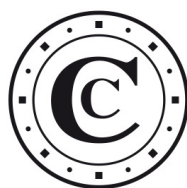


Cour des comptes



LA BANQUE DE FRANCE

Exercices 2011-2017
Accentuer la transformation engagée

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré.....	9
Introduction.....	11
Chapitre I Des résultats élevés, une ambition de transformation affirmée.....	15
I - Des résultats largement dûs à l'environnement monétaire et financier	16
A - Un bilan en forte augmentation	16
B - Des résultats financiers très élevés.....	18
C - De forts reversements à l'État appelés à se réduire.....	22
D - Un renforcement substantiel des fonds propres.....	23
E - Des crédits budgétaires insuffisants pour couvrir le coût des missions de service public de la Banque	25
II - Des plans stratégiques qui visent à accélérer la transformation de la Banque mais sans réexamen préalable des missions exercées pour le compte de l'État	28
A - Un plan 2013-2015 qui a engagé la préparation de la Banque de 2020	29
B - Un plan « Ambitions 2020 » qui accentue la transformation engagée.....	30
Chapitre II Une transformation du réseau qui devra s'accroître au-delà de 2020.....	35
I - La transformation de la carte des implantations a été relancée depuis 2010	36
A - Une faible diminution du nombre des implantations territoriales... ..	36
B - ... s'accompagnant d'une spécialisation de leurs activités	38
C - Un nombre d'implantations qui, en 2020, restera supérieur à celui des banques de l'Eurosystème de pays comparables	39
II - Des missions du réseau inchangées, exercées selon de nouvelles modalités.....	43
A - La digitalisation des services rendus aux particuliers	44
B - Les nouvelles modalités d'exercice des missions au service de l'économie	48
III - Une transformation qui doit conduire à une réduction des coûts de fonctionnement du réseau	52
A - Une réduction engagée des effectifs du réseau qui s'accompagne de déséquilibres régionaux	53
B - Une réduction prévisionnelle des coûts de fonctionnement insuffisamment étayée	54

IV - Un réexamen des missions à engager rapidement, en liaison avec l'État, pour préparer l'après 2020	55
A - Le devenir des services aux particuliers	55
B - L'utilité des services à l'économie	56
Chapitre III Des choix porteurs de risques en matière de recyclage et de fabrication de la monnaie fiduciaire.....	59
I - Une évolution de l'utilisation des espèces à moyen et long termes difficile à anticiper	60
II - L'activité d'entretien de la monnaie fiduciaire en circulation soumise à de profondes réorganisations.....	61
A - Les conséquences du plan de modernisation des caisses sur l'organisation de l'activité de tri et de remise en circulation des billets	62
B - Les incertitudes liées aux réorientations des flux à recycler entre les acteurs de la filière.....	63
III - Le choix risqué de créer de grands centres fiduciaires automatisés de traitement des billets	65
A - De nouveaux centres fiduciaires (NCF) coûteux	66
B - Des capacités de tri surdimensionnées.....	67
IV - Le pari de l'excellence industrielle au sein de l'Eurosystème en matière de fabrication des billets	68
A - La filialisation de l'activité papeterie dans le cadre de la mise en place d'un pôle public de fabrication des billets de l'Eurosystème.....	69
B - Le projet « Refondation » : renforcer la Banque dans sa position de premier imprimeur public de l'Eurosystème.....	73
Chapitre IV Des effectifs qui se réduisent mais des personnels qui continuent à bénéficier d'avantages coûteux et des dépenses immobilières à placer sous plus forte contrainte.....	79
I - Des effectifs qui se réduisent dans un contexte de nombreux départs en retraite	80
A - Un effort de réduction des effectifs récemment accru	81
B - Une politique de rémunération globalement maîtrisée, une masse salariale qui a commencé à décroître	87
C - Un régime spécial des retraites progressivement aligné sur celui de la fonction publique de l'État et dont la couverture est désormais presque intégrale.....	95
II - Un régime de congés et des dépenses sociales qui restent très favorables et dont la réforme doit être poursuivie.....	100
A - Un régime de congés avantageux	100
B - Un niveau des dépenses sociales supérieur à 10 % de la masse salariale.....	101
C - Les différents leviers à mobiliser pour diminuer le poids relatif des dépenses sociales.....	104

III - Une évolution importante du parc immobilier, des gains qui ne seront mesurables qu'à long terme.....	106
A - Une multiplicité de projets immobiliers	106
B - Des effets qui tardent à être visibles	108
C - Des améliorations à poursuivre dans la gestion du parc locatif	111
Chapitre V Une politique de mécénat à encadrer strictement.....	115
I - Une politique de mécénat disparate et qui a connu des dérives.....	116
II - Le projet Citéco : des dérives calendaires et budgétaires, un coût d'exploitation à maîtriser	120
A - Un projet confronté au déploiement de plusieurs offres sur la thématique de la monnaie	120
B - Des dérapages calendaires et budgétaires	121
C - Un coût récurrent pour la Banque de France induit par une situation financière prévisionnelle structurellement déficitaire	123
Conclusion générale.....	127
Récapitulatif des recommandations	129
Annexes	131
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	149

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *La Banque de France, exercices 2011-2017, accentuer la transformation engagée*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leur auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme De Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazala, Barbé, Lefebvre, Charpy, Mme Trupin, M. De Gaulle, Mme Saliou Monique, MM. Uguen, Guédon, Mousson, Viola, Clément, Delaporte, Miller, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, M. Allain, Mmes Fontaine, Gravière-Troadec, M. Fialon, Mme Toraille, M. Bouvard, Mme Lemmet-Sévérino, conseillers maîtres, M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Thibault, M. Albertini, conseillers maîtres, M. Vazeille, conseiller référendaire et Mme Clamadiou, rapporteure extérieure, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de Mme Morell, conseillère maître, contre-rapporteure devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 novembre 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 28 juin 2018, par la première chambre, présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de M. Cazala, Mme Bouygard, MM. Soubeyran, Dubois, Levionnois et Beaux, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Thibault, M. Albertini, conseillers maîtres, M. Vazeille, conseiller référendaire, Mme Clamadieu, rapporteure extérieure, et, en tant que contre-rapporteure, Mme Morell, conseillère maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 2 octobre 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, MM. Andréani et Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

La Banque de France, institution *sui generis* dont le capital appartient à l'État, constitue, avec la Banque Centrale Européenne (BCE) et les banques centrales nationales (BCN) des pays de l'Union Européenne, le Système européen de banques centrales (SEBC), et, avec la BCE et les BCN de la seule zone euro, l'Eurosystème. Le Gouverneur de la Banque de France est membre du conseil des gouverneurs de la BCE ; il participe à ce titre à la définition de la politique monétaire de la zone euro.

La Banque exerce ses missions d'une part, dans ce cadre européen, et d'autre part, au plan national, pour le compte de l'État. Ses compétences, sa gouvernance et son organisation découlent du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et des dispositions du code monétaire et financier qui lui sont propres¹.

Dans le cadre du monopole d'autorisation d'émission de billets de banque en euros de la BCE, la Banque de France produit – ce qui n'est pas le cas de toutes les BCN – et met en circulation les billets sur le territoire national. Elle assure l'entretien de la monnaie fiduciaire et est garante de la bonne qualité de sa circulation. Sans préjudice de l'objectif principal de stabilité des prix, elle apporte son soutien à la politique économique générale du Gouvernement. Elle détient les réserves de change de l'État en or et en devises et veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes et moyens de paiement.

À la suite de la crise financière de 2008, puis de celle des dettes souveraines, le contexte européen dans lequel la Banque intervient a profondément évolué. La politique monétaire expansionniste menée par la BCE, fondée sur des taux d'intérêt faibles et des achats massifs de titres, a fortement orienté les modalités d'intervention de la Banque de France. Il en est résulté d'importantes répercussions sur son bilan et ses résultats. Dans le même temps, la mise en place de l'Union bancaire et le développement de la surveillance de la stabilité financière ont renforcé les tâches « macro-prudentielles » de la Banque, conjointement avec le Haut Conseil de la stabilité financière².

¹ Articles 127 à 133 et 282 à 284 du TFUE et protocole n° 4 qui lui est annexé ; articles L. 141-1 à L. 144-5 du code monétaire et financier.

² Le Haut Conseil de la stabilité financière a été créé par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013. Présidé par le ministre des finances, il compte huit membres dont le Gouverneur de la Banque de France.

Au-delà du cadre européen, la Banque de France exerce traditionnellement des missions d'intérêt général pour le compte de l'État. À ce titre, celui-ci rémunère la Banque afin de couvrir les coûts qu'elle engage.

Un contrat de service public (cf. annexe 1) et un contrat de performance précisent ces missions complémentaires³, les objectifs à atteindre et les relations financières entre la Banque et l'État. Conformément à la loi, le principe retenu est celui d'un financement au coût complet des prestations réalisées. La grande majorité du coût de ces prestations provient en 2017 du traitement des dossiers de surendettement (68 %) et de la tenue du compte du Trésor (28 %).

Ces missions exercées pour le compte de l'État ne sont pas toutes assurées par les homologues de la Banque. Tel est le cas pour le surendettement, dont aucune autre BCN n'assure le suivi. Il en résulte une situation spécifique, notamment en termes de densité du réseau de la Banque et de ses effectifs. Malgré des restructurations successives, la Banque dispose proportionnellement d'implantations et d'effectifs plus nombreux que les autres BCN de l'Eurosystème.

Le Gouverneur de la Banque de France est nommé en Conseil des ministres pour un mandat de six ans, renouvelable une fois. Il est assisté des deux sous-gouverneurs, nommés dans les mêmes conditions. L'actuel Gouverneur a été nommé en novembre 2015.

La Banque est administrée par un Conseil général, qui se réunit huit à dix fois par an sous la présidence du Gouverneur. Outre celui-ci et les deux sous-gouverneurs, le Conseil général comprend deux membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale, deux membres nommés par le Président du Sénat, deux membres nommés en Conseil des ministres, un représentant des salariés et le vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Un censeur, nommé par le ministre chargé de l'économie, chef de service à la direction générale du Trésor, assiste à ses réunions.

La direction de la Banque de France, indépendamment de l'ACPR qui lui est adossée et que le Gouverneur préside, est organisée autour d'un secrétariat général, qui regroupe plusieurs fonctions transversales, de six directions générales et d'une inspection générale (cf. annexe 2). Elle s'appuie sur 13 directions régionales et l'ensemble du réseau.

**

³ Secrétariat des commissions de surendettement ; mise en circulation des monnaies métalliques sur le territoire métropolitain ; gestion du fichier central des chèques ; appui à la gouvernance de la zone franc ; gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers ; tenue du compte du Trésor public ainsi que les prestations bancaires qui s'y rattachent ; organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor.

Le présent rapport fait suite aux précédents travaux concernant la Banque de France menés par la Cour ces dernières années.

Un rapport public thématique, portant sur les années 1994 à 2003, a été publié en mars 2005. La Cour avait à l'époque dressé un constat sévère sur la gestion de la Banque, qui venait d'enregistrer, pour la première fois de son histoire, une perte sur l'exercice 2003. Elle recommandait une redéfinition des moyens à mettre en œuvre au regard des missions à effectuer tout en s'interrogeant sur certaines d'entre elles, une révision du cadre conventionnel des relations avec l'État et une réforme profonde des modes de gestion des ressources humaines et de l'action sociale et culturelle.

Les recommandations formulées dans le rapport précité ont fait l'objet d'une insertion de suivi dans les rapports publics annuels de la Cour de 2007 et de 2008. Celle-ci constatait que la Banque avait mis en œuvre plusieurs des réformes recommandées.

