,22 million d'entités « actives⁶⁰ ») et leurs dirigeants à partir des informations provenant

59) Circulaire Banque de France n° 83-25 du 3 février 1982.

60) C'est-à-dire gérées également au titre des bases risques, incidents de paiement, et bilans.

essentiellement des greffes des tribunaux de commerce, ainsi qu'une base de données comptables sur 200 000 entreprises environ, qui est alimentée en principe sur une base volontaire grâce aux comptes sociaux fournis par l'entreprise elle-même. IL s'y ajoute une cotation des entreprises et de leurs dirigeants, réalisée par la Banque de France à partir de l'ensemble de ces informations. Cette activité est l'une de celles qui utilise le plus de moyens en personnel.

Elle s'inscrit en première analyse dans le cadre du besoin d'évaluer la qualité des prêts bancaires utilisés en garantie des opérations de banque centrale dans la majorité des pays du G7 mais avec une intensité particulière en France. Au sein du Système européen de banques centrales (SEBC), le refinancement des établissements de crédit est accordé « sur la base d'une sûreté appropriée » : soit des actifs de niveau 1 (dits « tier one ») qui sont essentiellement des titres de créance négociables ; soit des actifs de niveau 2 (dits « tier two ») qui peuvent être des créances non négociables, en particulier des créances sur des entreprises. En France, les actifs admis sont les créances des établissements de crédit aux entreprises cotées 3++, 3+ et 3 (meilleure cote dans FIBEN)⁶¹ dont l'échéance est inférieure à deux ans.

Ainsi, la Banque de France utilise les données du fichier bancaire des entreprises dans le cadre de la politique monétaire. Elle vend par ailleurs l'accès à ces données à des banques commerciales qui y recourent en particulier pour obtenir des informations sur les dirigeants⁶² des petites et moyennes entreprises dans le cadre de leur politique d'octroi de crédit. L'utilisation des données de cotation apporte aussi un élément d'appréciation pour le contrôle bancaire (exercé par la Commission bancaire), en permettant d'évaluer le risque supporté par une banque commerciale en fonction de la santé financière de ses débiteurs.

Cette activité a donc des composantes rattachables à une mission fondamentale de la Banque et une composante purement commerciale. On peut également soutenir qu'elle participe de l'intérêt général, dans la mesure où les banques commerciales ne connaissent pas bien spontanément les capacités de remboursement des entreprises, notamment des plus petites. Il en résulte, en l'absence d'une information telle que

61) Depuis le 5 avril 2004, la cotation attribuée aux entreprises n'est plus composée que de deux éléments : une cote d'activité selon l'importance du chiffre d'affaires (de A à J) ; une cote de crédit qui traduit l'appréciation de la Banque de France sur la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements financiers à un horizon de trois ans selon une échelle comportant douze gradations (3++, 3+, 3, 4+, 4, 5+, 5, 6, 7, 8, 9 et P).

62) Cela représente 25 % des consultations. Les ventes de FIBEN concernent à hauteur de 75 % des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€

celle apportée par la Banque, une prime de risque acquittée par les petites et moyennes entreprises cherchant un financement. Cette situation peut s'avérer contraire à l'intérêt général par ses répercussions défavorables sur l'économie nationale.

Il convient enfin de préciser que la spécificité du refinancement français, par l'admission de créances sur des entreprises, constitue un réel atout pour les banques commerciales, en facilitant leur accès à ce refinancement. Cette spécificité est régulièrement remise en question par les autres Etats. En effet, la Banque de France est l'une des seules à pratiquer ce type de refinancement en acceptant en garantie de telles créances. Les décisions récentes lui ont permis de conserver cette singularité⁶³, mais la tendance est à la réduction de ces possibilités, comme en témoignent les dernières modifications apportées au règlement de la BCE en la matière, qui ont mis fin à certaines spécificités de refinancement aux Pays-Bas voisines de celles de la France.

Si, dans ce cadre, FIBEN paraît bien relever des missions de la Banque de France, son format actuel ne peut être justifié par aucune de ses utilisations.

Une activité nettement plus réduite suffirait pour le refinancement des banques et la surveillance des établissements de crédit.

Les créances privées mobilisées par les établissements de crédit sont surtout celles qui portent sur des entreprises d'une certaine taille. Ainsi, en 2004, la base comptable de FIBEN comptait 203 000 entreprises de plus de 0,75 M€ de chiffre d'affaires, dont un quart était éligible au refinancement. Mais les créances sur les entreprises d'un chiffre d'affaires supérieur à 7,5 M€ représentaient à elles seules 86 % des encours présentés par les établissements de crédit en garantie de leur refinancement.

Il n'est guère douteux que la connaissance d'une telle proportion de l'évolution des encours suffirait à la Banque de France pour conduire sa politique monétaire et assurer le contrôle des risques courus par les banques.

63) Par communiqué du 5 août 2004, le Conseil des gouverneurs de la BCE a annoncé la publication de sa décision de principe d'inclure les prêts bancaires dans la liste unique des actifs éligibles en garantie du refinancement, mais les critères d'éligibilité afférents aux titres de créance négociables sur un marché ont été durcis.

En retenant le seuil précité pour la collecte des bilans, le nombre d'entreprises présentes dans la base comptable de FIBEN – toutes cotations confondues- pourrait être réduit à environ 60 000 avec des conséquences très limitées sur les possibilités de refinancement des banques commerciales. Il est donc possible à la Banque de France de réduire des trois-quarts la taille de son échantillon et, par voie de conséquence, sa charge de travail et les coûts de l'activité, en se concentrant sur les plus grandes entreprises et leurs filiales, sans effet sur sa capacité à conduire la politique monétaire ou à exercer le contrôle des banques, et sans restreindre exagérément l'accès au refinancement des établissements de crédit. La Banque de France fait valoir que le suivi d'une masse d'environ 200 000 bilans est un seuil critique pour concevoir, fournir et valider des notations conformément aux exigences de l'accord de Bâle II⁶⁴ entre les banques centrales. Cet argument n'est pas sans fondement pour les agences de notation, mais la Banque de France est au sein de l'Eurosystème la seule Banque centrale nationale chargée de la surveillance des établissements de crédit à disposer d'un tel outil.

Par ailleurs, selon les données de la comptabilité analytique de la Banque, pour un coût complet métier de 156,6 M€ en 2003, les recettes commerciales encaissées auprès des établissements de crédit qui utilisent FIBEN comme une évaluation de la solvabilité d'une entreprise dans le cadre de procédures d'octroi de crédits, soit 41 M€ couvrent les charges variables propres à cette activité (26,1 M€) et un quart des coûts fixes. Les autres charges fixes sont imputables à des missions fondamentales ou de service public⁶⁵. Les mesures de rationalisation prises au cours des dernières années, en particulier l'abandon de traitements spécifiques pour le centrale des bilans et l'effort d'automatisation de la collecte des données pour les petites structures ont permis de réduire les coûts variables tout en accroissant la valeur ajoutée. Au vu des chiffres, ces efforts doivent se poursuivre pour éviter tout risque de distorsion de concurrence.

64) L'accord de Bâle II qui a été publié en juin 2004 définit les nouvelles règles applicables au contrôle prudentiel des établissements de crédit.

65) La Commission Bancaire utilise également FIBEN : il s'agit là du contrôle bancaire évoqué ci-dessus. En pratique comme la Banque de France met à disposition de la Commission Bancaire les moyens nécessaires à son activité, un paiement par la Commission à la Banque pour l'accès à FIBEN n'aurait pas grand sens.

Reste l'argument selon lequel l'organisation actuelle de FIBEN, avec une collecte étendue, présente un caractère d'intérêt général en réduisant l'asymétrie d'information qui conduirait sans cela à un coût du crédit trop élevé. Cet argument pourrait être recevable. Encore faudrait-il reconnaître explicitement cette qualité à FIBEN, avec l'accord de l'Etat, et mettre par conséquent à la charge de ce dernier une partie à définir du coût de cette activité.

Au total, la spécificité du refinancement en France offre un avantage aux banques qui peut être conservé à moindre coût pour la collectivité. Le volume de données collectées pour FIBEN peut être considérablement réduit sans effet sur l'accès des banques au refinancement ni sur le contrôle des risques bancaires.

Si la collecte des données concernant les entreprises de plus petite taille doit être poursuivie, c'est soit dans des conditions de coût de production, d'une part, de rémunération par les banques commerciales qui les utilisent, d'autre part, qui permettraient un équilibre financier de l'activité, soit grâce à une prise en charge financière, en tout ou partie, assurée par l'Etat, si celui-ci estime qu'elle relève de l'intérêt général.

Enfin, la Banque de France a tenté de développer des produits commerciaux d'aide à la gestion de l'entreprise en exploitant les données collectées (prestation GEODE). Le rôle de GEODE en faveur du développement économique local que reconnaissent les collectivités territoriales a d'ailleurs été mis en valeur dans le contrat de service public signé entre l'Etat et la Banque. Cette activité est effectuée par quelque 150 analystes (affectés toutefois à temps partiel sur cette activité) réalisant chacun une quinzaine de prestations par an. La Banque de France pensait ainsi trouver un débouché nouveau pour ses bases de données afin de les rentabiliser davantage. Cet objectif n'est pas encore atteint, puisqu'une marge est dégagée sur le coût direct depuis 2001, mais ce sont les coûts complets qui doivent être pris en compte. Or ceux-ci représentent près du double des recettes. La Banque escompte cependant qu'au terme du plan triennal (2004-2006) qu'elle a engagé elle pourra couvrir le coût complet métier. La Cour estime que si cet objectif n'était pas atteint, la Banque devrait renoncer à cette activité lourdement déficitaire.

b) Balance des paiements

La Banque de France établit la balance des paiements pour le compte de l'Etat. Elle emploie dans ce cadre environ 160 ETP. Elle exploite les données relatives aux transactions internationales fournies par les banques et, selon les cas, les entreprises elles-mêmes. 16 millions d'informations de base ont été traitées à ce titre en 1997, 25 millions en 2001.

Une grande partie du travail effectif consiste en la validation et la vérification de ces données. Les procédures de validation reposent pour partie sur le déclenchement de seuils automatiques, pour partie sur l'initiative des agents qui peuvent constater des discordances ou des évolutions incohérentes avec d'autres informations.

La Banque de France a adopté un modèle de recherche de la qualité la plus proche de la perfection possible qui a des incidences en terme de coûts engagés. La qualité du produit est indéniable, comme en témoigne la faible amplitude des corrections de la balance effectuées *a posteriori*. Il n'empêche que le recueil des transactions vise à l'exhaustivité sans considération de coût.

Ainsi, les seuils automatiques de validation ne sont pas déterminés par une analyse de l'arbitrage optimal entre le degré de fiabilité des informations et l'investissement nécessaire pour l'obtenir. Surtout, il apparaît également que les contrôles de cohérence qui sont effectués à la discrétion des agents ne suivent pas une procédure formalisée. Selon la Banque de France, l'absence d'optimisation et de standardisation du processus tient à la spécificité de chaque secteur d'activité.

L'instauration récente d'un seuil de déclaration permet d'envisager un modèle différent dans lequel, de même que pour FIBEN, la collecte pourrait se limiter aux transactions les plus importantes avec une réduction des coûts significative, et une perte d'information globale faible malgré la hausse inévitable du poste « erreurs et omissions ». Toutefois, le souhait de l'Etat de disposer d'informations très détaillées sur certains postes de la balance ou certains secteurs doit être concilié avec l'exigence d'une telle rationalisation. Il convient également de préciser que l'établissement de la balance des paiements est encadré par des normes édictées par Eurostat et le FMI et que les données collectées par la Banque sont destinées pour l'essentiel à la BCE et au FMI.

En définitive, que l'Etat se considère comme le commanditaire de cette activité pour la partie relative à la balance des paiements de la France et pour les relations avec le FMI ou que la Banque fasse prévaloir le poids croissant des données nécessaires à la conduite de la politique monétaire, il importe pour cette activité de déterminer précisément, dans le respect des normes internationales applicables pour cette prestation comme pour les autres, quel degré de fiabilité et de finesse est nécessaire et quels moyens doivent y être affectés.

A cet égard, à la suite des observations de la Cour, un processus d'analyse de la prestation effectuée qui devrait inclure la recherche de synergies avec les autres acteurs publics de l'information statistique a été engagé. La mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Banque déjà citée examine aussi cette question.

c) Gestion de la circulation fiduciaire

La Banque de France assume en direct des tâches qui pourraient être plus largement déléguées.

L'organisation confiant un rôle exclusif à la Banque induit des redondances dans la filière.

La Banque de France a longtemps assuré elle-même, contrairement à une grande partie de ses homologues, toutes les étapes du contrôle de la circulation fiduciaire et exerce ainsi un contrôle rigoureux et direct des billets en circulation. Au niveau communautaire, le traité est suffisamment vague pour permettre la coexistence de modèles divers, dans lesquels la banque centrale exerce un plus ou moins grand rôle. Le code monétaire et financier prévoit que la Banque de France "assure l'entretien de la monnaie fiduciaire", rédaction qui n'exclut pas un certain degré de délégation.

Tout billet déposé au guichet d'une banque commerciale est en principe acheminé par un transporteur de fonds vers une des caisses institutionnelles de la Banque de France pour que son authenticité et son bon état soient vérifiés. Ce mode de fonctionnement impose une navette ininterrompue entre banques commerciales, centres de stockage des transporteurs de fonds, et caisses institutionnelles de la Banque de France. Il induit des coûts de transport coûteux pour toute la filière, reportés sur le consommateur final des services bancaires, et accroît les risques pour la sécurité en multipliant les déplacements de fonds.

La Banque de France a longtemps refusé de laisser explicitement la filière fiduciaire pratiquer le "recyclage", c'est-à-dire de déléguer la responsabilité de ce tri des billets aux banques commerciales et aux transporteurs de fonds.

Pourtant, dans près de deux cas sur trois (selon les chiffres fournis par la Banque elle-même), les billets qui parviennent à la Banque ont, en pratique, le plus souvent fait l'objet d'un contrôle d'authenticité par le transporteur de fonds ou par la banque commerciale, pour les billets qui transitent physiquement par elle. Le système actuel présente donc des redondances, au moins pour une partie des billets, même si seule la Banque de France effectue le tri des billets selon leur qualité matérielle, indépendamment de leur authenticité.

Ce système conduisait d'ailleurs à ce que le recyclage soit pratiqué sans autorisation et sans contrôle, dans une proportion que le gouverneur lui-même a estimée à 25 % des billets mis en circulation. Le recyclage est par ailleurs admis pour les pièces, sans fondement juridique.

La répartition des rôles entre banques commerciales, Banque de France et transporteurs a donc conduit à une situation non optimisée, avec des surcoûts pour la collectivité, mais qui satisfaisait globalement les parties.

En outre, dans de nombreux autres pays⁶⁶, la fonction de contrôle des faux billets est déléguée à la filière fiduciaire⁶⁷, sans que la confiance dans l'authenticité de la monnaie ait été ébranlée.

Le principe d'un examen régulier des espèces en circulation destiné à garantir leur bon état et leur authenticité ne paraît pas devoir être remis en question. Cependant, afin de réduire les surcoûts imposés à la collectivité par le système actuel, la possibilité d'une délégation de la mission d'entretien de la monnaie fiduciaire aux acteurs de la filière devait être étudiée.

66) Il faut observer cependant que la Banque de réserve fédérale des Etats-Unis (FED), la Banque du Japon et la Bundesbank ne délèguent pas cette responsabilité.

67) L'expression désigne les banques et les transporteurs de fonds.

Au demeurant, les dernières évolutions techniques et réglementaires conduisent la Banque⁶⁸ à s'adapter. Elle doit désormais accepter, tout en la contrôlant, l'installation de distributeurs / récepteurs capables de recycler en interne les billets. La mission de réflexion sur le transport des espèces a rendu, au début de l'année 2004, des conclusions en faveur d'une plus grande délégation du tri des espèces aux acteurs de la filière, sous contrôle de la Banque.

Un décret est toujours en cours de rédaction afin de préciser le cadre juridique du recyclage des billets et des pièces en France. Il autorisera, dans des limites à définir, les entreprises bancaires et les transporteurs de fonds à recycler les pièces et les billets. L'autorisation de recycler est assortie d'obligations sur le contrôle et le tri afin de repérer la monnaie contrefaite. Les entreprises bancaires et les transporteurs vont passer des conventions avec la Banque de France sur le traitement automatique des pièces et des billets. Les guichets bancaires doivent aussi respecter des principes généraux définis récemment par le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires pour le retrait de la circulation des pièces et billets faux ou soupçonnés de l'être et leur remise à la Banque de France.

Il est donc probable que le décret renvoie à des conventions que la Banque devra passer localement avec les transporteurs, pour définir les matériels et les procédures qui seront mis en oeuvre. En fonction du contenu de ce texte, la Banque de France connaîtra une mutation de plus ou moins grande ampleur de son activité dans la filière. Elle risque de devoir se préparer à passer progressivement d'une activité de masse, à caractère industriel, effectuée par un grand nombre d'agents, à une activité de contrôle, et elle en est consciente. Les répercussions sur les effectifs nécessaires pourraient être significatives, tant sur le plan de la quantité que sur celui des compétences requises.

d) Fabrication des billets

La fabrication des billets est une activité que les banques centrales exercent en interne ou dans des structures publiques ou sous-traitent à des imprimeurs privés. Dans la zone euro comme aux Etats-Unis ou au Japon, on trouve une cohabitation d'opérateurs publics et d'opérateurs privés.

68) Elle doit en particulier se conformer à la position commune de l'Eurosystème en date du 24 mai 2001 à l'élaboration de laquelle elle a participé.

Pour ce qui la concerne, la Banque de France a choisi un modèle d'intégration verticale dans lequel elle assume elle-même la fabrication du papier et l'impression des billets, mais cela suppose de faire des efforts de modernisation et de productivité suffisants sur l'ensemble de la chaîne dans un environnement industriel qui a des charges salariales nettement moins élevées. D'autres pays, tels l'Allemagne ou l'Autriche, ont adopté un modèle d'organisation différent, que ce soit la privatisation ou la filialisation. Depuis une vingtaine d'années, l'histoire de la fabrication des billets a été marquée par des décisions qui n'ont pas toujours été d'une grande cohérence et qui ont conduit à une situation de surcapacité de production.

A la fin des années quatre-vingt, la Banque, soumise à la nécessité de moderniser son matériel, a fait le choix de l'impression en continu, décision qui la singularisait par rapport aux autres imprimeurs publics et aux imprimeurs privés. Elle a donc acquis deux lignes d'impression continue à grand débit qui sont encore en service malgré d'importantes difficultés de mise au point et a développé, en collaboration avec la Banque d'Angleterre, des machines à impression continue à plus petit débit. Cette dernière expérience a été un échec et les trois machines acquises ont été réformées.

Le lancement de l'euro fiduciaire et l'intention de la BCE de procéder par voie d'appels d'offres pour le renouvellement de la gamme des billets ont conduit la Banque à mettre en oeuvre un nouveau programme de restructuration de son outil de production de billets.

Dans le cadre de ce programme, la Banque a décidé de se doter d'une ligne d'impression feuille à feuille, semblable à celle de ses concurrents. Le but poursuivi était de rapatrier la production à l'exportation alors sous-traitée et d'être certain de pouvoir fournir les futurs billets avec des améliorations technologiques. Cette décision peut certes passer pour le retour à un choix technique plus conforme à celui du marché, mais elle présente des inconvénients.

La sous-traitance des billets exportés permettait en effet de les revendre avec bénéfice, alors que les billets produits sont vendus à un prix très inférieur au prix de revient. Par ailleurs, la nécessité de ce type de ligne pour la production du nouvel euro n'est pas actuellement prouvée, les caractéristiques de la nouvelle gamme n'étant pas encore fixées, et les lignes continues pouvant si nécessaire recevoir des améliorations techniques.

La stratégie suivie n'est logique que si le service arrive à des coûts compétitifs, mais un doute subsiste sur le caractère réaliste de cet objectif en raison des handicaps dont souffre le service.

Si la compétitivité n'était pas atteinte, les marchés à l'exportation deviendraient très incertains et la surcapacité très importante, ce qui pèserait sur le coût global pour la Banque des billets produits, alors que sa première mission est de produire ces billets au meilleur prix.

En se fixant pour 2006 un objectif de prix de revient ambitieux qui lui-même est en ligne avec les performances atteintes dès 2001 par ses futurs compétiteurs, la Banque est consciente des efforts qu'elle doit encore consentir pour améliorer sa compétitivité, puisqu'elle se situait à fin 2002 à un prix de revient supérieur des deux tiers à cet objectif.