La Banque a ensuite fait l'objet en 2011 d'un rapport particulier, portant sur les années 2004 à 2010. Il en est issue une insertion au rapport public annuel de 2012, dans laquelle la Cour relevait l'importance des évolutions positives conduites par la Banque. Elle soulignait toutefois que l'exigence de maîtrise des charges d'exploitation et de réduction des effectifs demeurait forte. Cet impératif était justifié, d'un côté, par un contexte financier devenu plus instable et nécessitant de mieux couvrir les risques et les engagements de long terme, et, de l'autre, par l'évolution de l'Eurosystème, qui pouvait, de plus en plus, placer les BCN en concurrence entre elles pour la réalisation de certaines missions. La Cour estimait que cette situation justifiait une nouvelle étape de modernisation de la Banque, d'une ampleur supérieure aux précédentes réorganisations, notamment en termes de réduction de la taille du réseau, d'accentuation des gains de productivité des fonctions support et de modération des avantages salariaux et non salariaux des agents. A cet effet, elle recommandait l'élaboration de plans d'action à horizon 2020.

Le présent rapport examine les années 2011 à 2017. Il ne porte ni sur la conduite de la politique monétaire, qui relève de la BCE, ni sur l'exercice des missions au titre de la stabilité et de la supervision financières. Il analyse les évolutions que la Banque connaît dans le cadre de son cycle stratégique 2011-2020, et plus particulièrement du plan « Ambitions 2020 » en cours d'exécution⁴.

⁴ L'ACPR, chargée du contrôle prudentiel et de l'agrément des banques et assurances, est adossée à la Banque de France, dont elle constitue un budget annexe. Ses résultats ne sont pas détaillés dans le présent rapport, mais ses moyens humains et financiers sont retracés dans ses tableaux. La situation de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), qui est devenu une filiale de la Banque de France au 1^{er} janvier 2017, n'a pas été examinée dans le cadre du présent rapport.

Dans la limite des investigations menées à l'occasion de ce nouveau contrôle, la Cour constate que, dans une période au cours de laquelle la Banque connaît des résultats historiquement élevés, celle-ci met en œuvre une stratégie affirmée de transformation (I). Elle a, dans ce cadre, engagé une transformation de l'organisation de son réseau, qui devra toutefois s'accroître après 2020 (II), et a dû faire des choix porteurs de risques en termes de recyclage et de fabrication de la monnaie fiduciaire (III). Ses effectifs se réduisent à nouveau dans le contexte de forts départs en retraite mais les dépenses sociales et immobilières devraient être placées sous plus forte contrainte financière (IV). Enfin, la politique de mécénat menée par la Banque, qui a connu des dérives, doit être fortement encadrée (V).

Chapitre I

Des résultats élevés, une ambition de transformation affirmée

La composition et la taille du bilan de la Banque de France ont fortement évolué depuis le début de la crise financière en 2007. La baisse des taux directeurs de la BCE a entraîné une forte progression des refinancements accordés aux banques. De même, la politique monétaire non conventionnelle d'achat de titres a conduit à une croissance des portefeuilles de titres détenus dans le cadre de la politique monétaire.

Dans ce contexte, le résultat net de la Banque de France a atteint des niveaux historiques ces dernières années, se traduisant d'une part, par des versements à l'État élevés sous forme d'impôt sur les sociétés et de dividendes et, d'autre part, par l'accroissement des réserves de la Banque. Toutefois, le resserrement de la politique monétaire devrait entraîner un recul du résultat financier de la Banque à moyen terme.

Les résultats de la Banque dépendent ainsi en grande partie de l'orientation de la politique monétaire et de la situation des marchés. Cela ne doit toutefois pas la soustraire aux exigences d'exemplarité de la gestion publique. Dans ce cadre, l'accentuation de la réduction des coûts de fonctionnement de la Banque reste indispensable.

Deux exercices stratégiques ont été successivement engagés pendant la période examinée, le premier pour les années 2013-2015 et le second pour les années 2017-2020. Marqués par l'affirmation d'une ambition de transformation de la Banque, ils ont contribué à la réduction des coûts. Toutefois, ils n'ont pas été précédés d'un réexamen des missions effectuées pour le compte de l'État, ce qui en a limité la portée.

I - Des résultats largement dûs à l'environnement monétaire et financier

La politique d'assouplissement quantitatif de la Banque centrale européenne mise en place pour soutenir les économies de la zone euro a conduit à un fort accroissement de la taille du bilan de la Banque de France. Elle a contribué à l'atteinte de résultats financiers très élevés qui ont permis à la Banque de renforcer ses réserves et de verser des sommes très importantes à l'État. Toutefois les crédits budgétaires n'ont pas compensé à la Banque les coûts occasionnés par les missions de service public qu'elle rend pour son compte. En conséquence, la Banque a effectué des retenues sur les dividendes, irrégulières au regard des principes budgétaires.

A - Un bilan en forte augmentation

La composition du bilan de la Banque de France⁵ a considérablement évolué depuis 2010. Cette situation résulte, d'une part, de la croissance des refinancements accordés aux banques et, d'autre part, de l'augmentation des actifs des portefeuilles de titres détenus, aussi bien dans le cadre de la politique monétaire que pour compte propre. La taille du bilan de la Banque de France a ainsi quintuplé depuis 2005 et plus que doublé depuis 2010.

Tableau n° 1 : bilan simplifié de la Banque de France (Md€)

Actif			Passif		
	2017	2010		2017	2010
Réserves	132,5	126,1	Billets	217,0	157,4
Or	84,7	82,6			
Devises	47,8	43,5			
Concours aux banques dans le cadre de la politique monétaire	113,7	35,0	Dépôts des banques dans le cadre de la politique monétaire	488,7	44,6
Titres de politique monétaire	486,5	21,3			
Autres titres	151,2	157,6	Autres dépôts	212,5	131,3
Ajustement billets en circulation	87,9	76,5	Capital et réserves	39,7	28,6
Autres	81,7	65,1	Autres	95,6	119,7
Total	1 053,5	481,6	Total	1 053,5	481,6

Source : Cour des comptes à partir de données Banque de France

⁵ Tous les agrégats financiers présentés dans cette partie incluent l'ACPR.

Au 31 décembre 2017, les titres acquis dans le cadre de la politique monétaire ont atteint le niveau inédit de 486,5 Md€. Ils représentaient 46,2 % de l'actif⁶. En contrepartie, au passif, les dépôts des établissements de crédit dans le cadre de la politique monétaire se sont accrus de 444,1 Md€ depuis 2010, tandis que la hausse de la circulation fiduciaire a également contribué à la progression de la taille du bilan de la Banque.

**La politique monétaire d'assouplissement quantitatif
de la BCE**

Depuis les crises survenues entre 2008 et 2011, la BCE a pris des mesures de politique monétaire inédites. Son principal taux directeur (le taux principal des opérations de refinancement) est actuellement nul, alors qu'il atteignait 4,0 %⁷ en juin 2007. En outre, la BCE a mis en œuvre, entre juillet 2009 et octobre 2012, une première phase de trois programmes d'achat de titres : deux programmes d'achat d'obligations sécurisées de 60 Md€ et 40 Md€ et un programme d'achat de dettes souveraines. Elle a été conduite, à partir de 2014, à élargir ces mesures non conventionnelles, qui ont accru considérablement le volume des titres aux bilans des banques centrales. Le volume d'achat mensuel a varié selon les périodes. En mars 2016, il a été décidé de porter ces achats de 60 Md€ à 80 Md€ par mois, avant de revenir à 60 Md€ mensuels entre avril et décembre 2017.

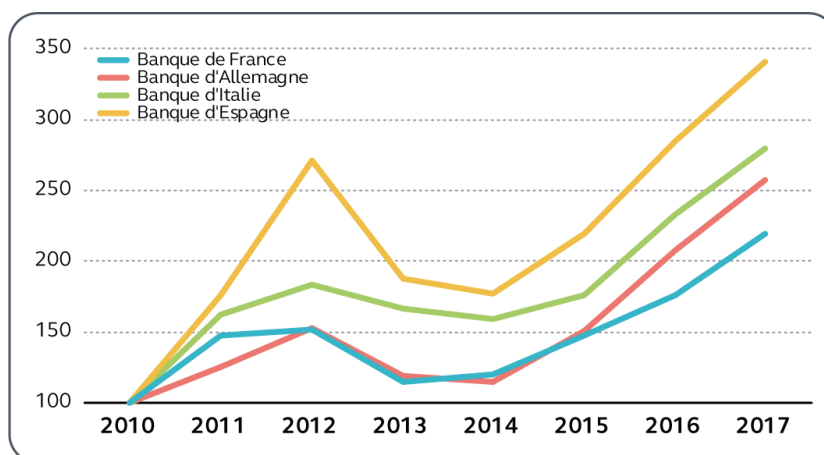
Les achats mensuels ont été réduits pour atteindre 30 Md€ de janvier à septembre 2018 et 15 Md€ à partir d'octobre 2018. Ils devraient arriver à leur terme à la fin de l'année 2018, si les perspectives d'inflation à moyen terme de la BCE sont confirmées. La BCE prévoit par ailleurs de laisser inchangés ses taux directeurs au moins jusqu'à l'été 2019.

⁶ Ils se sont inscrits dans le cadre de plusieurs programmes d'achats de titres publics (plus de 80 % de l'encours total des titres détenus à la fin de l'année 2016) et privés.

⁷ Il s'agissait d'un taux de soumission minimal. Depuis le 15 octobre 2008, ce principal taux d'intérêt est à taux fixe.

Soutenue par la politique monétaire non conventionnelle de la BCE, la taille du bilan des principales banques centrales de l'Eurosystème a également progressé dans des proportions importantes depuis 2010 (multiplication par 3,4 pour la Banque d'Espagne ; 2,8 pour la Banque d'Italie ; 2,6 pour la Bundesbank, contre 2,2 pour la Banque de France).

Graphique n° 1 : total du bilan des principales banques centrales de la zone euro au 31 décembre de chaque année (base 100 au 31 décembre 2010)



Source : Cour des comptes

B - Des résultats financiers très élevés

La Banque de France a dégagé en 2017 un excédent, après impôt sur les bénéfices, de 3,3 Md€, proche des importants excédents des années 2012 et 2016. Ces résultats s'expliquent par le maintien à un haut niveau du revenu financier, associé à des charges maîtrisées et à une moindre alimentation du fonds pour risques généraux (FRG) mis en place pour couvrir les risques financiers auxquels la Banque fait face.

**Tableau n° 2 : décomposition du résultat de la Banque de France
(Md€)**

<i>(Md€)</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat financier	7,07	9,62	7,57	6,30	6,21	7,10	7,50
Revenu monétaire	3,71	5,39	3,89	2,43	2,15	2,69	3,41
dont revenu monétaire mutualisé	3,46	4,91	3,46	2,15	1,81	2,00	2,16
dont revenu monétaire non mutualisé	0,25	0,48	0,43	0,28	0,34	0,69	1,24
Revenu financier pour compte propre	3,37	4,24	3,68	3,87	4,06	4,41	4,09
Charges nettes à couvrir	- 1,42	- 1,44	- 1,40	- 1,50	- 1,50	- 1,55	- 1,48
Résultat ordinaire	5,65	8,18	6,17	4,80	4,71	5,56	6,02
Dotation au Fonds pour risques généraux (FRG)	- 2,07	- 1,85	- 1,25	- 0,59	- 0,50	- 0,00	- 0,00
Résultat exceptionnel	0,00	-0,07	-0,03	0,00	-0,08	0,00	0,00
Résultat avant impôt	3,58	6,26	4,89	4,22	4,13	5,56	6,02
Impôt sur les sociétés ⁸	2,01	3,11	2,45	2,15	1,90	2,04	2,69
Résultat net	1,57	3,15	2,44	2,07	2,23	3,52	3,33

Source : Cour des comptes à partir de données Banque de France

1 - Un revenu financier élevé sur la période

Variant entre 6,2 Md€ et 9,6 Md€ entre 2011 et 2017, le résultat financier de la Banque de France a conservé un niveau élevé depuis le début de la décennie. Il est constitué du revenu découlant directement de la politique monétaire (3,4 Md€ en moyenne sur la période) et du revenu pour compte propre (4,0 Md€ en moyenne sur la période), issu des placements en titres réalisés grâce à la mobilisation des marges de manœuvre laissées aux banques centrales nationales pour procéder à des investissements sans interférer dans la conduite de la politique monétaire.

⁸ Y compris la taxe de 3 % sur les dividendes, versée entre 2012 et 2017, et ses remboursements encaissés par la Banque en 2017 après sa censure par le Conseil constitutionnel.

Le revenu monétaire provient, d'une part, de la rémunération de l'achat massifs de titres, publics et privés, par la Banque de France, dans le cadre du programme d'achat défini par la BCE, et, d'autre part, d'intérêts facturés (au taux de 0,4 % depuis mars 2016) aux banques qui déposent leur trésorerie excédentaire auprès de la banque centrale. Ces mesures non conventionnelles (jusque-là, les banques centrales de l'Eurosystème n'achetaient pas de titres et rémunéraient les dépôts des banques) ont été adoptées par la BCE pour soutenir les économies de la zone euro dans un contexte de faible inflation. Elles ont permis de stimuler l'offre de crédit par les banques aux entreprises et aux ménages.

Au total, les nouvelles modalités de la politique monétaire ont conduit à un profond changement de la nature même du revenu monétaire des banques centrales. Les revenus dits « de seigneurage », qui provenaient de la seule ressource des billets de banque, ont laissé une place très substantielle à des revenus d'intermédiation similaires à ceux d'une banque.

Le revenu financier est également constitué des revenus pour compte propre. Il est composé du revenu des avoirs en devises, des portefeuilles de titres en euros, des produits financiers sur la clientèle institutionnelle (gestion du compte de l'État, opérations pour le compte de banques centrales étrangères) et du dividende versé par la BCE.

Ce nouvel environnement monétaire, qui a permis de soutenir les résultats financiers de la Banque de France, a également contribué à accroître les revenus financiers des principales banques centrales de la zone euro. Des provisions importantes des risques financiers (de taux d'intérêt, de taux de change, de défaut) ont toutefois réduit le résultat distribuable des banques centrale allemande et espagnole en 2016 et 2017.

2 - Des charges nettes stables sur la période

Atteignant 1,48 Md€ en 2017 (contre 1,42 Md€ en 2011), les charges nettes couvertes par le résultat financier ont peu varié sur la période. En 2017, elles se sont décomposées entre 2,19 Md€ de charges et 0,71 Md€ de recettes non financières.

**Tableau n° 3 : dépenses et recettes non financières
de la Banque de France (M€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frais de personnel	973	990	982	975	963	914	906
Frais généraux	465	516	545	612	582	588	600
Pensions	438	451	461	467	471	475	485
Autres charges	280	264	188	192	194	254	195
Total charges	2 156	2 221	2 176	2 246	2 210	2 231	2 186
Remboursement des prestations rendues à l'État	317	317	305	290	273	250	249
Produit des domaines	156	158	159	153	151	153	159
Contribution des assujettis ACPR	161	178	181	184	188	192	192
Export de billets fabriqués	42	77	79	73	63	53	56
Autres recettes	59	45	53	50	33	35	52
Total recettes	735	775	777	750	708	683	708
Charges nettes à couvrir	1 423	1 444	1 399	1 496	1 501	1 546	1 478

Source : Banque de France, retraitements Cour des comptes

Nota bene : les autres charges sont essentiellement constituées par l'amortissement des immobilisations

La masse salariale a représenté 0,90 Md€ (soit 41,1 %) des dépenses en 2017. En intégrant le coût des pensions des bénéficiaires du régime spécial de la Banque de France, les dépenses de personnel ont ainsi représenté 63,3 % des dépenses. Elles ont reculé entre 2011 et 2017 (- 6,9 %), principalement du fait du repli de 2016 (- 5,1 %) consécutif à la forte baisse des ETP. Les frais généraux ont toutefois fortement augmenté sur la période : + 29,0 %, soit + 4,3 % en moyenne annuelle. En particulier, les dépenses informatiques ont crû sensiblement en 2012 et 2013. La croissance des pensions versées (+ 1,7 % en moyenne sur la période) est essentiellement due à un effet volume (croissance du nombre de retraités), les revalorisations ayant été très faibles sur la période.

Les recettes (hors revenus financiers) ont atteint 0,7 Md€ en 2017. Elles se composent principalement du remboursement par l'État du coût des missions de service public assurées par la Banque (0,25 Md€), des contributions pour frais de contrôle des assujettis au contrôle de l'ACPR (0,19 Md€) et du produit des domaines (0,16 Md€).

Le remboursement par l'État du coût des missions de service public assurées par la Banque a fortement baissé depuis 2011 (- 21,5 %), l'État ayant décidé de ne plus prendre en charge la totalité du coût réel de ces missions par crédits budgétaires (cf. *infra*). En revanche, les recettes de l'ACPR, constituées quasi exclusivement du produit des contributions pour frais de contrôle, ont progressé de 19,3 % au cours de la période en raison de deux hausses du taux de cette contribution en 2012 et 2013. Enfin, le produit des domaines a été stable, autour de 0,15 Md€ sur la période. Il est constitué du produit des services aux entreprises et aux banques (FIBEN⁹ et GEODE¹⁰), de la tenue des fichiers d'incidents (FCC, FICP, FNCI)¹¹ et des revenus des immeubles locatifs.

C - De forts reversements à l'État appelés à se réduire

Une part prédominante des résultats de la Banque de France est versée au budget de l'État, sous forme de recettes fiscales (impôt sur les sociétés¹² et taxe sur les dividendes de 3 %¹³) et non fiscales (dividende).

Afin de permettre à la Banque de couvrir plus rapidement la totalité de ses engagements de retraite, à compter de l'affectation des résultats de l'exercice 2014 et jusqu'à leur couverture intégrale, l'État a accepté de lui laisser 30 % de ses résultats (au lieu de 25 % antérieurement). Cette révision du partage du résultat était notamment justifiée par la hausse prévisible des engagements de retraite consécutive à une réduction attendue de leur taux d'actualisation dans un contexte de taux d'intérêt très bas.

L'opportunité de l'augmentation de 25 à 30 % de la part du résultat revenant à la Banque apparaît toutefois discutable. Dans cette période de forte progression du résultat, le maintien à 25 % lui aurait permis d'assurer de manière satisfaisante (cf. *infra*) le provisionnement de son régime de retraite.

⁹ Fichier bancaire des entreprises utilisé par les banques dans leur décision d'octroi de financements.

¹⁰ Gestion opérationnelle et dynamique des entreprises : prestation de réalisation d'un diagnostic de la situation financière d'une entreprise et de ses perspectives.

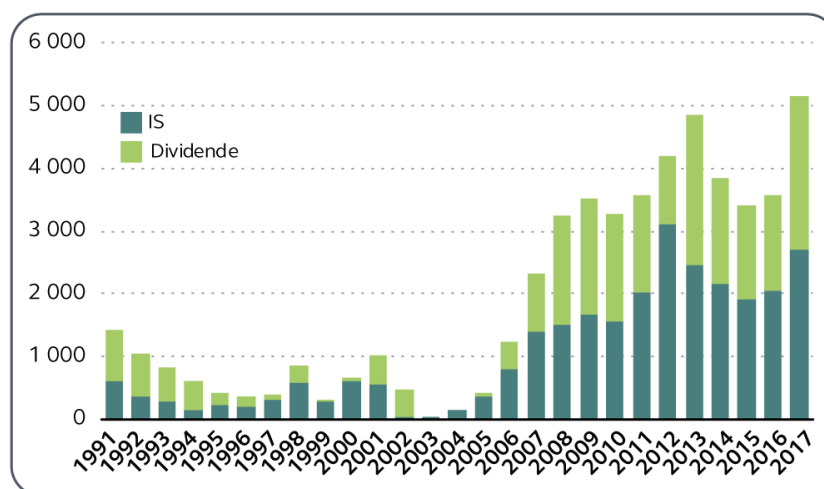
¹¹ Fichier central des chèques, fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, fichier national des chèques irréguliers.

¹² La Banque de France est explicitement assujettie à l'impôt sur les sociétés par l'article 1654 du code général des impôts.

¹³ Votée dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 et invalidée par le Conseil constitutionnel en octobre 2017 (cf. ci-dessous).

Depuis la crise financière, les versements à l'État ont très fortement augmenté, atteignant 3,9 Md€ en moyenne entre 2008 et 2017, contre 0,7 Md€ entre 1999 et 2007.

Graphique n° 2 : versements globaux de la Banque de France à l'État (en M€)



Source : Banque de France

Nota bene : la taxe de 3 % sur les dividendes est agrégée avec l'IS

En définitive, il faut considérer les résultats de la période sous revue, soutenus par la politique monétaire d'assouplissement quantitatif de la BCE, comme exceptionnels. D'ores et déjà, les projections de résultats réalisés par la Banque laissent entrevoir un recul à l'horizon 2022. Même dans l'hypothèse d'une affectation totale du résultat au profit de l'État à partir de 2020, qui doit être discutée entre la Banque et le ministère de l'économie et des finances, ces mêmes projections laissent entrevoir un recul des versements d'impôt sur les sociétés et de dividende à l'État d'environ 1 à 2 Md€ à l'horizon 2022.

D - Un renforcement substantiel des fonds propres

Les bons résultats de la Banque ont contribué à renforcer substantiellement ses fonds propres entre 2011 et 2017.

Tableau n° 4 : capital et réserves de la Banque de France (M€)

	31/12/2010	31/12/2017
Capital	457	1 000
Réserves	4 342	8 252
réserve spécifique	457	877
réserve spéciale pour les retraites	1 244	4 060
réserves et provisions pour investissement	1 349	1 373
fonds de réserve non affecté	299	950
autres réserves	993	992
Report à nouveau	155	0
Fonds pour risques généraux (FRG)	1 745	8 000
Réserve de réévaluation des réserves en or et devises	21 822	22 377
Total	28 521	39 629

Source : Banque de France, calculs Cour des comptes

Outre son capital, le passif du bilan de la Banque de France présente des réserves de plusieurs natures :

- la réserve spécifique, dotée à hauteur de 5 % du résultat net de chaque exercice jusqu'à un plafond égal à deux fois le capital. Elle atteignait, au 31 décembre 2017, 877 M€, soit un niveau encore éloigné du plafond (2,0 Md€) ;
- la réserve spéciale pour les retraites, destinée à contribuer au financement des engagements de retraite (4,1 Md€) ;
- une réserve destinée au financement d'investissements (1,4 Md€) ;
- le fonds pour risques généraux (FRG) institué pour couvrir l'ensemble des risques de la Banque (risques de crédit, de taux, actions et opérationnels). Doté chaque année en fonction d'une appréciation de l'évolution des risques, il a atteint 8,0 Md€ à la fin de l'année 2017 ;
- la réserve de réévaluation des réserves en or et devises, dont les règles de fonctionnement sont définies par une convention entre la Banque de France et l'État, couvrant le risque de change (22,4 Md€ fin 2017).