Les premiers appels d'offres lancés par la BCE en 2007 permettront d'apprécier les efforts de compétitivité qu'il reste à la Banque de France à accomplir pour être à même de participer en 2012 à des appels d'offres totalement ouverts. La maîtrise des coûts reste donc un enjeu essentiel, d'autant que la part la plus importante des économies enregistrées à l'issue des deux plans de restructuration a consisté en des transferts de charges sur le budget général. Le choix de ne pas filialiser l'activité de fabrication des billets exige, en contrepartie, des efforts supplémentaires de transparence des coûts de revient réels. A cet égard, dans la perspective de la future mise en concurrence, la Banque de France et ses compétiteurs seront conduits à adopter une méthode commune d'évaluation des coûts de revient permettant à chaque producteur, public ou privé, de justifier que ses prix de fabrication sont exempts de subventions manifestes.

II – L'adéquation partielle des implantations aux besoins

A une conception extensive de ses missions, la Banque de France ajoutait un surdimensionnement de son implantation territoriale et de ses locaux. La réforme de l'organisation territoriale décidée à l'automne 2003 et mise en œuvre à compter du 15 septembre 2004 représente un effort courageux de remise en cause de lieux d'implantation souvent anciens, et mérite d'être saluée. Elle paraît cependant encore insuffisante à certains égards, d'autant qu'aux enjeux de la densité du réseau s'ajoutent ceux propres à la consistance du parc immobilier et à sa gestion.

A – Un réseau en voie de réforme

Le réseau de la Banque de France était devenu inadapté à la réalité de ses missions et aux besoins réels de ses partenaires et du public. La réforme entreprise était indispensable : elle a apporté une réelle adaptation de la présence territoriale, mais l'analyse des missions susceptibles d'être remises en cause a été limitée à l'activité de clientèle de particuliers. Les travaux de la Cour sur le réseau de la Banque ont déjà été publiés par le Sénat à l'automne 2003 dans le rapport "*Réseau de la banque de France : urgence et nécessité de la réforme*", à la suite d'une demande qui lui a été faite par la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation de cette Assemblée dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances⁶⁹.

1 – Un maillage devenu trop étroit

Le réseau de la Banque a été longtemps organisé sur le modèle de succursales polyvalentes participant chacune à toutes les activités. Une première brèche a été ouverte dans ce modèle avec la distinction entre caisses institutionnelles, exerçant effectivement toutes les attributions du réseau, et caisses dites allégées ou de clientèle, n'ayant pas d'activité en matière de circulation fiduciaire. Peu à peu, il est apparu que les différentes missions exercées dans le réseau ne requéraient nullement la même densité de présence sur le territoire.

La Cour a examiné, pour les principales missions opérationnelles (circulation fiduciaire, surendettement, recueil d'informations sur les entreprises), si le maillage territorial existant était véritablement nécessaire au regard du service rendu à l'utilisateur. Elle a conclu que la carte des caisses institutionnelles devait être davantage calée sur les besoins de la filière fiduciaire, que les activités de recueil d'informations pouvaient être davantage centralisées, mais que l'accueil des surendettés, sinon le traitement de leur dossier, pouvait nécessiter un maillage étroit du territoire.

69) "La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes comporte notamment : ...2° la réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale ou du Sénat..."

2 – Une source de pertes de productivité et de surcoûts

Les surcoûts qui résultaient de ce réseau inadapté avaient plusieurs sources : d'une part, l'impossibilité de réaliser des gains de productivité grâce à un traitement de masse, d'autre part, des effets de seuil imposant un effectif minimum dans certaines activités (par exemple la caisse) même lorsque le niveau d'activité était bien inférieur à la capacité de production de cette équipe minimum ; enfin, des coûts de structure élevés, dus non pas tant à la densité elle-même du réseau qu'à l'inadaptation des locaux utilisés.

a) Circulation fiduciaire

La circulation fiduciaire est par excellence une activité dont l'exercice justifie une concentration des flux afin de réaliser un traitement mécanisé de masse, source de gains de productivité, et de réaliser des économies substantielles sur les coûts de gardiennage. A contrario, on peut mesurer les pertes d'efficacité qui résultent d'une organisation très disséminée. Le maintien de succursales là où les flux de billets étaient très réduits empêchait en effet l'utilisation de machines de forte capacité permettant un tri plus rapide.

Ainsi, avant la réforme du réseau, le coût direct du tri d'un paquet de billets variait dans le réseau entre 3 et 30 € selon la succursale. Il était le plus souvent compris entre 7,5 et 15 €. Les coûts unitaires étaient les plus élevés dans les succursales qui traitent les plus faibles volumes ; à l'inverse, au-dessus de 25 000 paquets triés par an, les coûts étaient toujours inférieurs à 15 €/par paquet.

L'examen du parc de machines de tri de la Banque a montré qu'elle disposait de nombreuses machines de faible capacité, en raison de la dissémination des unités sur le territoire et à la suite de choix privilégiant le maintien du plus grand nombre d'emplois. Ainsi, le recours à des machines de très forte capacité (120 000 paquets par an) permettant d'effectuer des gains de productivité et de limiter les effectifs nécessaires pour des tâches à caractère répétitif et standardisé, pourtant possible dans les plus grands centres (Lille, Lyon, Nice), n'a jamais été envisagé, alors qu'il est courant à l'étranger. Le parc de machines de tri de la Banque de France apparaissait en 1999, date de la dernière étude comparative au sein de la zone euro, comme le moins productif de toute la zone.

En définitive, deux critères pouvaient être conservés pour l'implantation de caisses institutionnelles : un volume de tri minimal, de l'ordre de 20 000 paquets, afin d'employer des machines d'une productivité convenable et l'enclavement de la zone desservie qui pourraient justifier le maintien d'une caisse même en présence de flux réduits. En soi, le critère d'une caisse institutionnelle dans chaque département, *a fortiori* au chef lieu, n'est pas pertinent économiquement. Ces principes ont été retenus dans la réforme du réseau des caisses décidée fin 2003. Ainsi, aucune des dix succursales les moins productives ne conservera une activité au terme de cette réforme.

b) Opérations de tenue de compte

En ce qui concerne les opérations de tenue de compte, alors que le coût direct par écriture, calculé par la Cour, est en moyenne inférieur à 2 € dans les succursales, quelques succursales étaient, avant la réforme, très éloignées de cette valeur moyenne, atteignant jusqu'à 7,5 €. Comme dans d'autres activités, on constate que la productivité est sensible aux volumes traités et surtout aux équipements (lectrice-trieuse, centre régional d'échange d'images-chèques). Seule une organisation fondée sur des succursales d'une taille suffisante pour disposer d'équipements adéquats permettra d'obtenir les nécessaires économies d'échelle.

c) Autres activités

S'agissant de la tenue du fichier FIBEN, on n'observe guère d'écarts de productivité entre les succursales les plus grandes et les plus petites. Un tel écart est vraisemblablement masqué par la plus grande complexité des dossiers à traiter. En revanche, dans les activités qui ne peuvent bénéficier d'économies d'échelle, telles que le recueil d'informations de conjoncture ou le surendettement, les écarts de productivité entre les petites succursales et celles qui traitent davantage de dossiers ne sont pas significatifs.

Au demeurant, même lorsqu'il n'existait pas d'écart de productivité, un écart de coût existait, de l'ordre de 15 % en défaveur des petites succursales, du fait de leurs charges fixes proportionnellement plus lourdes.

3 – Une réforme significative

a) La rationalisation de la carte des implantations

A la suite d'une négociation qui s'est étalée tout au long de l'année 2003, la Banque de France a établi et mis en œuvre un plan de restructuration massif que la Cour avait appelé de ses vœux. Celui-ci comporte la fermeture de 83 succursales. Le traitement de la monnaie fiduciaire est rationalisé, puisque le nombre de caisses institutionnelles est ramené de 131 à 76. C'est une réforme de grande ampleur, longtemps différée, qui doit être saluée.

Sur le plan de la méthode, cette restructuration rompt définitivement avec la règle de l'uniformité des missions exercées dans les différentes implantations (à l'exception de la circulation fiduciaire). Sont ainsi créées des antennes économiques, qui non seulement ne disposent pas de caisse mais n'assurent pas la gestion des instruments de paiement scripturaux, et des centres de traitement spécialisés soit dans le surendettement, soit dans le tri des espèces. Cette organisation va permettre d'effectuer des gains de productivité importants grâce au regroupement d'opérations de masse sur un plus petit nombre de sites.

La situation de départ était de 211 succursales dont 80 caisses allégées. La situation d'arrivée, telle que prévue au 1^{er} janvier 2006, devrait être la suivante :

Tableau n° 9 : la réforme du réseau

	Avec caisse	Sans caisse	Total
Succursales de plein exercice	68	28	96
Antennes économiques	4	17	21
Centres de traitement du surendettement	-	7	7
Centres de traitement des espèces	4	-	4
Total	76	52	128

Source : Banque de France

En outre, seront maintenus des bureaux d'accueil et d'information (BAI) pour le surendettement partout où la Banque de France ne sera plus présente, c'est-à-dire dans 85 villes. Ceci permet de préserver un maillage étroit pour l'accueil des populations fragilisées à qui il ne convenait pas d'imposer des déplacements plus longs.

Le format de ces BAI serait très réduit et correspondrait à une permanence hebdomadaire puisque seuls 45 ETP sont prévus à cet effet. Par ailleurs, la fermeture des plus petites caisses permettra de poursuivre l'amélioration du parc de machines de tri avec l'achat de machines de plus grande capacité. 2140 emplois seraient supprimés, en grande partie des emplois de contractuels assurant la sécurité des bâtiments devenus inutiles du fait du regroupement sur un plus petit nombre de sites des opérations liées à la circulation fiduciaire. Mais il faut redire que c'est désormais du fait de l'exercice d'une mission d'intérêt général, attribuée par l'Etat à la Banque, que le maillage du réseau est déterminé.

b) L'abandon partiel de la gestion des comptes de la clientèle particulière

L'exercice par la Banque de France d'activités de banque commerciale n'avait pas de raison d'être. Ses modalités étaient devenues un exemple d'absurdité administrative : un personnel de près de 700 agents, réparti dans les 211 succursales, offrait des services bancaires à des clients qui étaient pour moitié des agents de la Banque eux-mêmes, pour moitié des personnes disposant d'un compte à la Banque de France par l'effet d'une survivance historique. Cette organisation contraignait chaque succursale à offrir un accueil sous forme de guichet, avec une caisse, des locaux sécurisés, et présentant tous les risques liés au maniement de fonds. Elle contraignait aussi chaque caisse à traiter des demandes d'opérations sur titres, nécessitant des compétences particulières, pour un volume d'ordres réduit. Il arrivait, dans certaines petites succursales, qu'un agent ait pour principale activité de traiter les ordres de bourse effectués fréquemment par un ou deux autres agents de la succursale qui pratiquaient une gestion active de leur portefeuille.

L'offre bancaire sera désormais réduite, mais pas entièrement abandonnée. Les guichets des succursales n'offriront plus de service de caisse ni de location de coffres. S'agissant des titres, les ordres sur les bourses étrangères seront supprimés et les comptes de type PEP transférés à d'autres établissements. La détention des titres d'OPCVM⁷⁰ externes sera limitée à ceux gérés par quatre grands groupes bancaires (Crédit Lyonnais, BNP Paribas, Société Générale, Caisse Centrale de Réescompte).

70) Organismes de placement collectif en valeurs mobilières

Autre source d'économie, cette activité sera désormais centralisée à Poitiers. Le nouveau service, opérationnel depuis le 15 septembre 2004, accueille les comptes des agents des 54 succursales appelées à être fermées en 2004 (ce qui représente environ 4000 comptes-espèces) ; il accueillera les comptes des agents ouverts dans les autres entités de la Banque à partir du 1er juillet 2005.

Ces deux réformes vont dans le sens des recommandations formulées par la Cour en 2003 dans son rapport précité. Elles se situent cependant sur certains points en deçà de ses préconisations. En outre, le format du réseau ainsi atteint ne saurait être considéré comme intangible.

Il devrait pouvoir évoluer de manière plus souple si le contexte de l'activité de la Banque continue à se modifier rapidement (voir les évolutions de la filière fiduciaire). Le mode de restructuration de la Banque, fait de situations figées qui ne peuvent être modifiées que tous les dix ou quinze ans après une phase de conflit et de longues négociations, n'est plus adapté. Il résulte pourtant en partie des contraintes juridiques imposées à la Banque, tant en matière de mouvements de personnel que d'aménagement du territoire. La Banque de France aurait besoin d'un cadre plus souple pour décider de son implantation territoriale. Le cadre tracé par la restructuration en cours, qui met fin à la polyvalence des établissements, est toutefois plus propice à une adaptation en continu du réseau que par le passé ; cet aspect positif de la réforme doit être souligné.

4 – Une réforme à poursuivre

a) L'absence de réflexion sur les missions et sur le siège

Si la réforme du réseau a permis de mettre à plat la carte des implantations, elle n'a pas été l'occasion de poser les questions relatives aux missions elles-mêmes. Les analyses de la Cour sur l'intérêt de recueil d'informations de conjoncture et sur l'opportunité de maintenir une collecte étendue de données dans le cadre de FIBEN le montrent⁷¹.

De même, si le développement de la fonction de contrôle de la filière fiduciaire qui résultera du décret en préparation est au cœur de la stratégie de la Banque, la réforme de l'implantation territoriale des caisses institutionnelles a obéi à d'autres considérations. Or, ce décret risque de modifier considérablement le rôle de la Banque de France et les moyens nécessaires pour l'assumer. Dès lors, le format actuel du réseau de caisses institutionnelles, bien que ramené à de plus justes proportions par la

71) Voir supra Chapitre II-I-B.3.

réforme, pourrait se retrouver rapidement à nouveau surdimensionné. Comme on le verra, les autres banques centrales se réforment actuellement dans le sens d'une plus grande délégation aux autres acteurs de la filière fiduciaire.

Par ailleurs, la restructuration a peu concerné les effectifs du siège. Ceux-ci vont d'ailleurs vraisemblablement augmenter de manière transitoire, puisqu'un certain nombre d'agents dont les postes en province sont supprimés se voient offrir des postes au siège. La réforme du réseau doit donc maintenant s'accompagner d'un réexamen des missions qui ne se limite pas aux implantations territoriales mais porte aussi sur le siège. Jusqu'à une date récente, la Banque n'avait pas mis en place les outils nécessaires à cet exercice, faute d'avoir accordé une priorité suffisante à l'audit interne des directions générales, mais aussi parce que l'exécution de ses missions de banque centrale retenait toute l'attention. Elle s'est à présent engagée dans ce nouveau chantier, comme en témoignent la fixation d'un objectif plus ambitieux de réduction des effectifs du siège en 2005 (-1,5 %) et le renforcement des instruments d'audit des services centraux.

Il est vrai que la Banque de France pouvait difficilement ouvrir tous ces chantiers simultanément et que la réussite de la réforme du réseau représente une première avancée décisive.

b) Le maintien des comptes du personnel

Certes, l'activité de guichet a été rationalisée. Il reste que le maintien de près de 150 emplois ramené récemment à 114 a été jugé nécessaire pour continuer à gérer les ordres de bourse et les virements bancaires de ses propres agents. La situation, déjà peu rationnelle lorsque la Banque gérait, en sus des comptes de ses agents, quelques comptes d'une clientèle externe, n'est plus justifiable compte tenu de la densité des réseaux des banques commerciales sur le territoire et des coûts de gestion d'une telle activité après réorganisation⁷². Il devrait être mis fin à toutes les activités de gestion de comptes de clientèle particulière sans exception.

72) L'argument selon lequel la Banque d'Angleterre, la Bundesbank et la Banque d'Italie gèrent les comptes de leur personnel n'est pas pertinent en raison des nombreux avantages sociaux dont bénéficie le personnel de la Banque de France (voir infra chapitre IV).

c) La mise en œuvre

L'expérience des réformes passées montre que la Banque doit conserver dans la durée une volonté sans faille de mise en application de ses plans de restructuration pour éviter qu'ils ne soient remis en question au fil des années.

Les plans de restructuration mis en œuvre ont été très systématiquement inférieurs aux recommandations des rapports initiaux, comme l'illustre le tableau récapitulatif suivant :

Tableau n° 10 : les écarts entre les plans de restructuration et leur mise en œuvre

		Projet initial	Projet adopté	Mise en œuvre
Rapport "Gosselin" (1989)	Fermetures	34	23	23
	Ouvertures	3	1	1
Plan de restructuration des caisses 1998	Caisses allégées : Fermetures	31	0	0
	Caisses institutionnelles : -Fermetures	60	0	0
	-Transformation en caisses allégées		60	45

Source : Banque de France

Ainsi, le plan de fermeture initié au début des années quatre-vingt-dix prévoyait la fermeture de 34 succursales, mais seulement 22 avaient été effectivement fermées. Le plan d'allègement de la fin des années 90 prévoyait 15 allègements par an pendant 4 ans, mais son application a été suspendue la dernière année.

Les enseignements des difficultés auxquelles s'étaient heurtés les précédents plans d'adaptation semblent avoir été tirés. Le gouvernement de la Banque a clairement affirmé sa résolution de conduire à son terme la réforme d'ampleur décidée par le Conseil général en décembre 2003. La première phase de la réforme a été mise en œuvre en 2004 conformément aux prévisions.

d) Une réforme en retard sur celles de nos principaux partenaires

La Cour a noté que dans ses travaux préparatoires à la restructuration du réseau, la Banque de France avait envisagé un réseau nettement plus resserré, mais ce sont les contraintes fixées par les pouvoirs publics qui ont abouti à limiter l'ampleur de la réforme⁷³. Le réseau des succursales de la Banque reste, même après la réforme annoncée, l'un des plus denses d'Europe.

73) Cf. compte-rendu de la commission des finances de l'Assemblée (mars 2003).

Tableau n° 11 : effectifs employés dans le réseau et nombre de succursales

	Effectifs ETP 1999	Dont réseau	Dont siège	Nombre de sites 1999	Nombre de sites 2003	Nombre de sites (par million d'habitants)	Prévisions de sites 2004-2008
France	14 822	7 565	5 377	211	211	3,49	96 (1)
Allemagne	15 016	7 701 (4)	7 298	189	100 (2)	1,52	45
Italie	8 683	4 618	4 042	99	99	1,72	79
Espagne	3 155	894	2 260	52	32	0,79	22
Grèce					27	2,50	27
Portugal	1 696	250	1 446	10	10	0,96	10
Belgique	2 588	486	2 067	13	10	0,97	10
Autriche	1 096	100	988	8	8	0,99	8
Finlande	736	149	586	5	5	0,96	5
Pays-Bas	1 613	169	1 444	4	4	0,25	1 (3)
Luxembourg	146		145	1	1	2,50	1
Irlande	653		442	1	1	0,26	1
Autres BCN du SEBC					14	0,19	14
Royaume-Uni					14	0,23	14
Danemark					0	0	0
Suède					0	0	0

(1) Auxquelles s'ajoutent 32 sites à activités diversifiées (antennes économiques, 7 centres de surendettement, 4 centres de traitement de la monnaie fiduciaire) et compte non tenu de 85 bureaux d'accueil et d'information.

(2) Dont 66 succursales de plein exercice et 34 services de caisse destinés à fermer en 2007.

(3) Transfert progressif d'une partie de la gestion fiduciaire au secteur privé.

(4) Dont 4751 dans les Landeszentralbanken, au nombre de 9, exerçant des activités de banque centrale.

Source : Cour des comptes

Ce tableau permet de faire ressortir les différences suivantes entre les membres de l'Eurosystème :

- un premier groupe dont le nombre de succursales rapporté au million d'habitants est supérieur à 1,5 et dont les effectifs affectés dans le réseau sont nettement supérieurs aux effectifs du siège : on y trouve, en tête en 2003, la Banque de France, la Bundesbank et la Banque d'Italie ;
- un groupe intermédiaire qui a un nombre de succursales par million d'habitants un peu inférieur à 1 et des effectifs nettement inférieurs à ceux du siège (Banque d'Espagne, Banque de Belgique, Banque du Portugal, Banque d'Autriche et Banque de Finlande) ;
- un dernier groupe dont l'implantation territoriale est faible, voire inexistante (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg).