De 2011 à 2017, la progression des réserves, de 11,1 Md€, provient essentiellement de la croissance du FRG (+ 6,2 Md€) et de la réserve spéciale pour les retraites (2,8 Md€), qui a permis de renforcer la couverture des engagements de retraite, passée de 55 % en 2011 à 88 % en 2017 (cf. *infra* sur ce dernier point).

E - Des crédits budgétaires insuffisants pour couvrir le coût des missions de service public de la Banque

Le contrat de performance signé entre l'État et la Banque de France en 2011 fixe le cadre général des missions d'intérêt général qu'exerce la Banque pour le compte de l'État. Il définit les modalités de prise en charge par l'État de leur coût, évalué à partir de la comptabilité analytique de la Banque. Dès la première année du contrat, le principe du remboursement au coût complet, pourtant inscrit à l'article 2, n'a pas été respecté par l'État. Depuis 2012, la diminution constante des remboursements a conduit à une sous-compensation par l'État croissante.

Tableau n° 5 : coûts engagés par la Banque de France et compensation versée par l'État (M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coût total des prestations	330,9	318,6	309,9	304,9	303,9	301,1	283,7
Surendettement	220,9	220,4	216,2	214,5	212,1	209,1	192,0
Tenue du compte du Trésor	96,3	86,3	80,9	79,1	80,4	80,5	80,1
Monnaies métalliques	8,2	7,9	8,0	6,6	6,6	6,6	6,6
Adjudications	3,1	1,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2
Accords de consolidation	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
Zone franc	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Montant remboursé par l'État	316,6	316,7	304,6	290,0	272,7	250,0	249,2
Déficit de compensation	14,3	1,9	5,3	14,9	31,2	51,1	34,5

Source : Banque de France

De fait, des mécanismes irréguliers, au regard du principe de non contraction des recettes et des dépenses, et conduisant à contourner la norme de dépense de l'État, ont été utilisés pour s'acquitter des sommes dues à la Banque de France. Dans un premier temps, la Banque a pris l'initiative d'effectuer une retenue correspondant à la sous-compensation sur le dividende versé à l'État l'exercice suivant, aboutissant ainsi à une minoration de 0,7 M€, puis 2,8 M€ des dividendes versés en 2014 et 2015. Ces retenues, inférieures à la sous-compensation, correspondent à la perte nette qu'elle occasionne pour la Banque après prise en compte des moindres versements d'impôt sur les sociétés et de dividendes qui en découlent.

Cette pratique n'a pas fait l'objet d'une approbation explicite par l'État mais par le seul Conseil général, en présence toutefois de son représentant. Par là même, la Banque centrale a voulu rappeler qu'elle ne devait pas financer une mission exercée pour le compte de l'État en raison de l'interdiction de financement des États par les banques centrales de la zone euro résultant de l'article 123 du TFUE¹⁴.

Dans un second temps, pour résorber les sous-compensations des années 2015 et 2016, l'État a autorisé, dans un courrier du 20 octobre 2016, la Banque à minorer le dividende versé en 2016 de 18,6 %¹⁵ du déficit de compensation, soit de 15,3 M€. Cette autorisation vaut également pour la prise en charge des coûts des années 2017 et 2018 dès lors que les crédits budgétaires seraient insuffisants. Le dividende versé en 2017 a ainsi été réduit de 6,8 M€.

La trajectoire pluriannuelle 2017 - 2020 de remboursement par l'État des coûts de la Banque de France

Afin de maîtriser les dépenses de la Banque de France dans la gestion des dossiers de surendettement, qui constitue la plus grande source de ces dépenses, un avenant au contrat de performance a été signé en 2016. Celui-ci prévoit une nouvelle trajectoire de rémunération entre 2017 et 2020, modulée selon le nombre de dossiers de surendettement déposés. La Banque pourra ajuster sa facturation annuelle si le nombre de dossiers finalement déposés s'écarte de plus de 10 000 (à la hausse ou à la baisse) du chiffre inscrit dans l'avenant.

En 2017, la rémunération attendue était fixée à 290,9 M€ sur la base de 215 000 dossiers de surendettement déposés, tandis qu'en 2020 elle atteindrait 238,7 M€ pour 200 000 dossiers de surendettement déposés.

La trajectoire prévoit une croissance importante de la productivité du traitement des dossiers de surendettement puisque, pour une baisse attendue de 7,0 % des dossiers déposés, elle inscrit une baisse de 24,5 % des coûts associés. En 2017, le nombre de dossiers de surendettement attendu étant inférieur de 20 000 à celui sous-jacent à la trajectoire de compensation (195 000 contre 215 000), la Banque a facturé ses prestations 283,7 M€ contre 290,0 M€ inscrit dans l'avenant.

¹⁴ « Est interdit par la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres (...) d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales (...) ».

¹⁵ Part qui serait revenue à la Banque après prise en compte d'un surcroît d'IS et de dividende versés à l'État.

En 2018, les crédits budgétaires votés en loi de finances initiale (243,9 M€) sont également insuffisants pour compenser le coût prévu (252,1 M€). Il en résulte que le dividende versé à l'État en 2018 a, de nouveau, été minoré du montant que la Banque aurait conservé (1,6 M€) si la compensation avait été totale.

Cette pratique de réduction du dividende, autorisée par l'État, est critiquable. Elle contrevient au principe budgétaire de non compensation des dépenses et des recettes de l'État et constitue un contournement de la norme de dépenses de l'État. La Cour l'avait déjà signalé dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2017¹⁶.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit l'ouverture de crédits (241 M€) permettant de couvrir 100 % des coûts estimés par la Banque pour ses opérations effectuées pour le compte de l'État.

Par ailleurs, dans son courrier d'octobre 2016, le ministre de l'économie a également donné son accord pour que soit compensée la procédure de droit au compte à partir de 2020 (pour un coût actuellement estimé de 7,6 M€). Selon l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la Banque de France doit en effet désigner un établissement tenu d'ouvrir un compte à une personne s'étant vu refuser l'ouverture de compte par une banque. La forte croissance du nombre de désignations¹⁷ a ainsi conduit à une augmentation significative du coût de cette procédure pour la Banque.

Le principe d'interdiction du financement des États par les banques centrales devrait contraindre l'État à compenser aussi cette charge sans délai. Cette nécessité d'une pleine compensation des coûts engagés par la Banque pour ses missions de service public conférées par l'État rend d'autant plus indispensable le vote en loi de finances d'un volume de crédits suffisant pour assurer cette compensation.

Cette exigence de régularité ne saurait naturellement dispenser l'État d'inciter la Banque à accroître ses gains de productivité.

¹⁶ Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017. La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁷ Croissance annuelle moyenne de 27 % entre 1985 et 2000, de 15 % entre 2000 et 2010 et 11 % entre 2010 et 2016.

II - Des plans stratégiques qui visent à accélérer la transformation de la Banque mais sans réexamen préalable des missions exercées pour le compte de l'État

À l'issue de son dernier contrôle, la Cour avait recommandé à la Banque de France d'élaborer des plans d'action à horizon 2020. La Banque a engagé cet exercice.

La période examinée est marquée par la succession de deux exercices stratégiques, le premier pour les années 2013-2015 mais s'inscrivant dans une perspective 2020, le second pour les années 2017-2020, sans projection au-delà. S'il en résulte une forte continuité dans les choix stratégiques retenus sur l'ensemble de la période 2011-2020, ils se présentent toutefois différemment dans la forme et la méthode. L'exercice 2013-2015 s'est traduit par une juxtaposition d'éléments sectoriels, sans que l'ensemble fasse l'objet d'une communication institutionnelle. Il a plutôt servi d'appui à l'équipe de direction pour engager une étape plus importante de transformation de la Banque. Au contraire, le plan « Ambitions 2020 », préparé au premier semestre 2016, est un document unique, voulu comme tel et orienté aussi vers l'extérieur de la Banque. Il prolonge et accentue l'exercice précédent, avec la volonté de donner une ligne claire à l'ensemble des personnels et des interlocuteurs de la Banque, voire au grand public.

S'ils engagent une nouvelle transformation de l'organisation de la Banque de France, notamment de son réseau, et, partant, des métiers, de son immobilier, de son informatique, et s'ils réenclenchent la baisse des effectifs, accélérée en fin de période, dans un moment de nombreux départs en retraite, ces documents stratégiques reposent cependant sur deux constantes : le maintien de toutes les missions de la Banque, voire la création de nouvelles, et le maintien de la présence départementale. Ces deux constantes ont pour conséquence de restreindre l'ampleur de cette transformation.

A - Un plan 2013-2015 qui a engagé la préparation de la Banque de 2020

Le Gouverneur de l'époque a engagé en 2011 une réflexion stratégique dans le but de définir ce que devrait être la Banque en 2020, tout en identifiant ce qui pourrait être mené ou préparé jusqu'à fin 2015, date de fin de son mandat.

Plusieurs éléments ont été soulignés lors de cette réflexion stratégique : l'Eurosystème connaissait une mutation profonde, qui entraînerait sans doute son évolution d'un modèle décentralisé, dans lequel toutes les BCN mettaient en œuvre l'ensemble des éléments de la politique monétaire européenne, vers une spécialisation ; de ce fait certaines missions ne seraient plus assurées que par quelques-unes d'entre elles, favorisant l'émergence, aux côtés de la BCE, de quelques grands acteurs ; 40 % des effectifs de la Banque (13 026 ETP fin 2011) partiraient en retraite en une douzaine d'années, ce qui pourrait offrir l'occasion d'une transformation des structures du réseau de la Banque tout en diminuant les effectifs d'environ 2 500 agents pour atteindre 10 500 ETP vers 2020 par le remplacement d'un départ en retraite sur deux ; l'informatique serait décisive pour l'optimisation des processus, ce qui nécessiterait des moyens importants.

À la suite de cette réflexion, différents documents stratégiques ont été successivement adoptés en 2012. Ils constituent ensemble ce que l'on peut considérer, sur le fond, comme « un » plan stratégique 2013-2015 avec une projection à 2020. Pour l'essentiel, ils sont fondés sur trois grandes orientations :

- *Continuer à asseoir l'influence de la Banque de France en Europe et dans le cadre international*, en confortant la position de la Banque au sein de l'Eurosystème afin de peser sur l'évolution des activités de cœur de métier ; en étant un acteur majeur de la stabilité financière, à travers notamment la préparation de l'Union bancaire et la structuration de la fonction de résolution des crises bancaires ; et en contribuant au bon fonctionnement de l'économie, par l'ensemble des activités conduites au service des pouvoirs publics et de la collectivité nationale.
- *Assurer l'indépendance financière de la Banque*, en renforçant ses fonds propres, notamment le fonds pour risques généraux destiné à couvrir les risques liés à l'évolution du bilan de la Banque ; en poursuivant la couverture progressive des engagements de retraite ; et en renforçant la maîtrise des charges, notamment pour pouvoir financer les grands projets informatiques.

- *Préparer la Banque des années 2020, à travers un « plan de transformation », en modernisant le réseau et en repensant en profondeur la structure des succursales, dans une logique de massification des traitements et d'allègement des structures de *front office* ; et en optimisant les activités opérationnelles (production des billets, production des statistiques, services bancaires...), dans une perspective de gains d'effectifs.*

Lors de l'approfondissement de la réflexion stratégique en 2012, l'objectif cible en termes d'effectifs, non rendu public, a été corrigé à 10 150 ETP fin 2020, soit un gain de l'ordre de 2 850 ETP par rapport à fin 2011, sur la base d'un taux de remplacement de 45 % au cours de la période.

Même si les résultats obtenus à fin 2015 (cf. *infra*) restaient encore limités en termes de baisse des effectifs ou d'évolution du réseau, une grande partie de la transformation de la Banque aujourd'hui à l'œuvre découle des orientations stratégiques arrêtées au début de la présente décennie et du travail préparatoire alors effectué.

B - Un plan « Ambitions 2020 » qui accentue la transformation engagée

1 - La préparation d'« Ambitions 2020 »

Au début de l'année 2016, peu après sa prise de fonction, l'actuel Gouverneur a lancé la préparation d'un nouveau plan stratégique pour 2020, dénommé « Ambitions 2020 ». Il soulignait alors que ce plan reposerait, dans la continuité des précédents, sur quatre objectifs : unifier l'ensemble des démarches de transformation et construire un seul plan pour toute la Banque ; amplifier la transformation en actualisant l'existant et en le complétant par des leviers transversaux ; simplifier le processus et l'organisation pour aller vers plus d'efficacité ; clarifier les objectifs et les missions pour que la Banque soit mieux connue et reconnue.

Dans ce cadre, le Gouverneur a précisé qu'il n'anticipait pas de grandes ruptures dans la nature même des missions actuelles du réseau, mais qu'il fallait prendre en compte le tassement de la circulation fiduciaire et la diminution du nombre de dossiers de surendettement. À l'inverse, il se prononçait pour que la Banque joue le rôle d'opérateur national en matière d'éducation économique et financière du public.

Le plan « Ambitions 2020 », présenté au Conseil général en juin 2016, repose sur trois « fondamentaux », sept « ambitions », qui regroupent l'ensemble des déclinaisons opérationnelles, et 10 « grands repères » chiffrés à échéance 2020. Il est sous-tendu par une comparaison avec les autres grandes banques centrales nationales en termes de missions, d'effectifs et d'implantations territoriales. Ce parangonnage souligne que la Banque de France exerce un plus grand nombre de missions que ses homologues, avec proportionnellement un plus grand nombre d'agents et un réseau plus étendu (cf. *infra*), sans, toutefois, que des conclusions en soient tirées en termes de réexamen de ces missions.

Le contenu du Plan « Ambitions 2020 »

Trois « fondamentaux » sont soulignés en ouverture : le maintien de toutes les missions existantes et l'ajout d'une nouvelle, l'éducation économique et financière des publics ; le maintien de recrutements de titulaires par concours, selon le statut et le maintien de l'équilibre en cours des recrutements entre titulaires et contractuels ; la confirmation de l'architecture géographique présentée en 2013, dont une direction par département, durablement, et aucune fermeture de site supplémentaire.

Les sept ambitions retenues se décomposent en trois catégories :

Tout d'abord, trois ambitions verticales qui regroupent toutes les missions : en termes de *stratégie monétaire*, viser un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique monétaire au sein du système européen ; en termes de *stabilité financière*, aller vers un système financier plus sûr, notamment en faisant de l'ACPR une force décisive de proposition et d'action au sein de l'Union européenne ; en termes de *services à l'économie*, être plus proche des acteurs économiques de terrain et être reconnu comme un service public exemplaire, notamment en offrant des services performants aux entreprises, aux particuliers, y compris les plus défavorisés, ainsi qu'à la collectivité.

Ensuite, trois ambitions transversales pour être pleinement reconnu : une Banque *plus performante*, avec notamment des effectifs justes, un meilleur pilotage transversal, une simplification des façons de travailler ; une Banque *plus innovante*, grâce à des investissements très importants et mieux pilotés, pour une Banque digitale ; une Banque *plus visible*, à travers une présence accrue dans le débat économique et financier et un engagement en termes de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) affirmé.

Enfin, une ambition pour les équipes : qu'elles se sentent davantage valorisées et mobilisées.

Dix repères sont identifiés de façon à pouvoir suivre dans la durée la mise en œuvre de ce plan stratégique.

Les quatre premiers concernent les équipes : au moins 1000 recrutements d'ici 2020 ; 200 nouveaux cadres par promotion interne d'ici 2020, pour contribuer à atteindre un objectif de 35 % de cadres ; 9 800 ETP fin 2020, soit une baisse de 20 % par rapport à fin 2015 ; une confiance des agents dans l'avenir de la Banque de France au-dessus de 50 %.

Les trois suivants sont relatifs à la performance de la Banque : autour de 1 Md€ d'investissements en 5 ans, dont près de 400 M€ pour « Ambitions 2020 » et la modernisation du réseau ; sécuriser 100 % de couverture des engagements de retraite en 2020 ; baisser de 10 % les dépenses nettes des activités.

Enfin, les trois derniers concernent l'influence de la Banque : montée régulière de la notoriété de la Banque de France et de la satisfaction de ses « clients » ; évolution du nombre de citoyens ayant bénéficié de l'éducation économique et financière ; confiance des Français dans l'euro au moins maintenue par rapport à la moyenne européenne et toujours supérieure à 60 %.

Il faut souligner, au sein de ces objectifs, le renforcement de celui concernant la baisse des ETP, de 10 150 ETP à fin 2020 pour le cycle stratégique 2013-2015, à 9 800. Ce dernier chiffre a lui-même été récemment corrigé à 9 720 pour tenir compte du mode de comptabilisation (pour 50 % au lieu de 100 %) des jeunes accueillis dans le cadre d'un contrat d'apprentissage. Il faut également relever l'objectif de faire baisser de 10 % les dépenses nettes des activités, ce qui doit se traduire par la maîtrise effective des charges.

2 - Des réalisations en phase avec la trajectoire fixée

Depuis la présentation de ce plan, quatre des dix repères mentionnés ci-dessus sont plus particulièrement mis en avant par la direction de la Banque : diminuer les effectifs à 9 720 ETP à fin 2020, tout en recrutant au moins 1 000 personnes d'ici là pour acquérir de nouvelles compétences ; investir 1 Md€ ; baisser de 10 % les dépenses nettes. C'est clairement sur l'atteinte de ces quatre objectifs que la mise en œuvre d'« Ambitions 2020 » sera ou non considérée en interne comme un succès.

Pour ces quatre repères, le bilan suivant pouvait être établi fin 2017 (cf. *infra* les développements sur ces différents points) :

- la décrue des effectifs est conforme aux prévisions, passant de 12 269 ETP fin 2015 à 11 021 fin 2017, et même en avance de l'ordre de 250 ETP sur la trajectoire menant à 9 720 ETP fin 2020 ;
- sur les 1 000 recrutements au moins, prévus d'ici fin 2020, 568 ont été effectués fin 2017 ;
- 448 M€ ont été investis à la fin 2017 (sur le milliard d'euros d'investissements prévu d'ici fin 2020) ;
- au regard de l'objectif de 10 % de diminution des dépenses nettes des activités, une baisse de 4,1 % est atteinte fin 2017, conforme à la trajectoire.

Pour les autres repères, la situation était la suivante :

- 100 agents étaient devenus cadres par promotion interne, sur les 200 projetés pour 2020 ;
- la confiance des agents dans l'avenir s'établissait à 50 %, minimum requis pour 2020 ;
- concernant la couverture des engagements de retraites à 100 % fin 2020, le taux était passé de 74 % fin 2015 à 88 % fin 2017, en avance sur la trajectoire ;
- la notoriété de la Banque s'élevait à 36 % ;
- la confiance des Français en l'euro progressait légèrement, de 67 % en 2015 à 71 % en 2017, proche de la moyenne de la zone euro (74 %).

La mise en œuvre d'« Ambitions 2020 » est ainsi globalement en phase avec ses principales trajectoires. C'est, en particulier, le cas pour les quatre repères principaux mentionnés ci-dessus. Ce constat rend crédible pour l'essentiel sa réalisation dans le calendrier prévu. Les éléments disponibles pour le début de l'année 2018 (cf. *infra*) confortent ce diagnostic.

Cette situation doit permettre d'anticiper la préparation du prochain plan stratégique qui prendra la suite d'« Ambitions 2020 », dans un contexte où la poursuite de la maîtrise des charges reste indispensable pour assurer des missions d'intérêt général au meilleur coût pour la collectivité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La politique monétaire expansionniste de la BCE, ainsi que sa politique de placement pour compte propre, ont permis à la Banque de France, au cours des dernières années, de consolider sa situation financière et de verser des sommes importantes au budget de l'État, sous forme d'impôt sur les sociétés et de dividendes. Toutefois, le resserrement de la politique monétaire pourrait réduire à moyen terme son résultat financier.

Dans ce contexte européen en mutation, la Banque a mis en œuvre depuis 2011 une stratégie de transformation afin de réduire ses charges et de mieux couvrir ses risques, renforçant ses atouts pour jouer pleinement son rôle au sein de l'Eurosystème.

Le plan stratégique en cours, « Ambitions 2020 », est engagé conformément aux trajectoires retenues. Ses objectifs devraient être globalement atteints fin 2020.

Néanmoins, les efforts de réduction des coûts doivent être poursuivis et le processus de transformation de la Banque actuellement mené devra continuer au-delà de 2020.

La Cour formule la recommandation suivante à la direction du budget et à la direction générale du Trésor :

- 1. respecter l'obligation légale de compensation des coûts de la Banque en remplaçant la pratique irrégulière d'imputation sur une recette de dividende par l'inscription de crédits budgétaires.*
-

Chapitre II

Une transformation du réseau

qui devra s'accroître au-delà de 2020

Le plan d'ensemble « Ambitions 2020 » comporte un volet sur la transformation du réseau en métropole¹⁸. Il confirme l'architecture géographique proposée en 2013, avec le maintien d'une présence permanente par département, complétée le cas échéant d'antennes locales.

Il prévoit la mise en place d'une spécialisation des implantations dans une logique de « *back office/front office* ». Ainsi, des centres de traitement partagés (CTP), certains consacrés aux entreprises (CTPE) et d'autres au traitement du surendettement (CTPS), sont en cours de constitution, à raison d'au moins un par région, afin de mutualiser l'instruction des dossiers dans des sites spécialisés.

S'il n'est pas envisagé dans ce plan de revoir le périmètre des missions du réseau, la digitalisation des processus doit permettre d'améliorer le service rendu en réduisant les effectifs consacrés à la gestion des dossiers de surendettement et aux échanges avec les entreprises.

¹⁸ Les implantations des départements et collectivités d'outre-mer utilisant l'euro sont gérées par l'Institut d'émission outre-mer (IEDOM), filiale de la Banque de France depuis le 1^{er} janvier 2017.

I - La transformation de la carte des implantations a été relancée depuis 2010

En 2011, la Cour constatait que le réseau de la Banque était encore trop étendu, en dépit des avancées du plan d'aménagement des implantations territoriales (PAIT) adopté en 2003. Après une importante restructuration intervenue entre 2004 et 2006, conduisant à la fermeture de 83 succursales pour aboutir à une succursale par département, le réseau était demeuré sans changement jusqu'en 2009.

A - Une faible diminution du nombre des implantations territoriales...

La restructuration a repris à partir de 2010, avec la fermeture de certaines caisses institutionnelles¹⁹, d'implantations infra-départementales (-9 entre 2011 et 2017), de centres de traitement du surendettement (CTS) (-5 entre 2011 et 2017) et de deux centres de traitement de la monnaie fiduciaire (CTF) sur la même période. Fin 2017, la Banque compte 194 « points de contact » sur le territoire national, comme le décrit le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : évolution du nombre d'implantations territoriales ²⁰ entre 2003 et 2017 et projections 2020²¹

Type d'implantation	2003	2006	2011	2016	2017	2020
<i>Succursales</i>	211	96	96	95	95	95
<i>dont caisses institutionnelles</i>	131	68	66	49	45	34
<i>Implantations infra-départementales</i>	0	32	32	27	23	10
<i>dont antennes économiques</i>	0	21	21	20	19	10
<i>dont centre de traitement du surendettement (CTS)</i>	0	7	7	4	2	0
<i>dont centre de traitement de la monnaie fiduciaire (CTF)</i>	0	4	4	3	2	0
Total implantations « permanentes »	211	128	128	122	118	105
<i>Bureau d'accueil et d'information (BAI)²²</i>	0	85	85	73	74	77
<i>Antenne de proximité</i>			0	1	2	11
Total points de contact sur le territoire	211	213	213	196	194	193

Source : Cour des comptes sur la base de données Banque de France

¹⁹ Les caisses dites « institutionnelles » sont chargées du stockage, du tri, de la manipulation, de la collecte et de la délivrance des pièces et billets.