Au sein du premier groupe, la Banque de France concentre en région, en 1999 et encore en 2003, la plus forte proportion de ses effectifs totaux : 58 %, soit nettement plus que les Banques des deux pays les plus décentralisés : Allemagne, 51 %, et Italie, 53 %.

La Banque d'Espagne a réduit le nombre de ses succursales de 52 à 32 entre 1999 et 2003, mais n'a pas réorganisé la filière fiduciaire ni réduit ses effectifs totaux. A la Banque d'Italie, aucun changement significatif n'est intervenu depuis 1999.

La mécanisation et l'informatisation des transactions financières, le développement des échanges de données informatisées et la dématérialisation des supports modifient considérablement les conditions d'exercice des missions. Une fois le passage à l'euro fiduciaire réussi, qui avait conduit pour la plupart des banques centrales nationales à une pause dans les réformes, nombre de banques centrales nationales autres que la Banque de France ont éprouvé la nécessité d'engager des restructurations plus profondes. Tel est le cas de la Bundesbank, de la Banque d'Espagne et de la Banque des Pays-Bas.

Les priorités affichées dans les plans d'envergure annoncés par les trois banques centrales d'Allemagne, d'Espagne et des Pays-Bas ne se limitent pas à une concentration des réseaux mais remettent en question le mode d'exercice de certaines activités, dont la gestion, la distribution et le contrôle de la monnaie fiduciaire. Elles envisagent une délégation croissante des opérations. On peut rappeler que la Banque de France poursuit sa réflexion sur le développement de la fonction de contrôle de la filière fiduciaire.

La Bundesbank planifie, sur la période 2004-2008, une nouvelle réduction de ses sites (de 100 à 45 succursales) pour augmenter la productivité du traitement et de la distribution de billets en l'organisant autour de grands pôles régionaux ; elle attend de cette concentration accrue une économie annuelle de 280 M€ à partir de 2008 et vise une réduction d'au moins un quart à un tiers de ses effectifs entre 2003 et la fin 2007. Ceux-ci passeraient ainsi de 15 800 en 2003 à 11 000 agents.

La Banque d'Espagne et la Banque des Pays-Bas, sans modifier une offre de service au demeurant peu diversifiée, poursuivent la concentration déjà largement engagée (de 32 succursales à 22 pour l'une, de quatre à un seul site distinct du siège pour l'autre), en modifiant fortement l'organisation du travail dans la gestion de la circulation des billets. La BDE constitue des stocks délocalisés dans les banques commerciales ; la Banque des Pays-Bas transfère progressivement aux transporteurs de fonds la distribution qu'elle assumait jusqu'ici gratuitement, en maintenant un seul site, celui d'Amsterdam.. La Banque de Finlande se propose de tester le modèle britannique de détention de billets par le réseau bancaire pour le compte de la Banque centrale.

Sur la période 1999-2007, la Banque de France aura diminué de moitié le nombre d'implantations de son réseau, la Bundesbank des trois quarts et la Banque d'Espagne de près de la moitié à partir d'un réseau déjà quatre fois inférieur. A l'issue du plan, le réseau de la Banque de France restera le plus dense d'Europe, avec un ratio de 1,6 succursale par million d'habitants, si l'on ne tient pas compte des implantations diversifiées. Ce résultat escompté doit être rapproché de la moyenne de l'Eurosystème à cette même date qui s'établira à 1,1. Elle restera donc la Banque centrale nationale aux missions les plus diversifiées, au réseau le plus dense, et deviendra celle dont les effectifs seront les plus nombreux, devant l'Allemagne.

B – Un parc immobilier inadapté

1 – Les locaux des succursales

a) Des locaux surdimensionnés par rapport aux effectifs

Les 211 succursales d'avant la réforme du réseau occupaient 288 immeubles d'exploitation pour une surface utile brute de 808 000 m²⁷⁴ (hors parc locatif). La majorité d'entre elles ne disposait que d'un bâtiment. Lorsqu'un second bâtiment appartenait à la même succursale, il s'agissait le plus souvent de la résidence de fonction du directeur ou du caissier.

Les vastes bâtiments hérités de l'histoire de la Banque de France ne sont plus, dans bien des cas, adaptés aux effectifs ni aux activités. Avant la fermeture de certaines d'entre elles, la surface moyenne par agent se montait à 18 m² de surface utile, valeur qui se situe au-dessus de la moyenne des immeubles de bureaux (entre 9 et 15 m²)⁷⁵.

Dans certains cas, la disposition des locaux rendait leur occupation peu opérationnelle. Les services étaient relativement à l'étroit au rez-de-chaussée du bâtiment, tandis que le premier et le second étage servaient de vastes appartements de fonction.

La réforme du réseau, en prévoyant la fermeture des plus petites succursales, devrait permettre une rationalisation des bâtiments.

b) Des coûts de fonctionnement élevés

Les comparaisons possibles au sein d'un panel de grands propriétaires immobiliers (APOGEE) dont la Banque fait partie montrent que le coût de fonctionnement de ce réseau avant sa réforme était élevé.

Les agents de la Banque installés dans les immeubles de l'échantillon disposent d'une surface utile moyenne de 75 m² par agent, alors que ceux du panel n'en ont que 31. Dès lors, les coûts par occupant de la Banque sont très élevés par rapport à ceux du panel : en moyenne 8 000 € par agent pour la Banque contre 2 440 € chez les autres membres, soit plus du triple.

74) Source : service des immeubles des succursales.

75) Source : observatoire des coûts d'exploitation des immeubles de bureaux tenu par l'association Apogée.

Certes, ces coûts sont en partie des coûts spécifiques de sécurité : là où le panel ne dépense en moyenne que 15,24 €/m² et par an pour la sécurité des locaux, la Banque consacre de 46 à 91,5 €/m² à ce poste, du fait de ses exigences en matière de sécurité.

Le coût de fonctionnement hors sécurité par occupant reste nettement supérieur à celui du panel : 2 897 €/m² contre 1 829 €/m² en moyenne, soit 60 % de plus.

La fin des activités de clientèle, la baisse du nombre de caisses institutionnelles nécessitant des dépenses de sécurité et la fermeture d'un grand nombre de succursales dont les surfaces disponibles étaient excédentaires, devraient réduire les handicaps de la Banque à cet égard.

2 – Un parc locatif sans justification

Le parc des immeubles locatifs a été constitué au fil du temps. Les motivations d'origine ne sont plus d'actualité à l'exception, selon la Banque, des mesures de sécurité dans certains cas : la protection du siège justifierait ainsi la conservation des immeubles qui bordent un côté du Palais-Royal.⁷⁶

En 2002, la Banque possédait au total 124 immeubles locatifs, comprenant environ 1 100 logements et 150 commerces. À plus de 90 %, ils sont situés en Île-de-France, en particulier à Paris. Leur surface totale est proche de 160 000 m². La Banque logeait en 2002, dans son parc locatif, 44 agents au titre de logements de fonction⁷⁷, 900 agents à titre onéreux et 280 locataires extérieurs à la Banque⁷⁸. En outre, le parc locatif comprenait des loges pour 45 gardiennes, des emplacements de stationnement et des dépendances.

La Banque a conservé ses immeubles, à quelques opérations de cessions très marginales près, jusqu'en 2003, avant d'envisager quelques cessions de plus grande envergure.

L'importance de ce parc locatif n'est justifié, ni au siège, ni dans le réseau par une politique sociale ou par des impératifs de service. Il constitue pour ses bénéficiaires un avantage à la charge de la collectivité.

76) En plus de leur localisation dans le périmètre de sécurité de la Banque, les immeubles de la rue de Valois abritent le logement de fonction du gouverneur et hébergent des anciens gouverneurs et diverses personnalités.

77) Hors logements de gardiens.

78) 125 dans des logements, 155 dans des locaux commerciaux, professionnels ou mixtes.

a) La gestion du parc à usage locatif

En 2002, la Banque a tiré de son parc locatif un bénéfice d'exploitation apparent de 5,2 M€ mais de 3,4 M€ seulement si l'on déduit ses frais de gestion internes (personnels et locaux du service des immeubles locatifs). La même année, elle avait estimé la valeur marchande de son parc à 320 M€ environ. La rentabilité constatée du parc locatif est donc comprise entre 1 % et 1,2 %, ce qui est particulièrement faible.

Deux facteurs contribuent à la faiblesse du résultat d'exploitation : de manière générale, la Banque utilise des références de loyer sous-évaluées ; au surplus, elle applique un rabais à ces références.

La Banque s'est efforcée, depuis quinze ans, de réévaluer les loyers demandés aux locataires en utilisant tous les moyens légaux à sa disposition. Mais les vérifications de la Cour ont montré de nombreuses situations où les loyers étaient inférieurs à ceux qu'aurait réclamé un bailleur soucieux de la rentabilité de son patrimoine. En effet, les loyers sont fixés en référence à un barème objectif déterminé à partir des moyennes par secteur géographique que communique l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP). Or, ce barème est surtout adapté à la réévaluation des loyers lors d'un renouvellement de bail sans changement de locataire. En période de hausse des loyers comme cela a été le cas lors des années étudiées, les moyennes de l'OLAP sont inférieures aux prix qui pourraient être exigés des nouveaux locataires, car elles incluent par définition des références anciennes.

Le choix de cette référence est doublement avantageux pour les locataires, car les appartements de la Banque sont dans l'ensemble mieux situés, en meilleur état, et offrent des prestations de plus haut niveau que la moyenne de leur quartier. Ainsi, s'agissant d'immeubles situés au Palais-Royal, les références de l'OLAP (18 €/m² / mois) n'ont aucune pertinence.

La Banque introduit également des modulations aux références fournies par l'OLAP, afin de prendre en compte les avantages ou les inconvénients propres à chaque immeuble ou appartement⁷⁹. Cependant, les modulations à la baisse sont plus nombreuses que les modulations à la hausse, et certaines d'entre elles apparaissent discutables⁸⁰. Le système des modulations, qui devrait en principe être objectif, reste sous sa forme actuelle trop défavorable à la Banque et trop complexe.

La Banque a également l'habitude de procéder à une réfection complète des appartements avant de les remettre en location. Les travaux, même lorsqu'ils sont justifiés par la vétusté du bien, offrent aux locataires entrants des appartements en très bon état. Mais les loyers demandés n'en tiennent pas compte. Les constatations faites lors des vérifications de la Cour sont corroborées par l'importance du budget consacré aux remises en état (2,1 M€ en 2002) par rapport au montant des loyers mis en recouvrement (11 M€). La non répercussion du coût de ces travaux sur les locataires peut représenter dans certains cas un avantage équivalant de 20 à 40 mois de loyer, ce qui contribue à augmenter les charges de gestion du parc sans contrepartie.

A ce loyer de référence déjà calculé favorablement, la Banque applique une décote de 30 %⁸¹. Ceci s'apparente à un avantage individuel, au demeurant discriminatoire, car 900 agents et retraités seulement en bénéficient alors que les services parisiens occupent près de 6 000 agents en activité. En 2002, cette décote a représenté plus de 2,7 M€

L'étude détaillée des revenus locatifs faite par la Cour sur un échantillon de cinq immeubles de qualité⁸² montre que les loyers réels représentent en réalité la moitié de ceux que percevrait la Banque si elle pratiquait les prix moyens calculés par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)⁸³, ce qui peut s'expliquer par le faible

79) Par exemple : décote pour un étage élevé sans ascenseur, décote pour un rez-de-chaussée, décote pour une superficie supérieure à 150 m², mais majoration pour une vue sur jardin dans l'ensemble du boulevard Saint-Germain.

80) Ainsi, un grand appartement loué pour une activité professionnelle entraîne une majoration pour usage professionnel, et une minoration pour grande superficie dont la justification reste ici à démontrer.

81) Cet avantage n'est en outre pas déclaré aux services fiscaux.

82) Deux immeubles du Palais-Royal, deux immeubles à Sèvres-Babylone, un immeuble au Trocadéro.

83) L'OLAP prend en compte tous les logements occupés dans l'année, qu'ils aient ou non changé de titulaire.

taux de rotation des appartements à la Banque (6 à 7 %). Sur l'ensemble du parc, le ratio est proche de 75 %.

Plusieurs raisons ont été avancées successivement pour justifier l'existence d'un parc locatif dédié aux agents : il permettrait de compenser la sujétion imposée par la mobilité, il maintiendrait l'attractivité de la Banque. S'y ajouteraient des préoccupations sociales, puisque l'attribution des appartements fait intervenir des critères de revenu et de situation familiale. Aucune de ces justifications n'est convaincante.

En d'autres termes, l'accès à un logement à loyer réduit pour les agents parisiens n'est ni la compensation d'une sujétion ni un mode de rémunération complémentaire. S'il s'agissait d'une politique sociale, elle devrait présenter un caractère automatique et se fonder sur un contrôle rigoureux de la situation personnelle des postulants.

Si une politique en faveur du logement des agents est parfois conduite par des acteurs privés ou publics, elle touche sous la forme de loyers réduits une proportion d'agents bien moindre. Sur ce plan comme sur d'autres, la Banque se démarque des pratiques observées. En outre, cet avantage est indirectement à la charge de la collectivité, puisque la Banque pourrait céder ce patrimoine locatif et accroître ainsi le dividende versé à l'Etat ou réduire ses pertes.

Par ailleurs, la Banque de France est conduite à louer à des personnes extérieures, à des tarifs également préférentiels, certains de ses plus beaux appartements, dont le loyer, même réduit par rapport au marché, demeure élevé au regard des rémunérations des agents de la Banque. Ces personnes sont choisies du simple fait de leur connaissance de l'existence de cette possibilité qui reste assez confidentielle. Un certain nombre de personnalités occupe, pour un loyer modique, des appartements de grand standing, tels que ceux situés dans les bâtiments du Palais-Royal. L'institut d'émission exerce ainsi, dans des conditions peu transparentes, un métier de gestionnaire d'immeubles qui n'est pas le sien.

Il devrait être mis fin à ces pratiques et ces appartements, comme les autres, devraient être cédés.

b) Les logements de fonction dans le réseau

Tous les directeurs et certains caissiers selon leur grade sont logés à titre gratuit. Or, les avantages de la perpétuation des logements de fonction dans les succursales, ainsi que certaines modalités d'attribution, doivent être reconsidérés. Là encore, un certain nombre de justifications avancées sont sans portée, qu'il s'agisse de l'obligation de mobilité, des astreintes liées aux postes ou de l'activité de représentation.

S'agissant tout d'abord de l'obligation de mobilité, on peut relever qu'elle s'applique tout au long de la carrière d'un cadre du réseau, alors qu'il ne bénéficie du logement gratuit que lorsqu'il a atteint le grade de directeur ou de caissier de première classe. L'octroi d'un logement n'a donc manifestement pas pour objet de compenser cette sujétion.

S'agissant ensuite de l'astreinte à habiter sur place, la présence du caissier et du directeur de la Banque sur place qui pouvait se justifier par le passé, eux seuls étant à même de permettre l'ouverture des coffres en cas d'urgence, ne se justifie plus aujourd'hui. Les circonstances qui pourraient conduire les autorités à demander un accès immédiat aux réserves d'une succursale de la Banque n'ont en effet plus aucune probabilité de se produire.

Le fait de loger le directeur et le caissier sur place ne se justifie en fait par aucune nécessité de service. La meilleure preuve en est que la Banque a acquis à cet effet des logements situés en dehors de la succursale dans une vingtaine de cas. On remarque d'ailleurs que le directeur et le caissier de Marne-la-Vallée sont logés dans Paris. Un autre élément de preuve est fourni par le fait que dans certains cas d'extension de succursales, la requalification en bureaux des appartements de fonction est aujourd'hui envisagée.

Enfin, au vu de l'examen des missions de la Banque, tant fondamentales que d'intérêt général, il n'apparaît pas que l'activité de relations publiques d'un directeur de succursale de la Banque de France soit telle qu'elle exige la mise à disposition gratuite d'un logement de prestige.

3 – Un programme de cessions trop limité

Depuis quelques années, la Banque a décidé de vendre des biens immobiliers lorsqu'ils ne présentent plus d'intérêt pour le logement de son personnel. Pour les cinq années de 1998 à 2002, les cessions ont porté sur 8,6 M€ soit un montant moyen très faible de 1,7 M€ par an.

A partir de 2003, le rythme des cessions s'est accéléré. Le Conseil Général a approuvé, en mars 2003, la cession de la quasi-totalité des immeubles de type « bourgeois » dans lesquels étaient logés majoritairement des locataires extérieurs, à l'exception des immeubles qui entrent dans le périmètre des installations de la Banque. Il a exclu la cession d'immeubles locatifs entrant dans le champ de la politique sociale. La Banque a choisi la solution de la vente par immeuble après appel d'offres entre autres pour sa transparence, sa rapidité et l'allègement des charges de gestion qu'elle permet. Le produit escompté des cessions au titre de ce programme est estimé à 49 M€ à fin 2005, la vente de quatre immeubles du Trocadéro, représentant à elle seule 29,7 M€

La vente s'opère dans des conditions qui préservent la situation des agents de la Banque. Pour éviter que ceux qui sont logés dans les immeubles du Trocadéro ne reçoivent leur congé rapidement après la vente, la Banque a signé avec ses acheteurs un contrat de location pour chacun des appartements occupé par l'un de ses salariés jusqu'à la fin du bail en cours renouvelé une fois ; elle verse un loyer calculé au prix moyen du marché (proche de la référence OLAP) et encaisse les loyers consentis à ses agents (qui bénéficient de la décote de 30 %). Pour les quatre immeubles en question, la Banque est ainsi engagée jusqu'en 2016, les premiers appartements étant toutefois libérés à partir de 2012.

En maintenant les avantages accordés à ses agents, quitte à assumer pour longtemps les charges qui en résultent, la Banque réduit le bénéfice qu'elle peut retirer de la solution qu'elle a choisie.

De l'examen d'ensemble de la gestion du parc immobilier de la Banque, il ressort des incohérences ou l'absence de justification pour l'attribution de logement aux agents qui s'avèrent coûteuses pour la collectivité et qui montrent que le programme de cessions devrait être plus ambitieux. La Banque devrait déterminer en effet le volume de son parc de logements en fonction de ses seuls besoins et la location à des tiers doit être abandonnée.

CONCLUSION

L'organisation de la Banque de France n'est pas optimisée. Certaines de ses missions doivent être réexaminées, soit dans leur principe même, soit dans leurs modalités d'exécution et le dimensionnement de la Banque doit être déterminé par les seuls besoins. Or, en partie sous l'effet des contraintes identifiées dans la deuxième partie du présent rapport, la Banque de France effectue ses missions en fonction des effectifs disponibles, au lieu d'adapter ses effectifs au contenu de ses missions. Ainsi, la Banque de France apparaît peu fondée à exercer ses activités de recueil d'information de conjoncture et de tenue de comptes de ses agents. La réorientation des effectifs vers la gestion des dossiers de surendettement l'éloigne du cœur de ses missions.

Plusieurs exemples démontrent que la Banque de France applique implicitement un modèle d'intégration verticale maximale (fabrication et mise en circulation des billets) et recherche une qualité maximale indépendamment des coûts engagés (recueil d'informations sur les entreprises et balance des paiements). Ce modèle conduit à employer des effectifs nombreux et à supporter des charges élevées.

L'organisation territoriale de la Banque a été profondément remaniée. Compte tenu des contraintes imposées en matière d'aménagement du territoire, la restructuration prévue est le résultat d'un compromis. La détermination du gouvernement de la Banque comme le succès de la première phase de mise en œuvre permettent d'augurer que la réforme sera menée à bien dans les délais prévus. Mais d'autres adaptations de l'implantation territoriale, de moindre ampleur, pourront s'avérer nécessaires. La possibilité d'une organisation du réseau sur une base régionale, envisagée dans les travaux préparatoires à l'actuelle restructuration mais qui ne pouvait constituer un objectif immédiat, devra faire l'objet à moyen terme d'une nouvelle étude.

La restructuration du réseau s'accompagne de projets de cessions immobilières que la Banque doit veiller à optimiser. Plus généralement, la Banque doit réexaminer l'ampleur de son parc locatif et notamment remettre en cause la possession d'un parc de logements loués à des tiers.

Chapitre IV

Une politique du personnel généreuse

La Banque de France a su inscrire dans la durée un processus de réduction des effectifs et engagé des plans sociaux d'importance croissante en accompagnement de réformes d'envergure dans la fabrication des billets et dans l'adaptation territoriale. Toutefois, le coût de la politique du personnel incite à sa révision. Le cas des logements loués aux agents n'est qu'un exemple d'une politique sociale généreuse, constituée par stratification et qui a perdu de vue ses objectifs. Au surplus, elle ne permet pas à la Banque de disposer des compétences dont elle a besoin.

I – Les rémunérations

La masse salariale est relativement stable, mais la structure des rémunérations reflète la complexité des régimes juridiques des agents et le foisonnement mal maîtrisé des primes, indemnités et avantages divers en nature accordés au personnel.

A – La masse salariale

La masse salariale, exprimée en monnaie constante, est relativement stable malgré la baisse des effectifs, du fait de l'effet GVT (glissement, vieillissement, technicité).

Tableau n° 12 : évolution de la masse salariale des agents relevant d'un accord collectif

(en M€ constants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Masse salariale	612	625	625	630	631	642
Evolution		2,15 %	-0,02 %	0,81 %	0,1 %	1,79 %

Source : Banque de France : données CICS d'après les déclarations annuelles des salaires.

La masse salariale des rémunérations principales des personnels statutaires, qui représentent près de 90 % des effectifs, croît modérément en raison de la baisse relative des effectifs et de la très faible augmentation du point d'indice.

L'évolution du point d'indice lui-même témoigne des efforts significatifs de maîtrise de la progression des rémunérations : il n'a été relevé entre 1993 et 2004 que de 10,33 %, alors que celui de la fonction publique augmentait de 14,55 % dans la même période. En revanche, la masse salariale des cadres latéraux, dont le nombre augmente, progresse plus vite (+13,5 % entre 1999 et 2001). Dans l'ensemble, la masse des primes et indemnités croît nettement plus vite que celle des rémunérations principales, surtout au sein de cette dernière catégorie (+43 % entre 1999 et 2001).

B – Une stratification de dispositifs salariaux

La structure des rémunérations perçues par les agents de la Banque de France reflète la complexité de leur régime juridique. En effet, bien qu'ils relèvent majoritairement du droit privé, les agents statutaires bénéficient d'une rémunération dont l'architecture est comparable à celle du traitement des agents de la fonction publique. C'est ainsi que la rémunération de base est fixée par référence à des points d'indice dont la valeur est arrêtée par décision du gouverneur.

A côté de ce traitement brut, les agents perçoivent quatre primes ou allocations, versées de façon régulière : l'allocation spéciale mensuelle, la prime annuelle de bilan, la prime annuelle de productivité et le complément annuel uniforme. L'ensemble du traitement brut et de ces primes constitue le salaire de référence.

Outre ces primes qui concourent à majorer le traitement d'environ 40 %, les agents perçoivent certains compléments de rémunération dépendant de leur situation sociale ou familiale. Ils peuvent ainsi prétendre à un supplément familial de traitement beaucoup plus avantageux que celui de la fonction publique : il lui est supérieur de 900 % pour un enfant, de 242 % pour 2 enfants et de 139 % pour 3 enfants.

Les agents peuvent également percevoir une allocation de logement, à vocation sociale, dont les critères d'attribution sont suffisamment larges pour que 40 % des effectifs en bénéficient. Les montants versés à ce titre atteignent 11 M€ par an, soit une moyenne de 1 570 € par personne et par an.

C – Le foisonnement des indemnités

Les agents peuvent enfin percevoir, selon leur fonction, leur grade ou leur qualification, un certain nombre de primes et d'indemnités diverses dont le nombre est si élevé que la Banque de France n'a pas été à même d'en produire une liste exhaustive. La Cour en a dénombré 96, sans que ce chiffre puisse être considéré comme définitif.

Le foisonnement de ces primes ne va pas sans un caractère anecdotique (prime d'empilage d'or, prime de casse-croûte), une certaine obsolescence (indemnité de sous-sol de l'usine, indemnité d'usine électrique, indemnité de chauffe pour jour de la semaine), voire des redondances (une indemnité de casse-croûte coexiste avec une indemnité de repas, l'indemnité de transport avec le remboursement du titre de transport). Au surplus, certaines circonstances particulières (bicentenaire de la Banque, passage à l'euro) ont donné lieu à versement de gratifications spécifiques.

Un nombre non négligeable de ces primes est dépourvu de base juridique : soit la tradition sert de fondement, soit le texte n'est plus applicable depuis de nombreuses années (prime liée à la restauration de l'Etat républicain après la guerre), soit les agents de la Banque de France n'y sont pas éligibles.

Un désordre important règne ainsi en matière de primes et d'indemnités et leur caractère pléthorique en rend la gestion confuse. Une refonte du régime indemnitaire est donc nécessaire afin de regrouper, pour le moins, les diverses primes dont l'objet est proche et d'en vérifier l'utilité au regard des enjeux de la gestion des emplois et des compétences. Un processus de régularisation est engagé par la Banque.

D – Le régime des détachements

La Banque rémunère des agents détachés en France ou à l'étranger dans les services diplomatiques, les organisations internationales ou les autres banques centrales qui ne travaillent pas directement pour elle, selon des régimes complexes et confus.

Les pratiques sont très éloignées des règles posées dans une note du sous-gouverneur, du 11 mars 1997, qui attribue en principe la prise en charge du salaire des intéressés à l'organisme d'accueil, assorti dans certains cas du versement par la Banque d'un complément destiné à couvrir des sujétions particulières.

En dépit de ce texte, la Banque maintient fréquemment le traitement des personnels détachés. Ainsi, en 2003, 16 agents sur les 34 détachés étaient encore rémunérés par la Banque (47 %). S'agissant des agents en poste à l'étranger, la même décision du sous-gouverneur prévoit uniquement la possibilité de détacher sans traitement, principe qui n'est pas davantage respecté. En effet, en 2002, 34 agents sur 77 étaient détachés sans traitement (44 %).

Enfin, le salaire d'un agent détaché se compose d'une rémunération principale (traitement et indemnité de résidence, voire indemnité d'expatriation) et de diverses indemnités forfaitaires. Selon une note de la Banque de France, le montant de l'indemnité d'expatriation est égal à un pourcentage de la rémunération globale, variable selon l'organisme de détachement, et versé pendant une période de trois ans ; il est censé s'aligner sur le barème en vigueur pour les diplomates en poste à l'étranger, qui tient également compte de la durée de résidence à l'étranger. En pratique, la Banque a versé des indemnités à des personnels détachés depuis plus de trois ans, ainsi que des avantages familiaux (supplément familial et majorations familiales pour enfant à charge) et des rémunérations nettement supérieures au barème du ministère des affaires étrangères.

E – Les avantages en nature

Aux conditions préférentielles de logement consenties aux bénéficiaires d'un appartement appartenant à la Banque s'ajoutent des avantages fiscaux.

Les logements de fonction ou logements gratuits sont déclarés comme avantages en nature, mais toutes les prestations accessoires ne le sont pas, notamment les fluides ou le personnel domestique, alors qu'elles devraient l'être.

Les agents, bénéficiaires d'un logement de fonction ou gratuit, qui préfèrent continuer de loger à leur domicile, touchent une indemnité dont le montant est égal à celui du loyer de l'habitation à laquelle ils auraient eu droit, à l'exclusion de la fourniture des fluides. Cette indemnité est déclarée aux services fiscaux.

L'abattement, au maximum de 30 %, dont bénéficient les agents logés dans le parc locatif de la Banque, en raison de leur lien salarial passé ou présent avec celle-ci, devrait être considéré comme un avantage en nature soumis à l'impôt et aux cotisations sociales. A cet égard, la Banque ne saurait se prévaloir, comme elle le fait, des dispositions d'une lettre du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville en date du

9 mai 1999 qui précise, concernant les salariés des établissements de crédit, que "*les réductions tarifaires sur des produits ou services réalisés par l'entreprise ne constituent pas un avantage en nature pour le salarié si ces réductions n'excèdent pas 30 % du prix de vente normale, cette interprétation valant pour la CSG et pour les cotisations de sécurité sociale*". Cette lettre ne peut constituer une interprétation de la loi fiscale et, en tout état de cause, ne vise que l'activité bancaire et de crédit, et non la gestion immobilière qui n'est qu'une activité accessoire de la Banque de France.

La Banque rembourse la taxe d'habitation de tous les agents bénéficiaires d'un logement de fonction sur présentation de l'avis d'imposition et en informe l'administration fiscale. Cet avantage est étendu aux agents qui changent d'affectation en cours d'exercice.

II – Les avantages collectifs

Le code du travail prévoit la possibilité pour les entreprises de consentir, par voie négociée, des avantages collectifs en vue d'inciter à la constitution d'une épargne salariale. Les trois régimes qu'il prévoit, le plan d'épargne entreprise, la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et l'intéressement, sont appliqués et ont été récemment renouvelés et harmonisés par la loi du 19 février 2001.

A la Banque, l'institution de l'épargne salariale est ancienne et le niveau des avantages collectifs ainsi accordés est très élevé. Si les salariés se voient offrir les trois régimes prévus par le code du travail, certains ayant été conçus pour les entreprises du secteur privé, leur mise en œuvre n'a été rendue possible que par des aménagements juridiques et au prix d'une interprétation très extensive des textes. Les salariés de la Banque bénéficient ainsi à la fois des avantages attachés à leur statut et de ceux du secteur privé.

A – Le plan d'épargne entreprise

Le plan d'épargne entreprise a été mis en œuvre selon des modalités conformes au code du travail. Ce système collectif d'épargne permet aux salariés, avec le concours de la Banque, de constituer un portefeuille de valeurs mobilières. L'encours global de cette épargne collective a représenté, entre 1998 et 2002, de 80 % à 100 % de la masse salariale annuelle.

Le nombre des souscripteurs (de l'ordre de 23 000 agents et retraités) augmente régulièrement. Le volume moyen d'épargne est d'environ 22 000 € par déposant. Le coût pour la Banque représente 1,75 % de la masse salariale.

B – La participation des salariés aux résultats de l'entreprise

Créé par ordonnance du 17 août 1967, le régime de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise permet de distribuer une partie des bénéfices réalisés et isolés sous forme d'une « réserve spéciale de participation » selon une formule de calcul déterminée par le code du travail. Obligatoirement bloquées pendant cinq ans, les sommes qui en sont issues alimentent l'épargne des salariés.

Ce dispositif a été institué à la Banque par un accord du 25 juin 1975 et a fait l'objet de 10 avenants, le dernier datant du 18 avril 1996. Dans la période récente, les agents de la Banque ont bénéficié de la participation entre 1998 et 2001, mais pas en 2002 ni en 2003 compte tenu des résultats de la Banque. Lorsqu'elle est constituée, la réserve annuelle de participation représente environ 2,5 % de la masse salariale prise comme référence par le code du travail pour le calcul des avantages collectifs.

Normalement, le régime de la participation est subordonné à l'exercice d'une activité lucrative. Il est, par dérogation, ouvert aux entreprises publiques dans des conditions fixées par un décret du 26 mars 1996, dès lors que leur activité est ouverte à la concurrence, c'est-à-dire qu'elles ne reçoivent pas de subventions d'exploitation des collectivités publiques, qu'elles ne sont pas en position de monopole pour leur activité principale et que les prix des produits et services ne sont pas soumis à une législation spécifique. Si la Banque de France est expressément mentionnée dans ce décret parmi les entreprises publiques autorisées à verser une participation aux résultats, il est loin d'être établi que ses activités répondent aux critères que le texte réglementaire définit.

De plus, la Banque fait une application large des dispositions relatives à la participation des salariés. Elle avait institué un taux plancher de rémunération des dépôts fixé à 6 %, ce qui constituait un avantage susceptible d'être soumis à l'impôt et aux charges sociales, dès lors que les taux de référence étaient nettement inférieurs. Elle y a mis fin à la suite du décret du 31 juillet 2001 qui dispose que le taux minimum applicable pour la participation des salariés est égal au taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées. Mais le taux plancher appliqué en 1998, 1999 et 2000 reste en vigueur pendant la durée de blocage de l'épargne.

C – L'intéressement

Cinq accords d'intéressement ont été négociés depuis 1992. Le dernier a été signé en juin 2004.

Le dispositif permet de déterminer une masse globale d'intéressement dont les primes sont ensuite réparties entre tous les agents, statutaires ou non, rémunérés par la Banque, ayant au minimum trois mois d'ancienneté. L'accord prévoit un objectif global, compatible avec le respect du budget de fonctionnement de la Banque. Le fait d'atteindre l'objectif ouvre le droit au versement annuel. Le calcul de l'intéressement s'effectue selon une part nationale (en fonction de trois objectifs fixés par l'accord) et une part dite "décentralisée", elle-même différenciée par métier au siège, par région dans les succursales, et distinguant le secteur de la fabrication des billets.

Les montants distribués en 2001 et 2002 ont atteint respectivement 17,5 et 18,7 M€, pour un plafond annuel fixé dans l'accord à hauteur de 19,06 M€

L'intéressement mis en place par la Banque de France constitue en fait une prime supplémentaire versée aux salariés. Les objectifs nationaux (réussite du passage à l'euro et du retrait du franc, maîtrise des risques, respect des budgets) sont si globaux qu'ils ne sont pas des critères pertinents. Ceux qui déterminent la part décentralisée procèdent davantage de la marche normale des services (production de documents, respect de procédures ou d'étapes de projets, ou obtention de partenariats externes) qu'ils n'expriment la recherche d'amélioration des performances de l'entité. Au surplus, la définition des objectifs de la première année de l'accord, intervenue en fin juin 2001, a été trop tardive pour pouvoir fonder des appréciations sérieuses. Dans ces conditions, toutes les entités du siège ainsi que les succursales de 19 régions sur 22 ont bénéficié du maximum en 2002.

Le versement d'une prime d'intéressement, faute d'un coefficient d'incertitude, s'apparente à une prime ordinaire. Ainsi la Banque ne respecte pas les dispositions de l'article L.441-2 du code du travail qui pose les principes de la simplicité des règles de calcul et surtout du caractère aléatoire de la réalisation des objectifs définis dans l'accord d'intéressement.

Le nouvel accord qui s'applique sur la période 2004-2006 rend l'attribution des primes d'intéressement moins systématique, et exprime le plafond annuel des montants distribués en pourcentage de la masse salariale afin de prendre en compte l'impact de la réduction des effectifs prévue dans la réforme de l'implantation territoriale.

La Cour prend acte des modifications introduites dans la formulation des objectifs d'intéressement à la suite de ses recommandations.

III – Le régime de retraite

A – Les droits à pension réglementaire

Les droits sont acquis aux agents titulaires qui comptent au moins 15 annuités pour la retraite⁸⁴. La pension est liquidée à la date de cessation d'activité, à partir de l'âge de 60 ans, ou de 55 ans pour quelques catégories de personnel, aujourd'hui très peu nombreuses. Le montant de la pension réglementaire est fixé par référence au dernier traitement soumis à retenue pour pension, effectivement occupé par l'agent depuis 6 mois au moins lors de son admission à la retraite. Le taux de la cotisation retenue sur le traitement de base est de 7,85 %, comme pour la fonction publique d'Etat.

La pension annuelle est égale à 2 % du traitement de référence défini ci-dessus, dans la limite de 37 annuités et demi, cette limite pouvant être portée à 40 annuités pour les agents féminins du fait de bonifications de service accordées à raison d'un an par enfant. La pension réglementaire est ainsi limitée à 75 % ou à 80 % du dernier traitement de base soumis à pension.

Par les droits qu'il ouvre aux agents et par le mode de détermination de la pension, fondée sur le dernier salaire d'activité, le régime réglementaire des pensions de la Banque de France apparaît comme calqué sur celui de la fonction publique de l'Etat avant la réforme intervenue en 2003.

84) Aucune condition de durée n'est toutefois requise pour les agents cessant leur activité à la suite d'une invalidité

B – Le financement du régime

Le financement du régime de retraite des agents titulaires est pour partie assuré par la « Caisse de réserve des employés de la Banque de France », qui est financée par le placement des cotisations des salariés et de dotations annuelles en fonds propres en affectation du résultat net de la Banque et par la subvention d'équilibre. Son origine remonte à la création de la Banque.

Le déséquilibre financier du régime réglementaire de la Banque s'aggrave sensiblement au cours de la période 1998-2002. L'insuffisance des ressources capitalisées pour servir les pensions réglementaires à hauteur des montants prévus par le décret du 29 mars 1968 oblige la Banque à apporter une subvention d'équilibre. Ce versement augmente d'ailleurs de 20,1 M€ entre 1998 et 2002, soit de 17,7 %.

Au total, le régime de base est très peu contributif pour les salariés. Ainsi pour l'année 2002, la contribution des revenus du compte de capital des salariés représentait 35,7 M€ sur 256,3 M€ de prestations versées, soit 13,9 %.

C – Le régime complémentaire dit des “bénévolences”

Les « bénévoles » sont un complément spécifique de retraite qui résulte d'une stratification de mesures de circonstance et qui est financé sans contribution supplémentaire des agents.

1 – Les compléments de pension des agents permanents

Ces compléments présentent des caractères communs : leur absence de fondement législatif ou réglementaire, l'ancienneté de leur création dont les motifs apparaissent aujourd'hui souvent dépassés, et surtout leur financement qui repose entièrement sur la Banque. La plupart d'entre eux sont en fait destinés à étendre aux retraités des avantages indemnitaires consentis aux agents pendant leur vie active ou à atténuer les conséquences financières de la perte de ces avantages. Le premier avantage est le complément spécifique de retraite dont l'origine se confond avec la création de la Banque. Il est en théorie accordé par la Banque à ses agents à titre facultatif et discrétionnaire. Aujourd'hui, il est accordé à la quasi totalité des agents (sauf mesure disciplinaire grave), avec une très faible modulation : pour l'ensemble du personnel, il représente entre 12 % et 14 % de la pension réglementaire et pour les cadres supérieurs un taux légèrement plus élevé. Mais le complément le plus important est constitué des allocations spéciales qui atteignent 21 %

de la pension réglementaire et auxquelles s'ajoutent divers compléments d'importance plus réduite⁸⁵.

Ces prestations complémentaires ne donnent lieu à aucune contribution des salariés : l'ensemble de ces compléments prend la forme d'une contribution qui est passée en charge d'exploitation de la Banque. Ce dispositif singularise cette dernière au sein des institutions qui bénéficient des régimes spéciaux.

2 – Des dispositifs d'allocations complémentaires au bénéfice des agents non statutaires

Les agents du cadre latéral et les autres agents non statutaires (concierges suppléants, personnel des OSD.) cotisent au régime de base de la sécurité sociale, auprès de la CNP ainsi qu'à des régimes complémentaires obligatoires (IRCANTEC pour les agents du cadre latéral et pour les concierges suppléants, ARRCO pour les OSD.), mais ne versent aucune cotisation spécifique à la CRE.

Ils perçoivent en revanche, le cas échéant, un complément de pension, défini comme la différence entre le total de la pension réglementaire et des compléments versés aux agents titulaires dans les mêmes conditions de salaire et d'ancienneté, et la somme des prestations de retraite qui leur sont versées au titre du régime général de la sécurité sociale, de la CNP le cas échéant et des régimes complémentaires.

Pour l'ensemble des agents, titulaires ou non, permanents ou temporaires, le montant total des pensions complémentaires versées par la Banque sans contribution des salariés passe ainsi de 98,3 M€ en 1997 à 106,1 M€ en 2002.

D – Un régime plus favorable que celui de la fonction publique

Les comparaisons entre le régime de retraite de la Banque de France et les autres régimes de retraite sont très difficiles, tant en raison de son caractère hybride que de son absence de réforme. Ainsi il n'est pas possible de comparer le régime des « bénévolances » avec les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO qui fonctionnent selon un système de points. La seule comparaison pertinente qui est susceptible d'être faite se rapporte au régime de la fonction publique.

⁸⁵) Ce sont les allocations de voyages, les majorations d'ancien combattant, les bonifications d'annuités dans le cadre de plans sociaux et les prestations diverses.

La comparaison apparaît favorable aux agents de la Banque, pour deux raisons : l'existence des prestations complémentaires, et l'absence d'application à la Banque de la réforme des retraites du secteur public intervenue en 2003.

La Banque conteste cependant cette analyse en soulignant tous les biais inhérents à ces comparaisons. Elle fait observer que les primes versées aux agents de la Banque représentent en fait des éléments fixes de salaires qui ont été intégrés au traitement de base des fonctionnaires au début des années soixante. Elle note aussi que les comparaisons effectuées sur des carrières complètes font ressortir des taux de remplacement très voisins de ceux dont bénéficient les fonctionnaires d'Etat.