²⁰ Hors les nouveaux centres fiduciaires (NCF) et le centre fiduciaire de Chamalières qui ne sont pas des implantations territoriales *stricto sensu* (cf. *infra*).

²¹ La carte présentée en annexe 3 décrit les implantations territoriales en métropole au 1er janvier 2017 et celle présentée en annexe 4 le réseau à l'horizon 2020.

²² Le nombre de bureaux d'accueil et d'information (BAI) en 2020 est indicatif, le plan prévoyant la fermeture de BAI n'assurant pas durablement l'accueil d'au moins 500 visiteurs par an.

Le terme « succursale » désigne désormais toutes les implantations situées au chef-lieu d'un département. Fin 2017, sur les 95 succursales du territoire métropolitain, 45 comportent des caisses dites « institutionnelles », qui assurent la circulation de la monnaie au profit des clients institutionnels (banques commerciales notamment)²³. Ces caisses ne devraient plus être que 34 en 2020, auxquelles s'ajouteront deux nouveaux centres fiduciaires et le centre fiduciaire de Chamalières (cf. *infra*).

La Banque distingue les implantations « permanentes », qui ont vocation à être maintenues dans la durée, des implantations « non permanentes », qui devraient disparaître progressivement.

Au sein des implantations « permanentes », les succursales seront en 2020 toujours au nombre de 95, situées au chef-lieu de chaque département dans la grande majorité des cas²⁴. En revanche, à cette même date, le réseau ne devrait plus compter que 10 implantations infra-départementales pérennes. Il s'agit d'antennes économiques dont le maintien se justifie par le tissu économique du département concerné. Certaines seront dotées d'un centre de traitement partagé entreprises (cf. *infra*) eu égard au nombre de dossiers à traiter.

Les implantations infra-départementales « non permanentes » seront au nombre de 88 en 2020 (77 bureaux d'accueil et d'information et 11 antennes de proximité), dont le maintien est justifié par un besoin d'accueil du public sur d'autres sites que le chef-lieu de département. Elles ne traiteront pas directement de dossiers et seront uniquement consacrées à la « présence de place », c'est-à-dire à l'accueil des publics. La Banque les qualifie de « non permanentes », ce qui signifie à la fois que leurs horaires d'ouverture peuvent être aménagés en fonction des besoins locaux²⁵ et que leur existence n'est pas garantie dans la durée.

Cette distinction entre implantations « permanentes » et « non permanentes » conduit à une appréciation nuancée des efforts faits par la Banque pour restructurer son réseau. En effet, si en 2020 elle aura réduit de 105 le nombre d'implantations « permanentes » depuis 2010 et supprimé la quasi-totalité des implantations infra départementales dites « permanentes », elle conservera, néanmoins, 193 points de contacts, à comparer avec les 213 dont elle disposait en 2010.

²³ Activité de caisse : stockage, tri, manipulation, collecte et délivrance des pièces et billets.

²⁴ La succursale de Paris la Défense couvre à la fois Paris et les Hauts-de-Seine tandis que dans trois départements (Finistère, Marne et Haut-Rhin), la succursale se situe dans la ville la plus peuplée du département et non dans la ville chef-lieu où la présence de la Banque est assurée par une antenne économique.

²⁵ Les implantations non permanentes n'ont pas d'agents affectés en permanence et ne sont généralement pas localisées dans des ensembles immobiliers spécifiques.

La diminution du nombre d'implantations territoriales est donc faible. Mais l'approche « quantitative » ne permet pas, à elle seule, d'apprécier l'ampleur de la transformation, qui repose sur une profonde réorganisation des modalités d'exercice des missions, notamment à travers la spécialisation des activités des implantations.

B - ... s'accompagnant d'une spécialisation de leurs activités

Les directeurs régionaux de la Banque sont chargés du pilotage des activités, de la transformation et de la présidence des instances locales représentatives des personnels. À ce titre, ils ont élaboré, à la demande du siège, des schémas régionaux de transformation (SRT)²⁶.

La logique retenue pour l'élaboration de ces schémas est celle d'une différenciation des activités des implantations. Quand certaines assurent uniquement une présence de place, en devenant de simples points de contact, sans service instructeur des dossiers, d'autres sont le siège de pôles destinés au traitement des dossiers, dénommés centres de traitement partagés (CTP)²⁷.

Ainsi, sur les 95 succursales qui subsisteront en 2020, 48 seront des succursales de présence de place (SPP) et les 47 autres disposeront d'un CTP. Dans la même logique, sur les 10 antennes économiques maintenues en 2020, 6 seront des antennes économiques de présence de place (AEPP) et 4 seront le siège d'un CTP surendettement.

La constitution de centres de traitement partagés entreprises (CTPE) et surendettement (CPTS) s'effectuera à raison d'au moins un par région. Il est prévu de constituer 35 CTPS et 44 CTPE, définissant ainsi 79 zones de regroupement (ZR) (cf. annexe 5). Des centres supplémentaires pourront être créés dès lors qu'ils devront prendre en charge au moins 3 000 dossiers d'entreprises et 5 000 dossiers de surendettement par an.

En 2011, la Cour préconisait de mettre en œuvre une telle logique de « *back office/front office* » pour l'activité de cotation des entreprises, avec un regroupement des *back offices* au niveau régional, voire interrégional. Elle demandait que la question de leur éventuel regroupement au niveau national fasse l'objet d'une étude. En prévoyant la

²⁶ En métropole, 13 SRT ont été élaborés et soumis pour information puis pour consultation aux 22 CHSCT/CE fin 2016.

²⁷ Ces CTP ont un effectif minimum de 15 ETP.

création de 44 CTPE, la Banque ne met en œuvre qu'une partie de cette recommandation, estimant qu'un trop grand éloignement entre les équipes chargées de la cotation et de l'analyse des bilans d'une part, et celles qui sont au contact des entreprises d'autre part, ne permettrait pas une instruction optimale de ces dossiers.

En ce qui concerne les implantations infra-départementales non permanentes, la Cour préconisait d'en supprimer « la grande majorité ». Depuis 2011, 12 BAI ont été fermés.

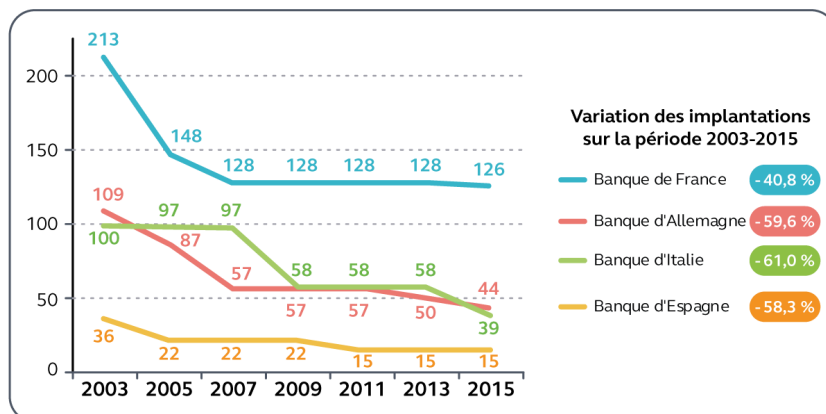
Si le nombre de points de contact diminue peu d'ici 2020, la structure du réseau sera néanmoins profondément remaniée à cette date. Elle passera d'une organisation où toutes les succursales exerçaient sur place la totalité des missions, y compris celle de caisse institutionnelle, à un modèle où les fonctions d'instruction des dossiers seront regroupées, mutualisées et professionnalisées sur un nombre d'implantations limité à 79.

Cette restructuration, en partie conforme aux recommandations de la Cour de 2011, est l'un des éléments de la réforme qui a rendu « socialement acceptable » une baisse substantielle des effectifs dans le réseau (cf. *infra*). De ce point de vue, la Cour considère que la Banque a atteint son objectif. Toutefois, cette adaptation de l'organisation ne résulte pas d'une revue systématique des missions, ni de l'analyse fine des besoins des clients et usagers de la Banque. Dans ces conditions, elle doit être considérée comme une étape de la transformation qui devra se poursuivre au-delà de 2020 et non comme un point d'aboutissement (cf. *infra*).

C - Un nombre d'implantations qui, en 2020, restera supérieur à celui des banques de l'Eurosystème de pays comparables

Alors que la Banque disposait fin 2015 de 126 implantations territoriales, l'Allemagne en comptait 44, l'Italie 39 et l'Espagne 15, comme l'illustre le graphique ci-après :

Graphique n° 3 : comparaison du nombre d'implantations entre trois banques centrales nationales (BCN) de l'Eurosystème et la Banque de France en 2015



Source : Banque de France à partir de données Eurosystème

Le réseau français est ainsi beaucoup plus dense que celui de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, que ce soit proportionnellement à sa population ou à sa superficie. Le nombre d'implantations en France est même supérieur à la somme de ceux de ces trois banques centrales nationales (BCN).

De plus, le graphique ci-dessus montre que si la Banque de France a fait un effort de rationalisation de son réseau, pour arriver à 126 implantations permanentes en 2015 (soit une baisse de 40,8 % depuis 2005), les trois autres BCN ont fait des efforts de réduction bien plus substantiels pendant la même période : - 59,6 % pour l'Allemagne, - 61 % pour l'Italie et - 58,3 % pour l'Espagne.

Cette comparaison n'est toutefois pertinente qu'à l'aune des missions exercées, ces quatre BCN n'ayant pas le même périmètre d'activités, comme l'illustre le tableau ci-après, qui distingue les activités prévues dans le cadre de l'Eurosystème de celles relevant de la mise en œuvre de politiques nationales.

Tableau n° 7 : comparaison entre les missions exercées par trois BCN de l'Eurosystème et la Banque de France

Activités		Allemagne	Italie	Espagne	France
Eurosystème	Préparation de la politique monétaire	X	X	X	X
	Mise en œuvre de la politique monétaire et gestion d'actifs	X	X	X	X
	Imprimerie		X	X	X
	Circulation fiduciaire	X	X	X	X
	Systèmes de paiement et de règlement de titres	X	X	X	X
	Supervision prudentielle et stabilité financière	X	X	X	X
	Coopération – Relations internationales et européennes	X	X	X	X
Nationales	Services bancaires au gouvernement/organismes publics	X	X	X	X
	Services bancaires et institutions financières et BCN hors Eurosystème	X	X	X	X
	Papeterie				X
	Activité de cotation ²⁸	X	X	X	X
	Surendettement des ménages				X

Source : Cour des comptes à partir de données de la BCE

²⁸ Ces 4 BCN sont reconnues *In House Credit Assessment System* (ICAS) et cotent les entreprises à des fins de politique monétaire. La Banque de France est la seule BCN agréée organisme externe d'évaluation du crédit (OEEC).

Mission relevant de la responsabilité de toutes les banques centrales nationales de l'Eurosystème, l'impression de la monnaie fiduciaire est confiée en Allemagne à des imprimeurs privés, ce qui n'est pas le cas en France. La Bundesbank reste garante des billets en euros et exerce un contrôle qualité sur les prestataires.