1 – Les taux de remplacement

Le taux de remplacement est défini comme le rapport de la pension versée sur la rémunération obtenue en fin de carrière.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les taux de remplacement nets à la Banque (c'est-à-dire en tenant compte des primes et de l'effet de la CSG et de la CRDS tant sur les salaires que sur les prestations) s'échelonnent entre 59 % pour les directeurs généraux et 78 % pour les agents administratifs, Comme dans la fonction publique, ils sont moins avantageux pour les niveaux élevés de la hiérarchie qui ont un taux de prime par rapport au traitement net hors prime élevé.

Tableau n° 13 : taux de remplacement en fonction du niveau de primes à la Banque de France

	Directeur général	DA 1	Chef de bureau	Adjudant	Secrétaire comptable classe exceptionnelle
Taux de prime par rapport au traitement de base	91,9 %	70,2 %	42,1 %	40,8 %	40 %
Taux de remplacement net ⁸⁶	59,1 %	63,6 %	76,9 %	77,7 %	78,2 %

Source : *Cour des comptes*

Ces pourcentages peuvent être rapprochés de ceux observés dans la fonction publique d'Etat.

⁸⁶ Le taux de remplacement net est défini comme le rapport entre le dernier salaire net (traitement plus prime) de CSG, de CRDS et de cotisation retraite, et la retraite nette de CSG et de CRDS, sur la base d'une carrière complète de 37,5 annuités.

Tableau n° 14 : taux de remplacement en fonction du niveau de primes dans la fonction publique d'Etat⁸⁷

	Contrôleur navigation aérienne	Cat A Trésor	Contrôleur Trésor	Cat A Impôts	Contrôleur impôts
Taux de prime par rapport au traitement de base	85,8 %	50,1 %	27,6 %	44,0 %	30,8 %
Taux de remplacement net	42,9 %	62,5 %	59,3 %	68,3 %	60,3 %

Source : Rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, Cour des comptes, avril 2003

2 – Un avantage comparativement accru avec la réforme des retraites de la fonction publique

Les données principales des régimes de retraite de la fonction publique après réforme⁸⁸ et de la Banque de France se comparent ainsi :

Tableau n° 15 : comparaison du régime de retraite de la Banque et de celui de la fonction publique après réforme

	Régime Banque de France	Régime fonction publique
Durée de cotisation pour une retraite à taux plein	37,5 ans	2008 : 40 ans 2012 : 41 ans 2020 : 41 ans ³ / ₄
Prise en compte des primes	Prestations complémentaires financées exclusivement par la Banque	Intégration d'une partie des primes dans l'assiette des cotisations et le calcul des prestations ⁸⁹
Indexation des pensions (*)	Sur les salaires	Sur les prix

* L'effet d'indexation s'apprécie en fonction de l'évolution relative des salaires et des prix.

87) La comparaison avec les cas « Banque de France » calculés sur la base d'une carrière complète est pertinente car, selon le rapport public particulier de la Cour des comptes sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat (avril 2003), la durée moyenne de carrière est proche de 37 ans et demi pour les corps des Impôts et du Trésor.

88) On excepte ici le cas de certains fonctionnaires bénéficiant d'une large intégration des primes dans le calcul des retraites.

89) Dès janvier 2005, les fonctionnaires et les employeurs publics des trois fonctions publiques cotiseront pour ce régime à parts égales, à hauteur de 5 % chacun du montant des primes, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire.

La réforme de 2003 permet d'augmenter le montant des retraites servies en cas de retraite à taux plein et améliore les taux de remplacement des fonctionnaires. S'agissant des primes, l'absence de cotisation représente un avantage intrinsèque pour le personnel de la Banque, alors que leur meilleure prise en compte constitue un avantage indéniable pour les fonctionnaires. Quant à la durée de cotisation, l'avantage que procure au personnel de la Banque le maintien des 37,5 annuités par rapport aux fonctionnaires est en partie compensé par la faible progression des rémunérations principales à la Banque dans la dernière période qui a limité l'effet de la clause d'indexation sur les salaires.

E – Le poids préoccupant des charges futures de retraite

Selon les simulations auxquelles la Banque a procédé avec le concours d'un cabinet d'actuaire, l'engagement hors bilan correspondant aux charges futures de retraite, actualisées au taux de 4,5 %⁹⁰, est évalué à 9 Md€ si l'on raisonne sur les seuls salariés en activité ou retraités de la Banque. En tenant compte des fonds propres de la Caisse de réserve, l'engagement net qui figure dans l'annexe aux comptes annuels 2003⁹¹ est de 6,6 Md€.

Sur le long terme, les flux annuels de prestations en fonction des prévisions de départs à la retraite font apparaître un besoin de financement croissant, qui devrait culminer entre 2020 et 2030 autour de 460 M€ (en euros constants 2002).

Les revenus des portefeuilles des caisses de retraite devraient se stabiliser entre 115 M€ et 125 M€ (en euros constants). Ainsi, à défaut de mesures structurelles visant à réduire le déséquilibre, l'impasse du régime, actuellement de l'ordre de 240 M€, pourrait s'établir autour de 340 M€ entre 2020 et 2030.

Pour des raisons d'équité vis-à-vis des fonctionnaires comme pour des raisons financières liées à la dégradation des comptes de la Caisse de réserve et à celle des comptes de la Banque, la réforme du régime des retraites de la Banque de France ne saurait être différée plus longtemps. Elle obligera, que les primes soient ou non incluses dans l'assiette des cotisations de retraite des agents, à une consolidation du fondement juridique des prestations de retraite complémentaires, qui ne devraient plus relever désormais de simples décisions du gouverneur ou du Conseil général de la Banque, mais d'un décret.

90) Il s'agit d'un taux nominal associé à un taux réel de 2,50 %.

91) On excepte ici le cas de certains fonctionnaires bénéficiant d'une large intégration des primes dans le calcul des retraites.

Le contenu de la réforme reste à préciser. Pour la Cour, cette réforme devra combiner un allongement de la durée de cotisation qui devrait être portée à 40 ans, un allongement de la période de référence qui devrait être fixée à 25 ans et l'inclusion des primes dans l'assiette des cotisations. Ce n'est qu'à ces trois conditions que la charge annuelle qui pèse sur l'exploitation de la Banque pourra être réduite et que le niveau des provisions pour retraites pourra être ajusté.

IV – Les cotisations sociales

Comme dans les autres régimes spéciaux, les agents de la Banque de France ont bénéficié pendant longtemps d'une situation largement dérogatoire par rapport aux salariés et aux employeurs du secteur privé en ce qui concerne tant l'assiette que les taux de cotisation pour les risques famille, maladie et maternité.

L'alignement sur le régime général du mode de calcul des cotisations sociales, tant pour la part salariale que pour la part employeur, s'est fait progressivement.

Depuis le 1^{er} janvier 1994, les allocations familiales sont servies par le régime général au personnel titulaire. Les lois de financement de la sécurité sociale pour 1997 et pour 1998 ont organisé le transfert en deux étapes des cotisations ouvrières vers la contribution sociale généralisée (CSG). La cotisation patronale (4 % pour les actifs et 2,8 % pour les retraités en 1998) a été fixée, par décret n°99-194 du 15 mars 1999, au taux uniforme de 11,15 % du traitement nominal pour les actifs et de la pension de base pour les retraités. En 2003, la Banque a ainsi versé 375 M€ pour les actifs et 255 M€ pour les retraités.

Une nouvelle étape dans l'alignement sur le droit commun de la sécurité sociale a été franchie avec, d'une part, la création de la section locale mutualiste⁹² à la fin 2004 et, d'autre part, la décision de l'Etat de fixer le taux de la cotisation employeur au régime spécial à 10,80 % (compte tenu de la prise en charge par la Banque des salaires pour les congés maladie), aux termes d'un décret dont la parution était imminente au moment de l'adoption du présent rapport. Seul subsiste encore un régime spécial dérogatoire pour les accidents du travail, géré par le comité central d'entreprise.

92) cf. infra. § V. C.

Tableau n° 16 : Taux et assiettes actuels des cotisations patronales

	Taux (*)	Assiette
Maladie/maternité (régime spécial)	11,15 %	Traitement indiciaire /Pension réglementaire
Accidents du travail (régime spécial)	0,56 %	Base totalité Sécurité sociale actifs
Allocations familiales (régime général)	5,40 %	Base totalité Sécurité sociale actifs

* Un prochain décret, dont la parution est imminente, doit fixer le taux de la cotisation employeur au régime spécial à 10,80 %.

Source : Banque de France.

Il en ressort que si les taux des cotisations patronales sont désormais alignés sur le droit commun, il n'en est pas de même pour l'assiette des cotisations maladie et maternité. La référence au traitement indiciaire exclut les rémunérations annexes et contrevient ainsi au principe constitutionnel d'égalité des assurés face aux prélèvements obligatoires, comme la Cour l'a déjà noté pour les autres employeurs publics ⁹³.

V – Les activités sociales et culturelles

L'application du droit du travail à la Banque de France se traduit par l'obligation de contribuer au financement des activités sociales et culturelles gérées par le comité le comité central d'entreprise et les 27 comités d'établissement. Le code du travail délimite le champ de ces activités, précise les conditions dans lesquelles ces instances exercent une surveillance si l'employeur en est le gestionnaire et prévoit que celles-ci peuvent à tout moment demander à en exercer directement la gestion.

93) cf. rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale publié en septembre 2004 (pages 71 et 72).

De nombreuses activités sociales et culturelles sont ainsi financées directement ou indirectement par la Banque. Elles forment au total un ensemble sans équivalent, qui devient un véritable enjeu financier⁹⁴. Avec un total de 82,7 M€⁹⁵ en 2002, représentant 13 % de la masse salariale de référence⁹⁶, le coût des activités sociales et culturelles est particulièrement élevé⁹⁷. Son impact sur les comptes de la Banque atteint plus de 7 % des charges de personnel, retraites comprises, et plus de 4,7 % de l'ensemble des charges non monétaires de l'exercice 2002.

Certes, la croissance des dépenses d'action sociale est ancienne et, grâce à un effort récent de la direction générale des ressources humaines, elles ont été récemment stabilisées. Elles ont augmenté seulement de 0,7 % entre 1998 et 2002, tandis que la masse salariale de référence a progressé de 2,6 %.

Il n'en reste pas moins que leur niveau élevé a atteint, voire dépassé, le seuil critique au-delà duquel une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives devient un enjeu de restauration de l'équilibre du compte d'exploitation de la Banque.

94) En dépit des recommandations formulées par son inspection générale, la Banque ne suit pas, dans un tableau de bord général, les concours financiers qu'elle consent aux activités sociales et culturelles afin de mesurer leur poids dans ses comptes. Elle devrait d'ailleurs aussi y intégrer la valeur des annuités d'amortissement des immobilisations à vocation sociale, qui, par leur importance, entrent en ligne de compte dans les choix de structure de certains services collectifs, tels que la restauration, les centres de vacances ou les installations sportives.

95) La décomposition est la suivante : 58,6 M€ pour les activités gérées par les comités d'établissement et le comité central d'entreprise et/ou co-gérées par la Banque, 17 M€ pour les activités relevant de l'article R. 432-2 du code du travail (coopératives, société mutuelle complémentaire et chirurgicale, société de prévoyance mutualiste, associations sportives, autres associations) et 9,2 M€ pour les fonctions support.

96) Selon le code du travail, la masse salariale prise comme référence pour le calcul des avantages sociaux s'entend essentiellement de l'ensemble des salaires, primes et indemnités et des cotisations hors charges patronales.

97) Le total atteint 92,8 M€ en 2002, soit 14,5 % de la masse salariale, en y ajoutant les obligations légales de l'employeur, prévues par les dispositions de l'article R. 432-2 du code du travail (participation de l'employeur à l'effort de construction, société de prévoyance immobilière, activités médico-sociales, distribution de boissons).

Qu'il s'agisse des activités relevant des comités d'établissement et du comité d'entreprise ou des concours aux institutions et associations, les dispositifs sociaux reposent sur une stratification de décisions successives sans recherche de l'efficacité des services collectifs offerts aux salariés.

A – Une cogestion mal maîtrisée

Le code du travail prévoit que les comités d'entreprise perçoivent de l'employeur une contribution destinée à financer les prestations sociales et culturelles selon des modalités qu'ils définissent eux-mêmes. Avec près de 59 M€ en 2002⁹⁸, l'ensemble de ces financements représente 70 % environ des concours de la Banque aux activités sociales et culturelles et 9 % de la masse salariale.

A la Banque, les comités d'établissement et le comité central d'entreprise bénéficient ainsi de la subvention légale de l'employeur, mais certaines activités telles que la restauration collective et la gestion des centres de vacances sont en fait cogérées avec les services sociaux, au lieu d'être assumées par ceux-ci. Cette cogestion se fait dans des conditions particulièrement opaques et onéreuses pour la Banque.

1 – Les concours de la Banque aux comités d'établissement et au comité central d'entreprise

Fixée à 2,375 % de l'assiette de calcul dans le protocole initial du 4 janvier 1968 sur les œuvres sociales, la subvention de l'employeur se monte à 2,438 % depuis 1994. Cette stabilité en pourcentage masque une augmentation dans la mesure où certaines dépenses sont peu à peu sorties du périmètre. Le premier avenant de 1971 a ainsi eu pour conséquence d'en retrancher les dépenses de restauration. Les avenants successifs ont eu pour effet d'en majorer le taux et d'en élargir l'assiette de calcul, sans pour autant entraîner systématiquement des transferts de services à la charge du comité central d'entreprise (CCE) ou des comités d'établissement (CE).

98) La décomposition est la suivante : 27,8 M€ pour les financements directs des comités d'établissement et du comité central d'entreprise, 27,6 M€ pour la restauration, 3,2 M€ pour les centres de vacances et 0,03 M€ seulement pour les crèches, soit un total de 58,6 M€

De fait, avec un taux de 4,31 % de la masse salariale en 2002 contre 4,2 % en 1998, les concours de la Banque dépassent largement les taux en vigueur dans les conventions collectives des autres branches et secteurs d'activité, qui sont compris généralement dans un intervalle de 0,25 à 1 % de la masse salariale.

Par ailleurs, la Banque finance les rémunérations des personnels statutaires détachés auprès des comités d'établissement et du comité central d'entreprise, soit 255 personnes en 2002. L'effectif étant en augmentation depuis 1998, la charge supportée par la Banque est ainsi passée de 9,6 M€ à 11 M€ soit +15,6 % en quatre ans. Elle assume en outre certaines charges de gestion de ces instances, à travers les budgets de fonctionnement et d'investissement des services et entités qui les accueillent.

2 – La cogestion de la restauration collective

Le coût pour la Banque de ce service collectif est élevé, même s'il a légèrement diminué depuis 1998. Il s'élevait en 2002 à 27,2 M€ (hors amortissement des immobilisations), soit plus de 4,2 % de la masse salariale. Il est concentré sur la restauration sur site avec 20,9 M€ pour les restaurants en gestion directe et 1,3 M€ pour la restauration concédée. La formule du titre restaurant, d'un coût global de 5 M€ bénéficie à 9 500 salariés essentiellement affectés dans les succursales, soit environ 55 % des effectifs de 2002. Le coût de revient unitaire de cette formule pour la Banque est quatre fois moins élevé que pour les 45 % de salariés qui ont la possibilité de prendre leurs repas sur un site.

Les règles de gestion financière conduisent à un partage confus des responsabilités. Les comités d'établissement déterminent les tarifs des repas, applicables aux salariés et aux commensaux extérieurs, avec comme objectif minimum de couvrir les dépenses d'achats de denrées, en dehors de toute autre contrainte d'équilibre économique général de l'activité de leur site. De son côté, la Banque assume les frais de gestion des restaurants. Ce régime hybride conduit à ne pas tenir compte de la contrainte globale des coûts de revient. Ceux qui conditionnent le tarif définitif ne sont pas ceux qui en supportent le coût.

La Banque n'échappe pas à la tendance générale de baisse de la fréquentation dans les restaurants collectifs (- 6 % entre 1998 et 2002). Le taux d'utilisation de ces capacités se situe en moyenne à un repas et demi servi par place assise. Cette baisse est particulièrement marquée dans les restaurants de province avec un repas servi par place assise, ce qui est faible en restauration collective.

Les coûts unitaires de la restauration sur site supportés par la Banque sont particulièrement élevés.

La productivité des restaurants en gestion directe est très faible. Même si elle a été améliorée au cours des dernières années, en passant de 12,2 repas servis par agent et par jour en 1999, à 14,4 en 2002 et à 15,6 en 2004. Elle reste très nettement inférieure aussi bien aux références professionnelles en la matière (50 repas/agent/jour⁹⁹ en 1999 dans les quatre principales entreprises qui représentent 85 % du marché de la restauration concédée en France) qu'à celle constatée dans des organisations contrôlées récemment par la Cour et relevant soit d'une grande administration centrale (28,7), soit d'une grande institution financière publique (32,4).

Il s'ensuit que le coût unitaire des repas servis dans les restaurants de la Banque s'élève en moyenne à plus de 20 € et représente plus du double de ceux des deux organisations évoquées ci-dessus.

Même si des mesures ont déjà été prises, elles ne sont pas à la mesure des enjeux liés à l'absence de compétitivité de cette activité. Une remise à plat s'impose d'autant plus que les réductions d'effectifs consécutives aux plans de restructuration vont accentuer le phénomène. La Banque doit se fixer un objectif ambitieux de réduction des coûts de restauration. Si elle ramène à 10 € le coût unitaire des repas servis en gestion directe, c'est-à-dire au niveau, déjà élevé, observé dans d'autres services, l'économie globale serait de l'ordre de 12,9 M€ soit un gain de 60 % par rapport aux charges qu'elle supporte, ce qui représente près de 1 % de l'ensemble de ses charges non monétaires.

3 – Les centres de vacances

Avec 3,2 M€ en 2002, les dépenses consenties par la Banque pour les centres de vacances représentent 0,5 % de la masse salariale. Leur évolution est stable depuis 1998, mais cette activité requiert la mise à disposition d'immobilisations importantes et l'entretien du parc vieillissant appelle des investissements significatifs.

Douze centres, propriétés de la Banque, d'une capacité globale de 1 984 lits, sont mis à la disposition du comité central d'entreprise sous forme soit d'accueils familiaux soit de colonies de vacances ou encore dans des formules mixtes. Le comité central d'entreprise loue en outre deux autres centres et négocie l'accès des familles et des enfants de

99) Le calcul est fait en postes de travail, y compris les agents absents, et non pas, comme pour les chiffres de la Banque, en effectif théorique.

salariés dans d'autres structures. Enfin, un comité d'établissement dispose d'un chalet dans les Alpes.

D'une manière générale, les centres de vacances d'entreprises connaissent des difficultés liées aux surcapacités des structures d'accueil. La Banque n'échappe pas à cette situation, le vieillissement de la population des salariés, la composition des familles, de nouvelles habitudes de loisirs entraînant des baisses de fréquentation. En outre, la dilution des responsabilités a conduit à un entretien défaillant des locaux, comme en témoigne la fermeture administrative par arrêté municipal du centre de Concarneau pour non conformité aux règles de sécurité.

Comme pour la restauration, la Banque a pris en charge une part de plus en plus importante du financement des centres de vacances, alors que leur équilibre financier, selon la convention d'origine passée avec le comité central d'entreprise, devait être assuré par la subvention générale accordée à celui-ci au titre des activités sociales et culturelles. Depuis 1998 cependant, elle s'attache à lier ses concours supplémentaires aux seules obligations qui lui incombent en qualité de propriétaire des immeubles.

La nécessaire réflexion sur l'adaptation des structures aux besoins nouveaux de ce service collectif se heurte au refus persistant du comité central d'entreprise de communiquer les informations aux services sociaux de la Banque aussi bien qu'à la Cour. Ainsi les charges de personnel et d'entretien ou les chiffres de fréquentation figurant dans les documents annuels présentés en comité central d'entreprise sont communiqués globalement, et non par centre ou par type d'activité.

B – L'inadaptation des concours aux organismes associés

En plus des concours qu'elle apporte au comité central d'entreprise et aux comités d'établissement, directement ou en cogestion, la Banque contribue aussi aux activités sociales et culturelles par l'intermédiaire d'organismes divers qu'elle subventionne. Ces interventions, d'un montant total de 17 M€ en 2002, représentent 2,6 % de la masse salariale de référence, et ont augmenté de 4,2 % en valeur courante depuis 1998. Certaines d'entre elles, utilisant les associations, sont répandues dans les grandes entreprises. D'autres, plus spécifiques à la Banque et héritées de son histoire, visent, à travers les coopératives et les sociétés mutualistes, des champs d'action inappropriés ou encore mal définis.

1 – Les associations sportives et culturelles

L'ensemble des associations, sportives, culturelles, artistiques et de solidarité bénéficient de concours de la Banque pour près de 0,5 % de la masse salariale. Les services sociaux se sont attachés à concentrer les interventions de la Banque sur les équipements et les locaux dont celle-ci est propriétaire et à faire supporter les charges d'entretien et de fonctionnement par les associations. Tous les services de la Banque appelés à un titre ou à un autre à intervenir dans ces domaines n'ont toutefois pas eu le même comportement, certains continuant à supporter des charges de fonctionnement.

Dans ce domaine aussi, on relève une contribution supplémentaire de la Banque sous forme de mises en détachement de personnels statutaires et OSD, d'ailleurs en augmentation dans les associations sportives malgré les perspectives de réduction de l'activité. De plus, la Banque, confrontée au surdimensionnement de certaines installations sportives, aurait sans doute avantage à les céder et à les remplacer par d'autres mieux adaptées aux effectifs, aux attentes et aux pratiques des agents.

2 – Les interventions en faveur des coopératives de vente

Les six coopératives de personnel situées à Paris (3 sites commerciaux), Lyon, Poitiers, Chamalières/Vic-Le-Comte, Lille et Toulouse, ont vocation à faire du commerce de détail, réservé aux personnels salariés et retraités de la Banque, qui sont à la fois clients et sociétaires. Elles ont pris la forme de sociétés à capital variable et sont soumises à la fois aux lois des 7 mai 1917 et 10 septembre 1947 sur les sociétés coopératives - régime des coopératives de consommation - et au droit des sociétés commerciales. La vocation de la coopérative de Paris est nationale, celle des autres uniquement locale. Toutes sont autonomes. Il n'existe pas d'organe fédérateur ni de centrale d'achat commune ou de politique de vente concertée.

Sous l'apparence de résultats présentés en équilibre, les coopératives enregistrent presque toutes des pertes importantes qui, pour l'ensemble, se situent à environ 18 % des chiffres d'affaires nets si l'on exclut les subventions d'exploitation versées par la Banque. Au demeurant les déficits réels se creusent de plus en plus depuis 1997. Si l'on inclut l'ensemble des concours, y compris ceux qui ne figurent pas dans les comptes des coopératives, les pertes nettes sont bien supérieures et concentrées sur trois d'entre elles. Elles atteignent plus de 60 % du chiffre d'affaires de celle de Paris, la plus importante. Et les concours

totaux de la Banque s'élèvent à 4,5 M€ soit 0,7 % de la masse salariale. Cet effort financier paraît disproportionné par rapport à une activité dont la viabilité économique est nulle et dont l'utilité sociale est loin d'être établie.

La situation continue de se dégrader alors que le problème a été expressément identifié dans un rapport de l'inspection générale de 1999. Les décisions du Conseil général prises en décembre 1981 de même que l'accord de couverture salariale de janvier 1982 n'ont pas été respectés : alors qu'il prévoyait des mesures destinées à rétablir l'équilibre de leurs comptes afin de « *permettre qu'il ne soit plus demandé au Conseil de consentir aux coopératives des aides particulières* », la Banque a continué de supporter des charges croissantes et indues et les aides particulières se sont multipliées, souvent sans texte ni convention, toujours sans contreparties.

C – La clarification des interventions de la Banque dans le secteur mutualiste

La Banque apporte son concours à trois sociétés mutualistes réservées aux personnels actifs et retraités. Il s'agit de :

- la société mutualiste complémentaire et chirurgicale (SMCC) dans les domaines de la protection complémentaire santé et du médico-social ;
- la société de prévoyance mutualiste (SPM) en matière d'assurance capital décès ;
- la Caisse de prévoyance maladie : son activité est en réalité celle d'une caisse de sécurité sociale, qui gère le régime spécial d'assurance maladie des personnels de la Banque.

Jusqu'au début de l'actuelle décennie, la structure financière de la SMCC et de la SPM ne leur permettait pas de faire face sur le long terme à leur propre risque mutualiste. La Banque qui les soutenait, était, de fait, leur assureur en leur apportant implicitement la garantie de couverture. Elles ont pu ainsi offrir des prestations spécifiques et favorables, tout en sollicitant des cotisations limitées auprès des salariés/adhérents. La Banque a supporté une part significative des cotisations techniques (jusqu'en 2002, 1/3 pour la SMCC et la moitié pour la SPM), la quasi totalité de leurs charges de gestion ainsi que les investissements.

L'ordonnance du 19 avril 2001, portant nouveau code de la mutualité, modifie profondément le rôle de la Banque : les principes nouveaux d'autonomie et d'individualisation des risques ainsi que les règles prudentielles obligent les organismes mutualistes à ajuster les cotisations et les prestations, à renforcer les fonds propres et/ou à trouver les contreparties appropriées au sein de la sphère mutualiste. Dans ce cadre, la Banque s'est attachée à refonder ses relations avec ces organismes tout en accompagnant leurs efforts.

S'agissant de la SPM, plusieurs réformes (revalorisations tarifaires, forfaitisation des prestations) ont permis depuis 1999 d'ajuster les ressources et les fonds propres à hauteur des engagements futurs, de tenir compte de la structure démographique des adhérents, d'anticiper les nouvelles exigences prudentielles, et finalement d'obtenir aisément l'agrément de l'administration. Mais, tout en étant modestes en volume puisqu'ils représentent 0,1 % de la masse salariale, les concours de l'employeur ont été augmentés de 40 % entre 1998 et 2002. En même temps, la Banque a renoncé à subventionner la SPM, à concurrence du montant des cotisations des adhérents comme l'usage en avait été établi.

La SMCC, quant à elle, n'a pas reçu cet agrément en raison de l'insuffisance de son ratio de solvabilité. Obligée provisoirement de s'adosser à une union d'assurance mutualiste, elle doit, sous peine de fermeture définitive, augmenter ses fonds propres et corriger son déséquilibre récurrent.

Par ailleurs, le nouveau code qui exclut du champ mutualiste la gestion des régimes obligatoires de maladie-maternité, impose une réforme de la caisse de prévoyance maladie (CPM). Au terme d'un processus de négociation en cours, il sera mis fin au régime spécial de la Banque de France. La SMCC deviendra une section locale mutualiste du régime général. Dans ce contexte, le Conseil général de la Banque a accepté de participer, par souscription de titres subordonnés, au renforcement des fonds propres de cette mutuelle, sous réserve que celle-ci reçoive son agrément administratif.

Ainsi, les concours de la Banque à la mutuelle complémentaire changent de nature, puisque celle-ci n'est plus appelée à être leur assureur de fait. Ils restent importants mais ont pu être stabilisés (+1,3 % sur les deux dernières années) alors que les cotisations des adhérents ont augmenté de 23 %. Les concours à la société de prévoyance mutualiste ont, pour leur part, baissé de 4 % en 2004.

Conformément au code du travail et au code de la mutualité, ces concours dans la sphère sociale et culturelle doivent dorénavant n'être qu'accessoires.

D – Une remise en question difficile

Par ailleurs, la nature juridique de la Banque rend particulièrement difficile la remise en question d'une politique sociale pourtant contestable.

Le code du travail rend définitivement acquises au comité d'entreprise toutes sommes versées par l'employeur au titre des activités sociales et culturelles. Les règles posées par le code et par le juge social sont strictes, puisque la masse des dépenses de l'espèce comprend l'ensemble des charges, qu'elles résultent de la loi, de conventions, ou du simple usage, et que toute dénonciation d'accord ne saurait avoir pour effet de réduire la subvention de l'entreprise. Dans le cas particulier de la Banque, son application a pour effet de pérenniser un système dont le caractère excessif et inadapté ressort clairement des développements qui précèdent. Les marges de manœuvre de la Banque pour réduire des charges aussi élevées sont limitées et exposées aux risques de contentieux pour « désengagement social de l'employeur », comme l'a déjà fait valoir le comité central d'entreprise en juin 2002, en commettant un expert à cette fin.

La règle du cliquet imposée par le code du travail n'a pas d'équivalent dans la fonction publique. Elle a été conçue pour des entreprises qui, par nature, sont soumises à des problèmes de continuité d'exploitation et dont les salariés ne sont pas protégés par une garantie statutaire d'emploi. Son application à la Banque résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle constitue un obstacle à l'assainissement de la gestion du personnel.

Dans ce contexte, l'arrêt du 6 juin 2000 de la Cour de cassation, en décidant de diminuer la contribution de l'employeur en cas de baisse de la masse salariale, a apporté un tempérament à la règle dite du « cliquet ». Appliquée à la Banque, cette jurisprudence peut être utilisée dans le cadre des réformes en cours. Elle est de nature à avoir une incidence sur le montant en espèces de la subvention générale versée au comité central d'entreprise et aux CE, mais ne remet pas en cause les modes de financement de la politique sociale.

VI – Le coût du travail

L'addition des avantages au personnel aboutit à un coût du travail qui n'est pas en rapport avec celui d'administrations ou de services comparables. Deux exemples ont été approfondis, celui de la fabrication des billets, parce que cette activité se situe désormais dans un environnement concurrentiel entre les banques centrales nationales, et celui de la balance des paiements, parce que cette activité dévolue à la Banque de France par l'Etat aurait pu être déléguée à une autre administration.

A – Les comparaisons avec la fonction publique et le secteur privé

Une étude comparative sur les niveaux de salaires constatés à la Banque de France et dans la fonction publique d'Etat, d'une part, ceux du secteur bancaire, d'autre part, a été menée par la Cour. Elle fait apparaître que le traitement des agents de la Banque est toujours supérieur à celui constaté dans la fonction publique pour des postes équivalents, sans même prendre en compte les primes à caractère systématique qui accroissent encore l'avantage des agents de la Banque.

La comparaison avec le secteur privé dépend des catégories de personnel et de la position dans le cycle de la carrière. Si, en début de carrière, cadres et non cadres de la Banque ont un traitement de base annuel assez proche de leurs homologues (18 000 € pour un agent technique du secteur bancaire contre 19 500 € pour un secrétaire comptable), la prise en compte des primes versées de manière automatique (allocation spéciale mensuelle, prime annuelle de bilan, prime annuelle de productivité, complément annuel uniforme) rend le salaire de référence plus élevé à la Banque, notamment pour les agents non cadres¹⁰⁰.

100) La comparaison a été faite sur la base des salaires versés par une banque de réseau, représentative de la moyenne des banques membres de la Fédération bancaire française.

Au cours de la carrière, ces mêmes agents continuent de bénéficier d'une rémunération un peu plus élevée que celle constatée dans le secteur bancaire privé pour des postes comparables. Ainsi, la rémunération moyenne annuelle d'un secrétaire rédacteur est de 35 000 €, alors qu'un agent administratif perçoit une rémunération moyenne de 28 000 €. En revanche, les cadres, qui disposent de rémunérations proches de celles du secteur privé en début de carrière, ont une évolution de salaire moins favorable : leur rémunération moyenne est de l'ordre de 45 000 € contre 57 000 € pour le salaire d'un cadre moyen dans le secteur bancaire.

Toutefois, ce constat ne s'applique pas aux cadres de la Banque qui atteignent le grade et les fonctions de directeur (notamment des directeurs de succursale qui bénéficient d'avantages en nature significatifs) : la rémunération de ces derniers se compare alors avantageusement à celle de leurs homologues du secteur bancaire. Cette structure a un effet démotivant sur une grande partie des cadres de la Banque : attirés par un salaire initial voisin de celui observé dans le privé, ils se comparent défavorablement à leurs homologues pendant la suite de leur carrière, à l'exception d'une petite minorité parvenue au sommet de la hiérarchie.

B – L'exemple de la fabrication des billets

Depuis dix ans, un intense effort de redressement a été mené à la fabrication des billets. La fermeture du site de Puteaux, les mesures de réorganisation, l'adaptation des rythmes de travail à la production, la réduction des effectifs dans le cadre des deux plans sociaux (1996-2000, 2001-2006) et le maintien d'un haut niveau d'investissement (188 M€ sur les sept dernières années) ont permis d'améliorer dans des proportions notables la productivité de l'ensemble.

Les conditions de production ont été profondément modifiées depuis l'achèvement de la première émission des billets en euro qui a favorisé l'émergence d'un marché du billet de banque beaucoup plus concurrentiel. Mais il demeure que, selon les estimations de la Cour, le niveau des charges salariales de la Banque est aujourd'hui supérieur de 40 % à celui du secteur privé. Cela constitue un handicap structurel qui ne se résorbera que lentement et partiellement avec les départs en retraite programmés. Cet écart est dû pour partie au statut du personnel, mais aussi aux pratiques de gestion qui sont très favorables au personnel. Ce surcoût n'est pas compensé par une productivité plus élevée, bien au contraire : en 2006, à l'issue de la restructuration, elle sera environ de 2,4 millions de billets par agent, si les objectifs sont tenus, contre 4 millions de billets par agent environ pour le secteur privé.

C – L'exemple de la balance des paiements

Une tentative de comparaison des coûts de personnel de la Banque de France avec ceux de l'INSEE a été effectuée en prenant pour exemple la réalisation de la balance des paiements. L'INSEE constitue une base de référence intéressante, parce que ses tâches ne sont pas fondamentalement éloignées, par certains aspects, de celles qui sont nécessaires à l'établissement de la balance.

Cette comparaison est bâtie sur deux hypothèses, l'une selon laquelle l'INSEE emploierait la même structure hiérarchique d'effectifs pour réaliser cette prestation, l'autre consistant à dire qu'une correspondance peut être trouvée entre les principaux grades des deux institutions.

La comparaison fait apparaître en première analyse un coût salarial employeur de la Banque de France supérieur de 40 à 60 % à celui de l'INSEE, toutes catégories confondues.

Par souci d'exactitude, on peut toutefois ne pas retenir dans la comparaison les cadres supérieurs, qui ont un profil de carrière très différent à la Banque et à l'INSEE, et majorer le coût employeur de l'Etat pour tenir compte de l'écart entre la cotisation retraite théorique inscrite sur les bulletins de paie et la cotisation réelle implicite. Le tableau suivant récapitule l'effet de ces deux modifications sur l'écart de coût total. Une fourchette d'estimations est fournie selon que l'on assimile les cadres de la Banque à des attachés ou à des administrateurs de l'INSEE.

Tableau n° 17 : fourchette de comparaison des coûts salariaux selon différents scénarios

<i>Scénario</i>		<i>Différence Banque de France - INSEE</i>
1. En excluant l'encadrement supérieur	<i>En comparant les cadres de la Banque aux attachés</i>	+ 59 %
	<i>En comparant les cadres de la Banque aux administrateurs</i>	+ 42 %
2. En excluant l'encadrement supérieur et en tenant compte de la sous-évaluation de la cotisation retraite	<i>En comparant les cadres de la Banque aux attachés</i>	+ 54 %
	<i>En comparant les cadres de la Banque aux administrateurs (25 %) et aux attachés (40 %)</i>	+ 37 %

Source : Cour des comptes

Il apparaît que le surcoût est significatif, dans une fourchette de l'ordre de 40 % à 50 % pour la Banque par rapport à l'INSEE.

VII – La gestion des emplois et des compétences

Si la gestion du personnel de la Banque de France se fait dans un cadre très contraint, on relève que le mode de management favorise à son tour les cloisonnements et ne tire pas assez parti des possibilités existantes de développement des compétences.

A – Des parcours de carrière cloisonnés dans le haut encadrement

Une évaluation des profils de carrière de l'encadrement supérieur, réalisée sur la base d'un échantillon de 128 personnes¹⁰¹, donne la mesure pratique de la gestion des emplois et des compétences de trois catégories de cadres dans le contexte statutaire : les caissiers principaux, les cadres de direction et les membres de l'inspection générale. A travers l'examen de ces profils, la Banque donne l'image d'une administration ordonnée et vigilante, mais peu dynamique.

101) Sélection aléatoire de profils pour un effectif total de 1700 cadres supérieurs et de direction.

Cette analyse révèle que l'appartenance au siège ou au réseau, au corps de l'inspection générale ou non, à la filière des activités de caisse, est à l'origine d'autant de cloisonnements.

A titre d'illustration, pour l'ensemble des cadres, les mutations entre le siège et le réseau ne représentent qu'un peu plus de 10 % de l'ensemble des mouvements pour les personnels d'encadrement et de direction. 90 % des mouvements concernent donc des changements d'affectation, à l'intérieur du réseau ou entre les directions du siège. La mobilité est également faible entre les filières opérationnelles et entre les directions générales, plutôt repliées sur elles-mêmes. L'ouverture sur l'extérieur est faible, qu'il s'agisse de l'accueil de cadres étrangers à la Banque ou encore de la mobilité externe, limitée dans sa durée et réservée à certains cadres du siège.

Au cloisonnement déjà relevé entre le réseau et le siège s'ajoute la forte césure qui sépare les activités opérationnelles et celles de contrôle exercées par les membres du corps de l'inspection. Celle-ci constitue une filière à part tant dans le profil des cadres recrutés que dans les procédures d'évaluation des candidats et dans le déroulement des carrières. Cette coupure semble résulter dans une large mesure des résistances opposées par les directions générales à l'accueil des membres de l'inspection, mais aussi des prétentions de ces derniers pour leur insertion dans la hiérarchie des services. C'est pourquoi l'on constate que les débouchés de l'inspection générale sont davantage externes, par voie de détachement hors de la Banque, sans que, à leur retour, ces expériences soient mises à profit dans les activités exercées par celle-ci.

Ce modèle d'une spécialisation très poussée des cadres favorise certes le développement de compétences approfondies. Les cloisonnements paraissent cependant trop systématiques pour concilier l'exigence légitime d'une compétence technique précise avec les avantages que présente, en termes de gestion du personnel, une plus grande polyvalence : celle-ci, adoptée dans la majorité des entreprises, permet de lutter contre la sclérose des services, la perte de motivation des agents, tout en offrant davantage de souplesse de gestion.

Consciente des nécessités d'un management plus dynamique, la Banque a organisé, au sein de la direction générale des ressources humaines, un pôle de gestion regroupant l'ensemble des cadres du siège et du réseau. Elle a également pris plusieurs dispositions réglementaires pour développer la mobilité et a diffusé un guide des carrières de cadres. Ces dispositifs ont permis d'accélérer les mutations qui concernent entre 20 et 25 % de la population et de raccourcir les temps moyens d'affectation. Mais les rotations restent majoritairement internes au réseau et aux services centraux.

B – Un arbitrage incertain entre l'intérêt des agents et celui de la Banque

1 – Le régime de la durée du travail

La mise en œuvre par des accords signés en 2001 et 2002 des lois sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a également été l'occasion d'un accroissement des avantages consentis au personnel de la Banque.

Le personnel de la Banque bénéficie d'une durée de travail sensiblement réduite par rapport aux 1600 heures maximum prévues par la loi (entre 1512 et 1580 heures selon les corps). S'agissant des personnels qui ne sont pas au forfait, le régime de travail est toujours plus favorable aux agents de la Banque en nombre de jours de congés, que ce soit par rapport à ceux du secteur bancaire ou à ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cet avantage est particulièrement net pour les agents d'entretien et les agents de surveillance¹⁰².

Le coût financier du nouveau dispositif est élevé. En particulier, un dispositif particulier a été appliqué aux « cadres autonomes », catégorie visant ceux qui, non soumis aux plafonds de l'horaire collectif général, bénéficient d'une réduction du temps de travail sous forme d'un forfait de jours de congés assorti d'une prime spéciale. Contrairement aux délimitations strictes pratiquées dans plusieurs grandes entreprises françaises, l'accord de la Banque s'est cantonné à des qualifications floues interprétées de manière extensive (« juristes », « économistes »...).

Cette imprécision a accru significativement le nombre des bénéficiaires de l'indemnité forfaitaire, qui est ainsi passé de 229 à 698, et le phénomène a été accentué par la création d'une sous-catégorie dénommée « non homogène » et regroupant quelque 290 cadres aux fonctions mal définies. Au total, la mise en œuvre de ces mesures a entraîné une progression de la rémunération totale annuelle des cadres concernés de 4,17 à 12,12 % selon les catégories (7,35 % en moyenne). Aussi bien le niveau des compensations financières que surtout les conditions d'accès à cette nouvelle catégorie ne semblent pas avoir été maîtrisés.

102) En revanche, les dispositions appliquées aux cadres au forfait en jours sont a priori un peu moins généreuses qu'au MINEFI par exemple, surtout en ce qui concerne les cadres de direction. Toutefois, un système de primes compense les sujétions particulières de ces agents.