De même, l'Espagne a confié 58 % du recyclage des billets²⁹ à des prestataires privés (essentiellement des sociétés de transport de fonds), alors que la France n'en a externalisé que 29 % (cf. *infra*). L'Espagne ayant fait le choix d'un modèle de partenariat public privé, la banque centrale espagnole dispose d'un très faible nombre d'implantations territoriales (15 en 2015).

En ce qui concerne les missions fixées par des réglementations internationales ou nationales, la Banque de France et la Bundesbank assurent de longue date la cotation des entreprises, alors que cette activité n'a été prise en charge que récemment par la Banque d'Italie et celle d'Espagne, cette dernière ne cotant qu'une centaine d'entreprises en 2018. De plus, la Banque de France est la seule à disposer d'une papeterie publique produisant du papier fiduciaire, les autres BCN faisant appel à des partenaires privés (cf. *infra*).

Elle est aussi la seule à être en charge de l'instruction des dossiers de surendettement, les autres pays de la zone euro, qui appliquent une législation semblable, ne font pas appel à leur banque centrale pour sa mise en œuvre (cf. *infra*). Cette dernière mission justifie, selon la Banque, le maintien d'un grand nombre de points de contact avec la population bénéficiant de ce dispositif.

De même, elle est la seule à effectuer la médiation du crédit et l'éducation financière des publics (cf. *infra*).

L'évolution des effectifs de ces quatre BCN depuis 2008 est retracée dans le tableau ci-après.

²⁹ Responsables en dernier ressort de la qualité de la monnaie en euros en circulation sur leurs territoires, les BCN agréent les prestataires et contrôlent la conformité aux règles fixées par la BCE en la matière des modalités de tri mises en place par les prestataires.

Tableau n° 8 : comparaison entre l'évolution des effectifs totaux (siège + réseau) de trois BCN de l'Eurosystème et la Banque de France entre 2008 et 2017

	2008	2017	Évolution en %
Banque de France	12 746	11 021	- 8,16
Bundesbank	11 165	9 965	- 10,75
Banca d'Italia	7 100	6 799	- 4,24
Banco d'España	2 724	2 990	9,77

Source : Cour des comptes à partir de données du « Standing Committee of european central bank union » pour l'année 2008 et des rapports d'activité des banques centrales concernées pour les chiffres au 31/12/2017

Compte tenu de l'hétérogénéité des missions exercées, il est difficile de comparer ces différentes banques du point de vue de leurs effectifs. Toutefois, cette comparaison montre que la Banque de France n'a pas échappé à la tendance à la décroissance des effectifs constatées dans les autres BCN (à l'exception notable de l'Espagne).

En conséquence, pour aller plus loin après 2020 dans l'évolution de son maillage territorial, la Banque devra se poser la question du devenir de ses missions (cf. *infra*). De plus, au regard de l'organisation des autres BCN, elle devra s'interroger sur la pertinence d'une carte des implantations calquée sur celle des circonscriptions administratives historiques (départements, régions...), alors qu'une organisation par grandes zones économiques pourrait être une réponse plus adaptée aux besoins.

II - Des missions du réseau inchangées, exercées selon de nouvelles modalités

L'évolution du volume des principales activités exercées par le réseau depuis 2015 est la suivante :

**Tableau n° 9 : activités des implantations du réseau (en métropole)
depuis 2015**

Type d'activité	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Visiteurs reçus aux guichets	771 906	797 174	836 217	822 898	794 565	707 749
Dossiers d'entreprises cotées (dont groupes)	275 579	260 669	243 055	248 844	252 131	256 424
Bilans de groupe	5 124	4 903	4 704	5 026	4 764	4 693
Dossiers de surendettement déposés	220 992	223 012	230 964	217 340	194 194	181 123
Réunions de commissions de surendettement	2 237	2 192	2 265	2 295	2 311	2 298
Dossiers de médiation du crédit effectuée	4 016	4 303	3 530	2 936	2 731	2 263
Formations dispensées dans le cadre de l'éducation financière						1 675
Études de conjoncture produites	264	264	264	264	210	156

Source : Banque de France (DGSER)

Le plan « Ambitions 2020 » prévoit que les missions de la Banque s'exercent selon de nouvelles modalités induites par la réorganisation territoriale décrite ci-dessus et rendue possible par une optimisation des systèmes d'information.

A - La digitalisation des services rendus aux particuliers

1 - Les dossiers de surendettement : une gestion de plus en plus dématérialisée

L'essentiel des effectifs chargés des relations avec les particuliers (1 575 ETP en 2016) se consacre au traitement des dossiers de surendettement, notamment au secrétariat des commissions de surendettement. Une nette diminution de ces effectifs est attendue d'ici 2020 pour deux raisons principales : d'un côté, l'automatisation des processus, à travers le projet de digitalisation GPS 2020, et de l'autre, la diminution du nombre de dossiers à traiter du fait de modifications législatives récentes.

La diminution du nombre de dossiers traités

Une baisse très sensible du nombre des dossiers traités depuis 2012 a été constatée. 181 123 dossiers ont été déposés en 2017 (contre 220 922 en 2012). Par ailleurs en 2017, 179 481 dossiers ont été traités par les commissions de surendettement (contre 209 748 en 2016)³⁰.

Le net infléchissement du nombre de dossiers déposés s'explique en partie par l'impact des lois de 2010 et 2014 sur le surendettement³¹ mettant en place des dispositifs améliorant l'information des emprunteurs, visant à renforcer les obligations des prêteurs et à lutter contre les dérives du crédit renouvelable.

L'impact du projet GPS 2020

Par ailleurs, d'importants gains de productivité sont attendus d'une dématérialisation des échanges, permise par la mise en place du projet informatique « GPS 2020 », avec les partenaires de la Banque, pour la gestion des dossiers de surendettement.

Cette dématérialisation, dont le coût actualisé en mai 2017 est estimé à 46,6 M€, est aussi la condition du fonctionnement optimal de la nouvelle organisation en CTP. Elle doit être mise en œuvre progressivement jusqu'en 2019, avec la dématérialisation des dossiers de surendettement, celle des échanges avec les partenaires extérieurs de la Banque et l'optimisation des processus internes d'accueil du public et de traitement des dossiers. À l'horizon 2020, les gains de temps permis par cette dématérialisation équivaldraient à 418 ETP.

³⁰ Rapport de la Cour sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et la prévention du surendettement de juin 2017 à la demande de la présidente de la commission des finances du Sénat en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances.

³¹ Lois du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Les différents portails mis en place dans le cadre de « GPS 2020 »

Un portail « surendettement » a été ouvert en 2016 dénommé PARC (Portail animation de la relation correspondants). Il vise à échanger des informations fiables avec l'ensemble des parties prenantes aux dossiers de surendettement.

Un portail « commissaires » permet aux membres des commissions de surendettement d'accéder par voie dématérialisée aux dossiers examinés en séance.

Un portail « créanciers », expérimenté en 2016, est en cours de déploiement depuis 2017 dans l'ensemble des trésoreries. Il offre une dématérialisation complète des échanges pour les créanciers optant pour ce service et permet d'optimiser 80 % du courrier entrant et sortant.

Un portail pour les tribunaux a été ouvert en juillet 2016, il devait être généralisé fin 2017. Ce projet a pris plusieurs mois de retard. Un retour d'expérience de la phase pilote a été réalisé en mars 2018.

Des difficultés rencontrées avec plusieurs prestataires³² ont conduit à reporter une partie des fonctionnalités attendues et à remanier la gouvernance du projet pour en assurer la bonne progression. Enfin, la télé-déclaration des déposants est désormais prévue pour 2020.

Compte tenu des enjeux liés à la mise en œuvre de ce projet structurant pour la réorganisation du réseau et la diminution des effectifs consacrés à la gestion des dossiers de surendettement, la Banque doit porter une attention particulière au respect de son calendrier.

2 - Les demandes d'accès aux fichiers de particuliers gérés par la Banque : des droits ouverts par internet

Ces fichiers (fichier central des chèques, FCC ; fichier national des chèques irréguliers, FNCCI ; fichier des incidents de remboursements de crédits aux particuliers, FICP)³³ sont très consultés : en 2017, il y a eu 1,02 milliard de consultations de ces trois fichiers par les banques et 77 millions de consultations du FNCCI par les commerçants.

³² PV de la réunion du 13 juin 2016 du comité de gestion restreint.

³³ En 2016, 2,6 millions de personnes étaient inscrites au FICP et un million et demi au FCC.

Les demandes de consultation des différents fichiers étaient en totalité prises en charge par les unités du réseau, soit en accueillant les particuliers se déplaçant aux guichets, soit en répondant à leurs courriers. Depuis la fin de l'année 2017, un service de droit d'accès par internet sécurisé est ouvert, permettant d'éviter ces déplacements aux guichets.

Les taux de couverture par les recettes des coûts complets liés à la gestion de ces fichiers sont très satisfaisants (115 % pour le FICP, 136 % pour le FNCI et 121 % pour le FCC)³⁴. Les effectifs consacrés à leur gestion³⁵ étaient pour le FICP de 89 ETP en 2017 (en baisse de 26 % depuis 2011), 5 ETP pour le FNCI (en baisse de 49 % depuis 2011) et 70 ETP pour le FCC (en baisse de 12 % depuis 2011). L'utilité de ce service n'est pas contestable.

3 - Une nouvelle mission confiée à la banque en 2016 : l'éducation économique et financière des publics

À la suite du rapport du président du comité consultatif du secteur financier (CCSF) de janvier 2015, qui soulignait que les actions menées par les institutionnels et les associations en matière de formation ou d'actions d'éducation financière manquaient de visibilité et de coordination, la Banque a été désignée par le ministre de l'économie pour piloter la stratégie nationale en matière d'éducation budgétaire, financière et économique³⁶.

Dans ce cadre, la Banque a prévu de former 300 personnes pour diffuser auprès des travailleurs sociaux et des enseignants des supports et animations. Un portail internet a été ouvert au public début 2017 (mesquestionsdargent.fr). Les directeurs régionaux ont tous conclu une convention avec les rectorats pour définir les modalités d'intervention des agents de la Banque dans les établissements scolaires. Cette mission mobilise environ 20 ETP, alors qu'un maximum de 60 ETP était initialement envisagé. Aucun agent n'exerce cette mission à temps plein.

³⁴ Chiffres 2017 – source Banque de France.

³⁵ Source : Banque de France.

³⁶ Accord donné par le Conseil général au cours de sa séance du 12 février 2016 pour effectuer cette mission sans compensation financière de la part de l'État.

Le coût complet de ce rôle d'opérateur national est évalué par la Banque à 1,6 M€ en 2016, dont 0,3 M€ pour les actions menées auprès des relais (sphère sociale, élèves, enseignants) et 1,3 M€ au titre des actions de communication liées à la création de contenus pédagogiques.

B - Les nouvelles modalités d'exercice des missions au service de l'économie

Comme pour les services aux particuliers, les modalités d'exercice de ces missions doivent faire l'objet de profondes transformations d'ici 2020. En 2016, 1 300 ETP étaient mobilisés par les relations avec les entreprises et les acteurs économiques entretenues par la Banque. Plusieurs types de services sont ainsi rendus à l'économie, le plus mobilisateur en effectifs étant la cotation des entreprises.

1 - La cotation des entreprises : une activité historique...

Activité prévue par l'article L.141-6³⁷ du code monétaire et financier, la cotation vise à porter une appréciation synthétique sur la situation financière d'une entreprise, fondée sur la collecte, le retraitement et l'analyse d'informations descriptives, comptables, financières, bancaires ou judiciaires recueillies par la Banque, qui évalue le risque à horizon de trois ans. Cette appréciation repose sur les principes d'expertise, de neutralité et de confidentialité.

La cotation des entreprises est visée par le contrat de service public signé entre la Banque et l'État.