2 – Le poids de la promotion interne

A la différence de l'encadrement supérieur, la politique de la Banque repose principalement sur la promotion interne pour les catégories intermédiaires et inférieures. Celle-ci est largement facilitée par le statut lui-même qui en réserve l'accès à certains grades et conduit à baliser les parcours professionnels, non sans introduire certaines rigidités dans l'adaptation des emplois aux compétences.

Cette politique, qui est un trait caractéristique de la culture de l'institution, peut entraîner dans certains cas une surqualification des titulaires de postes, situés en bas ou en milieu d'échelle, qui croient pouvoir facilement accéder au corps supérieur par la promotion interne.

Corrélativement, elle conduit au départ plus rapide des meilleurs agents vers des postes plus intéressants, des vacances de postes assez fréquentes et, dans certaines succursales plus marquées par ce mouvement, une obligation quasi permanente de formation de nouveaux agents. Elle entraîne également un malaise chez les agents surqualifiés qui ne sont pas promus.

3 – La gestion des détachements

La pratique du détachement est également avantageuse pour les agents sans que la Banque en tire nécessairement bénéfice pour son activité.

La Banque accorde des détachements de longue durée (certains depuis plus de 15 ans) ou une succession de détachements s'enchaînant les uns les autres. Dans de tels cas, la Banque ne tire aucun avantage des détachements qu'elle consent. Au total, en 2002, plus d'un agent détaché sur quatre l'était depuis une période supérieure à cinq ans, les détachements les plus anciens étant depuis 1983 pour un poste à l'étranger, et depuis 1984 pour un poste dans une entreprise privée en France.

La succession de détachements apparaît ainsi comme un palliatif à l'absence de perspectives offertes en interne, alors que les détachements devraient permettre un enrichissement mutuel avec l'utilisation par la Banque des compétences acquises à l'extérieur, parfois pour un coût élevé.

Enfin, des détachements sont offerts aux agents du cadre latéral. Si juridiquement rien ne l'interdit, l'avantage pour la Banque de France est très relatif car ces agents sont recrutés dans des conditions financières particulièrement avantageuses en raison des compétences spécifiques qu'ils apportent à la Banque. Dans ce cas, les autoriser à bénéficier d'un détachement soit en vue d'une formation complémentaire, soit pour représenter les intérêts de la Banque à l'extérieur, paraît peu compatible avec les motifs de leur recrutement.

C – La gestion des emplois et des compétences

1 – La formation

Instrument essentiel de la politique des ressources humaines, la formation continue des personnels est très largement dotée à la Banque si on compare les ressources mobilisées par rapport à l'effort consenti par les établissements bancaires dépendant de l'association française des banques : 7,5 % de la masse salariale en 2001 contre 3,9 %.

Sur la période 1998-2002, on assiste à une baisse en volume des formations réalisées qui est plus rapide que celle des dépenses. Cette évolution témoigne d'un renchérissement des coûts unitaires, lié notamment aux formations individuelles de plus en plus onéreuses.

En outre, le processus d'exécution des plans de formation au regard des budgets alloués apparaît mal maîtrisé. Au titre de l'année 2002, les réalisations en dépenses sont en très forte augmentation par rapport au plan (+ 25 %), alors que les réalisations en volume sont en très nette baisse (- 25,9 %). De moins en moins de formations sont réellement dispensées, pour un coût unitaire toujours plus élevé.

D'une manière générale, les plans de formations annuels ne tiennent pas suffisamment compte des évaluations des bilans de l'année écoulée, et si les faits sont retracés les enseignements ne sont pas tirés.

2 – L'inadaptation des emplois et des compétences

La difficulté majeure à laquelle est confrontée la Banque réside dans son incapacité à mettre en œuvre une gestion à la fois dynamique et prospective des emplois et des compétences en vue d'adapter au plan qualitatif les ressources humaines dont elle dispose aux enjeux et aux évolutions des métiers qu'elle exerce.

Elle fait en effet face à une mutation de ses besoins :

- une réduction quantitative très significative dans de nombreux métiers, liée à l'automatisation de certaines tâches et à l'évolution de ses priorités ;
- des besoins qualitatifs en forte augmentation, que ce soit au siège (métiers 4, 5, 15 notamment) ou dans le réseau (métier 10), sur des compétences très spécialisées et de haut niveau (économétrie, statistiques, techniques quantitatives, analyse de groupes et cotation, informatique, etc.).
- une demande croissante de polyvalence des agents. Alors que les catégories professionnelles ne sont plus en phase avec les métiers exercés et sont devenues autant de carcans pour la gestion du personnel.

Ce diagnostic est très clairement établi par la Banque elle-même. Ainsi, depuis plusieurs années, la Banque a réalisé, parfois avec l'aide de consultants externes, de nombreuses études sur la gestion prévisionnelle des emplois et de ses compétences, aussi bien au siège que dans son réseau de succursales. Elle a également identifié les enjeux pour faire face au vieillissement de la population des salariés, garantir sur le long terme sa capacité à accomplir ses missions, adapter les ressources aux besoins par type d'emplois aux plans qualitatif et quantitatif, et pour assurer des déroulements de carrière harmonieux. Elle a enfin élaboré des « pistes d'amélioration » en définissant les mesures souhaitables dans les différents domaines de la gestion des ressources humaines, du recrutement à la mobilité en passant par l'évaluation et la formation.

Un projet de restructuration des catégories a été lancé fin 1996 avec pour objet de faire évoluer les règles et les pratiques de gestion et de refondre les catégories statutaires à partir d'une classification des fonctions selon les métiers. Ce projet a été abandonné en 2000 en raison du contexte social, marqué par la double opposition des syndicats et des métiers. En attendant son éventuelle relance, la Banque s'est engagée dans des réformes expérimentales plus circonscrites dans le réseau et dans des réflexions sur certains métiers, au sein de la direction générale des études et des relations internationales et de la direction de l'organisation et de l'informatique.

La situation reste globalement figée, la priorité ayant été donnée aux plans de restructuration du réseau et de cessation de l'activité de la clientèle particulière hors personnel.

CONCLUSION

La Banque de France ne peut plus faire l'économie d'une réforme profonde de ses modes de gestion des ressources humaines et d'une remise en question de sa politique du personnel.

En particulier, le régime des primes doit être révisé. Une réforme des retraites doit être entreprise rapidement, afin de limiter le coût pour la Banque d'un régime très peu contributif pour les retraités tout en assurant son équilibre à long terme. Les avantages financiers (intéressement, participation) calqués sur la sphère privée ne sont pas adaptés au cas de la Banque.

Cette stratification d'avantages conduit à un coût élevé de la main-d'oeuvre, coût qui apparaît en trop grand décalage avec ce que l'on peut attendre d'une structure publique. L'indépendance de la Banque de France, requise en matière de politique monétaire et matérialisée par le fait qu'elle peut disposer du revenu monétaire, ne signifie pas que ce revenu peut être indéfiniment utilisé comme une rente, permettant au personnel de bénéficier sur une grande échelle de conditions sans rapport avec celles des autres agents publics.

En ce qui concerne les activités sociales et culturelles, les gouvernements successifs de la Banque portent jusqu'à une date récente une responsabilité particulière dans la dérive observée. Il est vrai qu'après un audit réalisé en 1999 par l'inspection générale, la Banque s'est attachée, non sans succès, mais avec beaucoup de difficultés, à contenir la progression des charges : baisse des effectifs des organismes sociaux divers, rationalisation de la gestion patrimoniale et de certaines structures de restauration, assainissement du secteur mutualiste médico-social.

Mais la politique menée dans ce domaine conserve aujourd'hui les caractéristiques qui sont à l'origine des dérives constatées dans le passé :

1° Une confusion des responsabilités : la Banque n'a pas tiré les conséquences de la séparation organique imposée par le code du travail entre les responsabilités de l'employeur et celles des institutions et organes de gestion des activités sociales et culturelles. Elle continue de subventionner des activités confiées aux organismes sociaux au delà des engagements conventionnels qu'elle a souscrits. Cette confusion organique affaiblit les contraintes financières, anéantit toute forme de management par objectif et déresponsabilise les gestionnaires, ce qui conduit à des dérives de charges particulièrement préoccupantes, dans la restauration sur site par exemple.

2° Une opacité juridique et financière : de nombreuses obligations souscrites par la Banque auprès des divers organismes sociaux sont nées de l'usage, tels que les financements, d'ailleurs souvent inégaux selon les organismes, de certains frais de personnel, de fonctionnement, voire des impôts. Lorsque des conventions écrites sont établies, elles ne sont pas appliquées et les dérogations sont toujours accordées dans une logique d'accroissement unilatéral des avantages. Au surplus, l'opacité de gestion est entretenue pour les activités en double commande de la Banque et du comité central d'entreprise ou des comités d'établissement, qui refusent de fournir les données opératoires autorisant leur pilotage.

3° Une politique sociale subie et inadaptée : il s'ensuit que les préoccupations d'adaptation, de qualité et d'efficacité des services rendus ne sont pas présentes à la Banque. La politique d'action sociale est subie, s'inscrivant dans le fil d'une tradition de protection et de solidarité globales héritée du passé. Elle ne participe pas de la gestion des ressources humaines, même dans les domaines qui sont du seul ressort de l'employeur. Bien que coûteuse, l'offre est en décalage croissant avec la demande des personnels, comme en témoigne la surcapacité d'un certain nombre d'installations.

Aussi généreuse soit-elle, cette gestion du personnel ne permet pas à la Banque de France, et c'est là le paradoxe, de disposer des compétences dont elle a besoin. Les modalités actuelles de recrutement par concours privilégient toujours l'accueil de généralistes au détriment des spécialistes dont elle a besoin ; la gestion des cadres fait apparaître de forts cloisonnements entre le réseau et le siège comme entre les directions du siège ; l'émiettement et l'obsolescence des compétences dans le réseau, auquel s'ajoute l'inamovibilité statutaire des non cadres, constituent un frein majeur à l'adaptation qualitative des compétences. La Banque court ainsi le risque d'un affaiblissement de sa capacité à assumer avec son personnel les missions qui lui sont confiées. Elle doit mettre en œuvre rapidement les mesures d'adaptation des catégories statutaires à l'évolution de ses besoins.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'adaptation de la Banque de France à l'évolution de son contexte n'est pas terminée. Son implication dans des tâches extérieures aux missions de banque centrale, la densité de son réseau demeurent une singularité au sein du SEBC. Elle est confrontée à une mutation profonde des conditions d'exercice de ses missions. Elle fait face à une dégradation de ses résultats à court terme qui doit la conduire à rechercher un nouveau modèle d'équilibre lui permettant d'abaisser son point mort. Or, la Banque dispose de peu d'influence sur le niveau de ses principales recettes. Confrontée à la fragilisation de son résultat, elle doit rechercher la maîtrise de ses charges courantes afin de pouvoir durablement se trouver en excédent même dans un contexte de taux d'intérêt faibles. La perspective d'une amélioration mécanique de son résultat par le simple jeu de la répartition du revenu monétaire ne doit pas être un prétexte pour éluder l'adaptation nécessaire.

Pour cela, la Banque doit inverser une logique dans laquelle elle déterminait le périmètre de ses missions et l'organisation nécessaire pour les remplir en fonction des moyens disponibles (locaux, densité du réseau, effectifs), afin de parvenir au contraire à définir les moyens nécessaires en fonction des missions à effectuer. Elle doit conduire cet exercice au moins au rythme permis par la décroissance naturelle de ses effectifs.

Certes, la Banque de France n'a pas fait preuve d'immobilisme dans la période récente. Elle a mené à bien une restructuration drastique de son activité de fabrication des billets et entamé une réforme d'envergure de son réseau qui concilie les exigences de proximité de ses missions de service public et l'exigence de rationalisation de ses autres missions. Elle s'est engagée avec l'État dans une relation plus transparente, fondée sur une définition plus précise des prestations qu'elle lui fournit. Parallèlement, l'État a pris conscience de ses multiples responsabilités vis-à-vis de la Banque et est désormais plus attentif aux enjeux de la gestion de l'établissement, dont le contrat de service public est la traduction. La Banque de France a su inscrire dans la durée un processus de réduction des effectifs et n'a pas hésité à recourir à des plans sociaux d'une ampleur croissante. Elle a également maîtrisé la hausse de ses dépenses sociales et culturelles et assaini certaines de leurs composantes.

Ce bilan est important, d'autant que le contexte ne permettait peut-être pas au gouvernement de la Banque de progresser simultanément dans tous les domaines.

Pour autant, l'examen de ses missions, de la manière dont elle s'organise pour les remplir, et de sa politique du personnel révèle que d'autres facteurs d'inefficacité doivent être combattus afin de rapprocher les coûts supportés par la Banque de ceux des institutions comparables.

L'adaptation de la Banque implique un réexamen de l'intérêt pour la collectivité de l'exercice par la Banque de certaines missions : collecte autonome d'information pour réaliser ses études de conjoncture, gestion des comptes du personnel, prestations commerciales à destination de tiers. Cela suppose également de revoir la pertinence de certains choix d'organisation qui majorent les coûts engagés, pour un gain en qualité qui n'est pas en proportion de ce surcoût, notamment dans le domaine du recueil d'informations sur les entreprises. Par ailleurs, elle doit redoubler d'efforts en matière de fabrication des billets pour justifier les investissements réalisés et les dépenses importantes prises en charge par la Banque, en atteignant les prix de revient des futurs appels d'offre, quitte à nouer des alliances industrielles.

Cela implique aussi de poser le principe que la densité du réseau doit être fondée sur une juste appréciation des besoins des partenaires et des usagers de la Banque : dans bien des cas, il apparaît qu'un réseau plus dense, s'il est plus coûteux, ne permet pas pour autant d'assurer un service plus efficace. A cet égard, la réforme en cours doit être menée à son terme et devra être amplifiée pour s'adapter aux évolutions des filières partenaires de la Banque (gestion fiduciaire notamment) et en fonction des efforts de maîtrise des coûts engagés par les autres banques centrales nationales.

La fragilité de l'équilibre financier de la Banque conduit à remettre en question une politique du personnel qui a pour effet d'accorder aux agents une stratification d'avantages qui n'a pratiquement pas d'équivalent, en matière tant de compléments de rémunération que de retraite ou d'œuvres sociales. Il en résulte un coût du travail particulièrement élevé par rapport à des administrations comparables, et ce dans un cadre de mise en concurrence internationale sur les activités opérationnelles du SEBC. La Banque ne peut reporter plus longtemps la réforme de son régime de retraite. Elle doit remettre entièrement en question les règles de gestion de son parc locatif destiné à ses agents ou à des tiers. Elle doit enfin rompre avec la confusion qui prévaut en matière de gestion des activités sociales et culturelles, notamment dans le secteur de la restauration, des centres de vacances et des coopératives d'achat.

Au demeurant, la Banque ne pourra mener à bien la poursuite de son adaptation sans une modification des textes qui régissent la gestion du personnel et qui conduisent à cumuler les aspects les plus contraignants du droit public et ceux du droit privé.

En outre, cette politique du personnel souffre d'autres handicaps qui doivent être corrigés, en particulier le cloisonnement de sa gestion des ressources humaines et la difficulté à trouver en interne les compétences dont elle a besoin. La Banque doit ainsi s'interroger sur l'adaptation de ses modalités de recrutement à ses besoins et mettre en œuvre la restructuration longtemps différée de ses catégories d'emplois.

Dans bien des cas, les coûts de structure élevés et les facteurs d'inefficience de la Banque de France résultent de contraintes extérieures : jurisprudence relative à l'application simultanée du statut et du droit privé du travail, jurisprudence en matière d'action sociale, contraintes posées par les pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire. Ceci doit inciter à une appréciation nuancée des responsabilités dans la situation actuelle.

Il n'en demeure pas moins que la Banque doit poursuivre, avec l'aide de l'Etat pour ce qui le concerne, l'évolution engagée depuis quelques années de ses missions et de son organisation.

REPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Le rapport public particulier sur la « Banque de France », qui constitue la synthèse de l'ensemble des contrôles que la Cour a effectués depuis septembre 2000, appelle de ma part les principales observations ci-après développées.

1) Je relève tout d'abord que le rapport prend en considération les nombreuses mutations que la Banque de France a connues depuis plusieurs années au regard de l'évolution de l'environnement technologique, économique et financier et, bien entendu, de son statut de banque centrale nationale exerçant désormais ses fonctions dans le cadre de l'Eurosystème.

Il est clairement indiqué, de ce point de vue, que « le transfert d'une partie des compétences vers la Banque centrale européenne n'a pas eu pour conséquence de retirer à la Banque de France une partie importante de sa charge de travail » et que l'Institution a su mettre en œuvre des « réformes délicates et indispensables, qu'il s'agisse des plans d'amélioration de la compétitivité dans le secteur de la Fabrication des billets ou de la récente restructuration de son réseau », « réforme d'envergure qui concilie les exigences de proximité de ses missions de service public et l'exigence de rationalisation de ses autres missions ».

De même, la Cour souligne expressément que la Banque a assuré, depuis plusieurs années, « une diminution régulière des effectifs » : en effet, en dix ans, de 1993 à 2003, la Banque a réduit le nombre de ses agents de plus de 13 % tout en continuant à répondre à des obligations nouvelles mises à sa charge par l'Eurosystème, par le législateur et par l'État. Elle a décidé, en 2003, de supprimer la tenue de comptes de clientèle et d'engager une réduction de grande ampleur de son réseau, diminuant de plus de la moitié le nombre de ses succursales et supprimant 2 250 emplois. Ces différentes réformes permettront à nouveau d'abaisser globalement les effectifs de près de 16 % entre fin 2003 et fin 2006. Ainsi, de 1993 à 2006, les effectifs de la Banque de France auront globalement diminué d'au moins 27 %.

Le rapport indique encore que « l'entrée dans la zone euro en 1999, puis le passage à l'an 2000, enfin l'introduction de l'euro fiduciaire au 1^{er} janvier 2002 ont mobilisé des ressources humaines importantes, sans pour autant que la Banque ait accru ses effectifs » : les opérations de passage à l'euro, conduites avec succès, portaient notamment sur l'ensemble des activités de politique monétaire et l'interconnexion des systèmes de paiement de gros montant, sur les systèmes de paiement de masse, sur les différents systèmes de collecte et de traitement d'informations statistiques et individuelles et, bien entendu, sur la production, l'émission et le traitement des billets en euros ainsi que sur la mise en circulation des monnaies métalliques en euros.

La Cour indique également qu'au cours de la période « le législateur a confié des missions nouvelles à la Banque » ou « a étendu les missions qu'elle assurait jusque là », que la Banque a supporté « un doublement de la charge du traitement du surendettement entre 1996 et 2003 » et que « les nouvelles dispositions légales relatives à la durée du travail ont été mises en œuvre sans recrutement nouveau ». Enfin, la maîtrise par la Banque de ses charges est clairement évoquée et je souligne, de ce point de vue, que nous avons fait preuve d'une extrême modération salariale : ainsi, de 1993 à ce jour, la valeur du point de la Fonction publique a progressé de 14,55 % alors que l'indice Banque de France n'a été relevé que de 10,33 %.

Cette gestion particulièrement rigoureuse a permis de réduire le point mort de la Banque, de 7 % en 1993, à environ 2 % en 2004, avec un objectif de 1,7 % en 2005.

2) Je prends acte de ces jugements positifs portés sur les réformes entreprises par la Banque et sur la rigueur de sa gestion. Je suis d'autant plus surpris, dans ces conditions, de constater que le rapport comporte des critiques, qui m'apparaissent infondées, sur la gouvernance de la Banque.

Je vois mal en effet comment toutes les réformes évoquées par la Cour auraient pu être conduites sans le ferme engagement, la volonté déterminée et l'implication marquée des instances dirigeantes de la Banque et de l'ensemble de la ligne hiérarchique. Je ne comprends donc pas que la gouvernance de la Banque puisse être mise en cause alors même qu'aucun manquement n'a été relevé par la Cour qui indique elle-même dans son projet de rapport que « toutes les avancées » réalisées « doivent être saluées » et que, par exemple, « le succès » de la mise en œuvre de l'objectif de décroissance des effectifs de 1 % par an « tient au volontarisme du gouvernement de la Banque et à sa mise en oeuvre déterminée et continue par l'encadrement général ».

J'ajoute que le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général de la Banque constituent des organes de gouvernance strictement conformes au statut de membre du Système européen de banques centrales (SEBC) qui est celui de la Banque.

Je ne peux manquer de souligner à cet égard que la Banque fait une application rigoureuse des principes fondamentaux de la gouvernance : le principe de la collégialité du Conseil général, du Conseil de la politique monétaire comme du Comité de direction de la Banque ; le principe d'indépendance des membres des instances dirigeantes ; enfin, le principe de prudence dans la gestion des risques auxquels est exposée l'Institution. Je mettrai notamment l'accent, en ce dernier domaine, sur la forte intensité du contrôle interne de la Banque ainsi que sur l'existence du Comité des risques, du Comité « actif-passif » et, comme la Cour en recommandait la création, du Comité d'audit du Conseil général.

Ainsi, contrairement à ce que laisse entendre le rapport de la Cour, le Conseil général délibère des questions stratégiques relatives à la gestion de la Banque et à sa situation financière et les responsabilités de ses membres sont clairement définies. Il est composé en effet de trois membres exécutifs, responsables de la gestion, de quatre administrateurs indépendants non exécutifs et d'un représentant élu des salariés. Enfin, le censeur représentant de l'État, qui assiste à toutes les réunions, dispose de toutes les informations souhaitées et participe à l'ensemble des discussions.

J'estime par ailleurs que l'économie des lois qui régissent la Banque a fait du Conseil de la politique monétaire un élément central de son indépendance : nommés sur la base d'un consensus entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les membres du Conseil font bénéficier le Gouverneur d'un éclairage indépendant sur la politique monétaire, reflet de la diversité de leur expérience et de l'exercice de leurs fonctions de façon « exclusive de toute autre activité professionnelle, rémunérée ou non » ; analysant « les implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du Système européen de banques centrales », le Conseil de la politique monétaire prend les décisions spécifiques indispensables pour intégrer dans notre réglementation les décisions adoptées par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne pour l'exécution de la politique monétaire et pour la mise en application du dispositif de garantie et de contrôle des risques applicables aux opérations de l'Eurosystème. Je dois aussi rappeler que les membres du Conseil entretiennent des échanges très précieux pour la Banque avec les différents leaders d'opinion, les chefs d'entreprise et les banquiers, notamment dans les régions où ils ont pour mission d'exercer un rôle d'information et d'expliquer la stratégie et les décisions de politique monétaire. J'ajoute enfin que, si les fonctions actuellement exercées par le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général étaient dévolues à une instance unique, les membres de cette dernière devraient, en tout état de cause, voir leur indépendance garantie : il est donc illusoire de penser que les frais de fonctionnement incombant de ce fait à la Banque puissent être diminués au-delà de ce qui a déjà été réalisé (plus de 40 % de baisse entre 2002 et 2004).

Je considère que la Banque, au regard de tout ce qui précède, est une institution qui s'inspire des meilleures pratiques en matière de gouvernance.

3) Je ne peux non plus partager les jugements figurant dans le rapport sur la nature de la mission de contrôle bancaire et les conditions de prise en charge de ses coûts ni, bien entendu, sur la conception extensive que la Banque se ferait de ses missions et de leur exercice, en s'organisant notamment « en fonction de ses effectifs disponibles ».

Sur le premier point, je maintiens en effet que la surveillance prudentielle doit être considérée comme une mission de banque centrale par excellence et que son financement par la banque centrale elle-même est par

conséquent parfaitement légitime. A cet égard, faire financer le contrôle prudentiel par les établissements de crédit, comme l'évoque la Cour, serait de nature à porter atteinte à la nécessaire indépendance de la supervision bancaire. J'ajoute que, lorsqu'elle exerce son pouvoir de sanction disciplinaire dans les conditions prévues par l'article L 613-21 du Code monétaire et financier, la Commission bancaire constitue une juridiction administrative suivant les dispositions de l'article L 613-23 du même code. Le financement d'une juridiction par ses assujettis constituerait un paradoxe.

Sur le second point, la Cour sait bien que le cadre d'activité de la Banque est précisément tracé. Ses missions, clairement mises en exergue dans le préambule du contrat de service public signé avec l'État, s'articulent autour de trois axes bien déterminés : les missions relevant strictement du traité de Maastricht et de l'Eurosystème, qui sont assurées par chaque banque centrale nationale ; les autres missions de banque centrale comme, par exemple, la supervision bancaire et la surveillance des systèmes de paiement de masse ; et, enfin, les missions de service public ou d'intérêt général confiées à la Banque par la loi ou par l'État dans le cadre du contrat de service public ou de conventions spécifiques, parmi lesquelles figure, par exemple, la gestion du secrétariat des commissions de surendettement des particuliers.

Il n'existe aucune ambiguïté à cet égard et toutes les réformes conduites par la Banque s'inscrivent et continueront de s'inscrire dans ce cadre qui sert de référence à la procédure stratégique annuelle de réévaluation des objectifs et des ressources nécessaires de ses différents secteurs d'activités.

Je suis également surpris de l'affirmation suivant laquelle le souci de la Banque « de trouver à employer ses effectifs la conduit à accepter de fournir des prestations à l'Etat ou à des tiers en travaillant à perte ». Cette assertion ne repose sur aucune démonstration étayée ; elle consiste de surcroît à retourner injustement contre la Banque un argument avancé par ailleurs dans le rapport lorsqu'il est reproché à l'Etat, au regard de la question du niveau de coût à retenir pour la rémunération des prestations qui lui sont rendues, de faire travailler la Banque à perte.

De ce dernier point de vue, je prends acte de l'opinion de la Cour suivant laquelle « retenir le coût de revient pour la tarification ne semble pas pertinent » et que « l'État doit désormais rémunérer les prestations que la Banque effectue pour son compte sur la base du coût complet ».

4) *Le rapport conteste encore la « légitimité » de la Banque à exercer certaines activités ou la « conception exhaustive » qu'elle se ferait de ses tâches dans les domaines du recueil d'informations pour la réalisation d'études de conjoncture ou du recueil d'informations sur les entreprises.*

Je ne peux évidemment souscrire à de telles affirmations.

Tout d'abord, je ne conçois pas que la légitimité des enquêtes de conjoncture puisse être remise en cause. Ces enquêtes sont à la fois indissociables de notre mission de banque centrale et indispensables à l'exercice par la Banque de sa « présence de place » auprès des acteurs locaux de la vie économique.

L'enquête mensuelle de conjoncture se caractérise ainsi par sa pertinence et sa précocité : elle est précisément utilisée par la Banque centrale européenne comme indicateur précoce de l'évolution de la conjoncture économique française pour préparer les décisions de politique monétaire et par le Gouverneur de la Banque de France quand il participe à ces décisions. Elle est également une source d'information utile pour de nombreux décideurs du secteur public comme du secteur privé. Enfin, elle se distingue d'autres enquêtes qui, au regard de leurs caractéristiques techniques les rendant moins réactives, ne peuvent absolument pas jouer ce rôle. Il n'y a donc pas, de mon point de vue, de double emploi avec les travaux de l'INSEE.

La dimension régionale et locale ne saurait non plus être oubliée : elle est expressément visée à l'article L 142-10 du Code monétaire et financier qui dispose que « les succursales ... contribuent à la connaissance du tissu économique local ... » ; elle est intégrée dans le contrat de service public signé avec l'État, dont l'article 2 précise que « La Banque de France assure ... un suivi de l'économie des territoires et des bassins d'emploi » et qu'au titre « de cette mission et de sa contribution à la connaissance du tissu économique local, elle s'appuie sur les informations et statistiques monétaires et financières collectées par ses services sur les plans national et local et notamment sur la confection et la diffusion d'études économiques et d'enquêtes de conjoncture ... ». Les enquêtes de conjoncture sont d'ailleurs très appréciées des parlementaires, des décideurs et des élus locaux qui ne manquent pas une occasion de me témoigner leur intérêt pour la richesse des informations produites par la Banque.

Je tiens ensuite à souligner que l'ensemble des activités touchant à la connaissance des entreprises et de leurs risques (activités de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information, activités de recherche et d'étude qui y sont liées) participent soit des missions fondamentales de la Banque de France, soit des missions d'intérêt général que constituent, d'une part, les services interbancaires de centralisation de risques et des impayés mis en œuvre dans le cadre du Fichier bancaire des entreprises (FIBEN) et, d'autre part, les activités de suivi de l'économie des territoires confiées aux

succursales par la loi portant statuts de la Banque de France (article L 142-10 déjà cité du Code monétaire et financier) et confirmées dans le contrat de service public.

La Banque de France inscrit à cet égard ses actions dans la ligne de la politique conduite par l'État en faveur des petites et moyennes entreprises (PME). Ainsi, la base de données FIBEN sur les entreprises constitue une base de référence pour la profession bancaire qui y fait largement appel, en particulier pour se procurer des informations sur les petites et moyennes entreprises. Elle permet aussi, comme les diagnostics économiques et financiers des entreprises effectués dans le cadre des prestations GEODE, d'apporter un appui aux interventions des collectivités publiques et de l'État, notamment pour la prévention des difficultés des entreprises. Au demeurant, le contrat de service public met expressément l'accent sur ces activités au titre du suivi de l'économie des territoires et des bassins d'emploi comme des services rendus par la Banque aux collectivités locales et aux organismes publics à vocation économique. Là encore, les témoignages reçus des décideurs publics régionaux et locaux sont éloquents.

La cotation des entreprises réalisée par la Banque contribue à la mise en œuvre de la politique monétaire, grâce à la sélection qu'elle autorise d'une partie des garanties éligibles aux interventions de l'Eurosystème, ce même dispositif permettant d'apporter une large part des garanties nécessaires au bon fonctionnement des systèmes de paiement. La cotation constitue également un outil de travail puissant à la disposition du Secrétariat général de la Commission bancaire et de ses inspecteurs dans leur rôle de surveillance du système bancaire.

D'une manière générale, les activités considérées, telles qu'elles sont actuellement exercées, contribuent très largement à la mission générale de surveillance de la stabilité financière assurée par la Banque centrale, notamment par la mutualisation d'informations de sources diverses dont l'analyse combinée renforce la capacité de diagnostic de l'ensemble des acteurs concernés.

J'ajoute enfin que la démarche stratégique suivie par la Banque dans ce domaine consiste, comme le recommande la Cour, à mettre en œuvre toutes les actions permettant de réduire le coût net pour la collectivité nationale de l'activité de connaissance des entreprises et de leurs risques, ce qui conduit à adapter en permanence les prestations aux besoins et à revoir les modalités de l'offre comme sa facturation.

5) *Je considère enfin que les plans de modernisation de la Fabrication des billets et d'adaptation de l'implantation territoriale de la Banque, les mesures de redéploiement et de réorganisation prises dans beaucoup d'autres domaines, y compris dans les services centraux, témoignent de la volonté de la Banque d'inscrire ses actions dans un « cercle vertueux » fondé sur l'efficacité et l'efficience.*

En effet, la capacité de la Banque à poursuivre l'optimisation de sa gestion est un élément déterminant de sa crédibilité et de sa faculté à conduire l'ensemble de ses missions de manière indépendante. Sa gestion doit pouvoir être jugée exemplaire et la réduction du volume de ses dépenses de toute nature, entreprise concurremment avec l'amélioration de la couverture de ses charges pour les services qu'elle rend à l'Etat ou à des tiers, constitue une priorité absolue à court, moyen et long terme.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE**

Je souhaite tout d'abord saluer le travail mené par la Cour des comptes de 2000 à 2004. Les dix rapports particuliers rédigés par la Cour ont fourni à l'Etat actionnaire de nombreux constats précis de la situation actuelle de l'institut d'émission. Au-delà de ces informations, la rédaction de ces rapports a permis l'établissement d'un dialogue constructif entre la Cour, la Banque et ce ministère.

Le présent rapport soulève cependant de ma part plusieurs remarques exposées ci-dessous pour chacune des parties du rapport.

I - Chapitre I du rapport : Un équilibre fragilisé

1.1 - Je partage le constat de la Cour des comptes sur l'existence d'un contexte financier difficile, matérialisé en 2003 par la première perte d'exploitation de l'histoire de la Banque. Je partage également le point de vue de la Cour qui explique cette situation par l'effet du maintien de charges courantes élevées et de la très forte réduction du produit monétaire net sur lequel la Banque de France n'a pas de maîtrise (1,13 Md€ en 2003 contre 2,7 Md€ en 2000). La Cour constate avec raison que les paramètres économiques non maîtrisables comme la circulation fiduciaire, les taux d'intérêt et le résultat de la BCE (fonction des deux facteurs précédents) ont eu un fort impact sur les comptes de la Banque de France.

1.2 - Par ailleurs, la baisse de l'exposition au dollar effectuée entre 2000 et 2003 et l'augmentation des portefeuilles titres en euros, décisions de gestion prises pour accroître les revenus de la Banque de France, ont eu un impact important du fait de l'évolution des taux de change sur la période. L'activation d'une partie du stock d'or monétaire a été motivée par la quasi absence de rémunération de l'or, alors que la part des réserves en or dans les réserves de change est plus élevée en France que chez la majorité de nos homologues. Il apparaît par ailleurs nécessaire de préciser que les produits de cette vente seront affectés à l'achat d'un portefeuille de titres individualisé au sein des comptes de la Banque, les revenus tirés de ce portefeuille devant être affectés à l'Etat sous la forme de dividendes.

1.3 - Je partage l'avis de la Cour au sujet de la nécessaire poursuite de l'abaissement du point mort de la Banque afin de préserver un résultat positif dans un contexte de taux d'intérêt bas, du fait de la sensibilité des comptes de l'institut d'émission aux variables économiques exogènes. J'approuve également le constat de la Cour selon lequel l'amélioration mécanique du résultat de la Banque de France prévue d'ici 2008 ne doit pas conduire à différer les efforts en ce sens. Il semble nécessaire de noter à cet égard que la Banque de France a défini dans son nouveau plan d'entreprise des objectifs stratégiques, notamment la réduction des coûts du siège, qui correspondent à cet objectif. La restructuration du réseau actuellement en

cours participe aussi à cet objectif, par l'abaissement important des coûts structurels et de la masse salariale qu'elle permettra. Je soutiens également le principe selon lequel pour chaque mission pour le compte de la place ou des entreprises, la Banque de France doit équilibrer les coûts et les revenus qui en sont tirés.

II - Chapitre II du rapport : Un cadre contraignant d'exercice des missions

II.1 - Je souhaite tout d'abord rappeler que la responsabilité de l'Etat actionnaire de la Banque de France est exercée dans des conditions spécifiques liées à son indépendance, et ne peut donc être comparée à celles qui s'exercent sur d'autres établissements publics. Je note par ailleurs avec satisfaction que la Cour des comptes souligne que des améliorations ont eu lieu dans les années récentes sur ses conditions d'exercice.

II.2 - Je prends bonne note des observations de la Cour des comptes sur la gouvernance de la Banque de France.

II.3 - L'Etat prend acte des observations de la Cour des comptes concernant les relations client-fournisseur entre l'Etat et la Banque de France. La Cour souligne en effet que le mécanisme de remboursement in fine de la totalité des frais engagés par la Banque peut être déresponsabilisant. Il convient de préciser que l'Etat a engagé depuis plusieurs années la révision du modèle des conventions Etat – Banque de France. Je note ainsi que la Cour juge exemplaire la convention relative à la gestion du compte du Trésor, qui a vocation à servir de modèle pour les autres conventions. Dans le même esprit, la mission de tenue du secrétariat des commissions de surendettement a été encadrée par des objectifs de performance au sein du Contrat de service public de la Banque signé en 2003.

II.4 - Par ailleurs, en réponse aux observations de la Cour au sujet des relations financières entre l'Etat et la Banque de France, je souligne qu'une mission commune de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de la Banque de France a été lancée le 26 novembre 2004. Cette mission devrait permettre la remise à plat de la question du remboursement des missions assumées par la Banque de France pour le compte de l'Etat. La mission analysera les coûts des prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'Etat et définira les outils de mesure et de pilotage de la performance afin de préparer la refonte des différentes conventions Etat – Banque de France. Elle devrait me rendre prochainement ses conclusions.

II.5 - En outre, en réponse aux critiques de la Cour sur la régularisation tardive des remboursements des coûts engagés par la Banque de France pour le compte de l'Etat, ont été versés en 2004 à la Banque de France l'ensemble des crédits engagés par celle-ci au titre de cette année selon les estimations réalisées en juillet 2004 par la Commission Etat – Banque de France, sans attendre l'arrêté des comptes. Ce rattrapage a été accompli au prix d'une ouverture de crédits importante en Loi de finances rectificative pour 2004 (52,6 M€) en complément des crédits ouverts en Loi de finances initiale (140 M€), ce qui représente un effort important au vu des contraintes pesant actuellement sur les finances publiques. Conformément aux souhaits de la Cour des comptes, il est également prévu que le financement du fichier central des chèques soit en pratique transféré (grâce à des hausses tarifaires) de l'Etat aux banques utilisatrices.

II.6 - La Cour des comptes aborde dans son rapport la question du financement de la Commission bancaire et du Comité des établissements de crédit et entreprises d'investissement et évoque son éventuelle prise en charge par la place. Je prends note de cette analyse.

II.7 - Par ailleurs, la recherche d'économies structurelles ne pourra être efficace que si elle est pilotée au moyen d'outils de suivi internes performants, notamment avec la mise en place d'un contrôle de gestion efficient au sein de la Banque de France. Dans le même ordre d'idées, la création aujourd'hui effective d'un comité d'audit, qui rejoint d'ailleurs le souhait de l'Etat, constitue une avancée, car il permettra aux instances de gouvernance de la Banque de suivre au plus près l'évolution des comptes et de demander des audits.

III - Chapitre III du rapport : La lente adaptation des moyens aux missions

III.1 - Je prends acte des analyses de la Cour soulignant que la baisse des effectifs de la Banque depuis 1993 résulte pour l'essentiel de l'application mécanique d'une règle de baisse de 1% par an. Toutefois, il convient de souligner l'importance du plan social décidé en 2003 qui se traduira par une baisse des effectifs de 16%. La Cour relève également que la baisse des effectifs a principalement concerné la fabrication des billets et le réseau alors que le siège a été peu touché (-6% seulement de 1992 à 2003). Il convient toutefois de noter que le budget voté pour 2005 prévoit la réduction de 1,4% des effectifs du siège.

Je prends également acte du constat selon lequel la mise en œuvre de plans sociaux fondés essentiellement sur les mesures d'âge perpétue un déséquilibre démographique déjà important.

III.2 - Je prends bonne note des constats de la Cour sur certaines missions de la Banque : les travaux de conjoncture, qui pourraient notamment faire l'objet de synergies avec l'INSEE ; les activités de collecte d'information sur les entreprises (fichier FIBEN) ; la tenue par la Banque de France de la Balance des paiements, sur laquelle des travaux seront engagés dès la remise du rapport de la mission de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de la Banque de France ; la gestion de la circulation fiduciaire, pour laquelle un nouveau cadre réglementaire, établi en étroite collaboration avec la Banque de France, apportera une modernisation avec la possibilité d'une décentralisation du recyclage des billets au profit des transporteurs de fonds et des banques, ainsi que l'attribution à la Banque d'une mission de surveillance de cette activité ; l'activité de fabrication des billets, pour laquelle la Cour exprime des doutes sur la possibilité de parvenir à des coûts compétitifs. Les recommandations de la Cour constitueront une base de travail utile.

Concernant les missions effectuées par la Banque de France ne relevant pas directement de son rôle de banque centrale, et que n'assument pas ses homologues étrangères, je souhaite par ailleurs souligner que la Banque de France a développé une expertise importante sur ces différentes missions, et qu'en tout état de cause l'opportunité de leur attribution à un autre prestataire devrait s'apprécier au regard des avantages réellement attendus.

III.3 - En ce qui concerne la réforme du réseau, je tiens à souligner l'importance de la réforme menée depuis décembre 2003. La limitation du réseau à une succursale par département permettra de réaliser de très importantes économies de structure ainsi que de substantiels revenus de cessions immobilières.

III.4 - Concernant le parc immobilier locatif de la Banque de France, je prends acte du souhait de la Cour d'un programme de cession plus ambitieux et partage la recommandation d'une normalisation des pratiques locatives.

IV - Chapitre IV du rapport : Une politique du personnel généreuse

Je partage le constat général de la Cour. Toutefois, l'accord d'intéressement triennal de la Banque de France inclut des objectifs permettant de mesurer de réels efforts de performance des agents. De plus, la Banque de France pratique depuis dix ans une politique importante de maîtrise salariale.