La Banque dispose du double statut d'organisme externe d'évaluation du crédit (OEEC)³⁸ et de *In House Credit Assessment System* (ICAS)³⁹. Ce double agrément lui permet d'être un référent reconnu, notamment en matière d'évaluation des risques de crédit des entreprises.

³⁷ Qui habilite la Banque de France « à se faire communiquer par les établissements de crédit (...) et les entreprises industrielles et commerciales tous documents qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions fondamentales ».

³⁸ Article L. 511-44 du code monétaire et financier qui précise qu'un organisme externe d'évaluation de crédit ne peut être reconnu que « si son activité et son expérience en matière d'évaluation de crédit sont de nature à assurer la crédibilité de ses évaluations, s'il procède régulièrement au réexamen de celles-ci et si ses méthodes répondent à des conditions d'objectivité, d'indépendance, de constance et de transparence ».

³⁹ Agrément qui atteste que la BCE a validé le système d'évaluation du risque de crédit mis en place par la Banque.

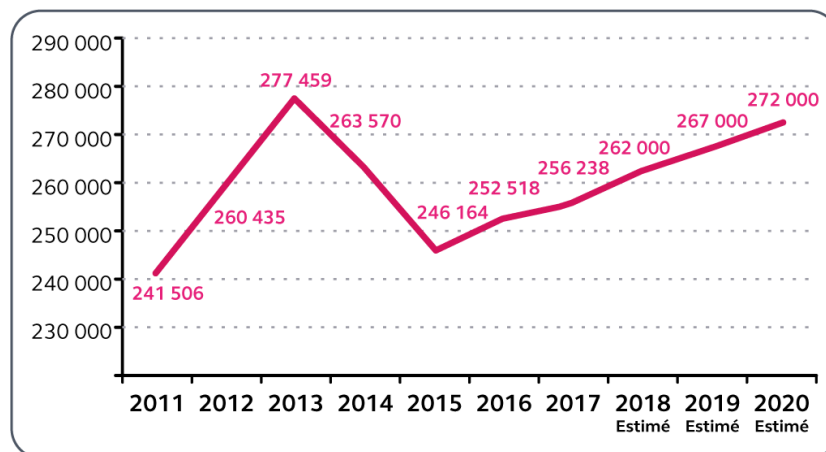
La cotation des entreprises qu'elle effectue, à laquelle ont accès les établissements de crédit, leur permet d'évaluer la qualité de leurs portefeuilles de créances et de présenter les meilleures d'entre elles en garantie d'un refinancement par l'Eurosystème.

Même si cette activité s'apparente à celle des agences de notation, elle s'en différencie par au moins trois caractéristiques :

- elle ne concerne pas les produits financiers mais exclusivement l'appréciation du risque de crédit des entreprises non financières et résidentes ;
- elle n'est pas publique, ses destinataires étant essentiellement les institutions financières ;
- elle est gratuite pour les entreprises cotées. La prestation de cotation est facturée aux seules institutions financières qui les utilisent.

Après avoir connu un pic de 277 459 en 2013, le nombre d'entreprises cotées est revenu en 2015 à son niveau de 2011 puis est reparti à la hausse. La Banque a calibré son organisation d'ici 2020 en estimant que ce nombre va augmenter pour se situer aux alentours de 270 000.

Graphique n° 4 : évolution annuelle du nombre d'entreprises cotées depuis 2011



Source : Banque de France- direction des entreprises

2 - ... dont l'automatisation doit être renforcée grâce au projet « FIBRE »

Lancé en 2012, le projet « FIBRE » a pour ambition de rénover en profondeur le système d'information de gestion des entreprises. Il vise à automatiser une partie de l'alimentation des bases de données sur les entreprises, à numériser les dossiers d'entreprises et à mettre en place un outil d'aide à la cotation des entreprises. « FIBRE » a pour objectif, d'ici fin 2019, de mettre en place une nouvelle échelle de cotation et de procéder à la refonte du processus de cotation.

Le processus de cotation dite « intégrée » déjà en place, avec l'actuel outil informatique « ASCOT », sera optimisé. À partir d'une proposition de cotation produite automatiquement, les analystes de la Banque se concentreront sur la cotation des entreprises de plus de 1,5 million d'euros de chiffre d'affaires (75 000 entreprises sur les 250 000 cotées en 2016). En effet, pour être conservés, les deux statuts d'OEEC et d'ICAS impliquent que la cotation soit effectuée « à dire d'expert » et excluent qu'elle soit totalement automatisée.

Pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 750 000 € et 1,5 M€, la cotation « intégrée » devrait conduire à alléger significativement la charge de travail des analystes.

Une plus grande automatisation de la collecte des données sur les entreprises non financières limitera l'activité de saisie et de contrôle qui incombe aux agents du réseau. À l'horizon 2020, les gains de temps induits par cette refonte du système informatique, pour un coût estimé en mars 2017 à 60 M€, représenteraient 538 ETP. La trajectoire des gains en effectifs devrait être respectée puisque 342 ETP ont d'ores et déjà été « économisés » au 31/12/2017. En revanche, l'enveloppe financière du projet a été actualisée au 15/09/2018 à 63,3 M€ et la fiabilité des économies prévues sur les coûts de maintenance n'est pas assurée.

3 - Les services marchands proposés aux entreprises et aux collectivités : une utilité parfois discutable

La Banque propose quatre principaux services aux entreprises et/ou aux collectivités. Initiés par la Banque dans une logique d'offre, certains répondent à un besoin des publics visés ; d'autres ne semblent pas susciter de réel intérêt de la part des potentiels bénéficiaires.

Depuis 1982, le fichier « FIBEN » (Fichier Bancaire des ENtreprises) centralise les crédits et les incidents de paiement des entreprises fondés sur une déclaration obligatoire des établissements de crédit. Il comporte un fichier descriptif des entreprises⁴⁰ et de leurs dirigeants⁴¹. Il est utilisé par la Banque notamment pour son activité de cotation. Les informations restituées aux entreprises concernant leurs risques, leurs impayés et leur cotation nourrissent leurs systèmes de contrôle interne. Avec 14 millions de consultations effectuées en 2017, ce fichier semble répondre à un besoin des entreprises et des établissements de crédit.

« GÉODE » (GEstion Opérationnelle et Dynamique des Entreprises) est une prestation de service proposée aux entreprises, qui permet de réaliser un diagnostic économique et financier et des simulations d'évolution de 2 à 3 ans. Le nombre d'entreprises intéressées par un tel service est faible : elles n'étaient que 1 633⁴² à y avoir souscrit en 2016.

L'outil « ACSEL » (Analyse Conjoncturelle et Structurelle de l'Économie Locale), destiné aux décideurs économiques chargés du développement du territoire, ne semble répondre à aucun besoin puisqu'il comptait 28 bénéficiaires en 2016⁴³.

Un nouveau service digital, « OPALE » (Outil de Positionnement et d'Analyse en Ligne des Entreprises), est proposé par la Banque depuis 2017 aux entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 €. Il vise à permettre aux responsables financiers de réaliser une évaluation synthétique de la situation financière de leur entreprise et de son positionnement sectoriel sur les deux dernières années. Malgré une cible potentielle estimée à 83 000 entreprises, cette nouvelle offre n'a concerné que 818 clients⁴⁴ en 2017.

Si l'utilité de « FIBEN » est incontestable, en revanche, celle des trois autres services marchands n'est pas démontrée. De plus, faute d'un nombre de clients suffisants, « ACSEL » et « GEODE » se caractérisent par la faiblesse du taux de couverture de leur coût complet par les revenus tirés de leur facturation⁴⁵.

⁴⁰ 7,6 millions d'entreprises au 31 décembre 2017.

⁴¹ Dont les informations proviennent essentiellement des greffes des tribunaux de commerce.

⁴² La Banque prévoit qu'elles seront 2 125 en 2020.

⁴³ 36 prévus par la Banque en 2020.

⁴⁴ L'objectif de la Banque est de 3 560 clients en 2020.

⁴⁵ Taux de couverture 35 % pour ACSEL et 66 % pour GEODE en 2015. Le caractère récent de l'offre OPALE ne permet pas de disposer de données sur la couverture des coûts.

La Banque doit rationaliser son offre de services marchands, en s'appuyant sur une véritable analyse des besoins de ses clients potentiels.

4 - Deux nouvelles missions exercées par la Banque depuis 2016 : le suivi du financement des entreprises et la mise en place de correspondants Très Petites Entreprises (TPE)

L'ordonnance du 27 juillet 2016⁴⁶ a étendu le champ des missions fondamentales de la Banque de France, modifiant ainsi l'article L.141-6 du code monétaire et financier⁴⁷. Pour exercer le suivi du financement des entreprises, la Banque est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires.

Cette extension des missions de la Banque vise à renforcer la connaissance des encours de crédits et des modes de financement des entreprises, à procéder à un suivi statistique fin et à une surveillance du risque financier.

Par ailleurs, des correspondants Très Petites Entreprises (TPE) ont été mis en place à l'initiative de la Banque le 29 septembre 2016. Les 96 correspondants départementaux en métropole et 6 en outre-mer⁴⁸ ont pour mission d'accueillir les dirigeants de TPE, d'analyser la nature de leur besoin, avant de les orienter vers les organismes aptes à répondre au mieux à leur situation⁴⁹. Cette action préventive est réservée aux entreprises dont le chiffre d'affaires ou le total de bilan est inférieur à 2 M€ et dont les effectifs sont inférieurs à 10 salariés.

III - Une transformation qui doit conduire à une réduction des coûts de fonctionnement du réseau

Cette réduction des coûts de fonctionnement repose sur le respect de la trajectoire de diminution des effectifs du réseau et sur la capacité de la Banque à optimiser son parc immobilier.

⁴⁶ Ordonnance n° 2016-1022 relative à l'aménagement des dispositifs de financement entreprises mis en place par la Banque de France.

⁴⁷ La phrase suivante a été ajoutée au II de l'article L. 141-6 : « *La Banque de France assure également le suivi du financement des entreprises* ».

⁴⁸ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁴⁹ Chambres consulaires, organismes de financement et de cautionnement, réseaux associatifs d'accompagnement, assureurs-crédit, fédérations patronales, experts-comptables, agences régionales de développement économique, Banque publique d'investissement (BPI), administrations publiques...

A - Une réduction engagée des effectifs du réseau qui s'accompagne de déséquilibres régionaux

En 2016, les effectifs du réseau représentaient 48,6 % des effectifs de la Banque (hors ACPR)⁵⁰.

Le plan « Ambitions 2020 » prévoit une diminution de 28 % à terme des effectifs travaillant dans le réseau avec les cibles par métier.

**Tableau n° 10 : évolution des effectifs du réseau par métiers
en ETP au 31/12**

Nombre d'agents par métier	2016	Cible 2020
Fiduciaire	985	800
Relation avec les entreprises	1 300	1 040
Relation avec les particuliers	1 575	880
Présence de place et conjoncture	260	245
Fonctions supports	1 055	760
Total	5 175	3 725

Source : Cour des comptes à partir de données Banque de France

La trajectoire globale ainsi fixée devrait être atteinte, mais avec une période transitoire pendant laquelle subsisteront des déséquilibres démographiques entre régions. Ainsi, les schémas régionaux de transformation contiennent des projections sur les sureffectifs et les sous-effectifs par unité administrative, qui font apparaître de forts écarts entre régions.

Les sureffectifs les plus importants sont identifiés dans les Hauts-de-France, les sous-effectifs étant, quant à eux, particulièrement importants en région Auvergne-Rhône-Alpes. Ces déséquilibres, qui devraient disparaître à terme, sont traités par des actions en faveur de la mobilité géographique ou fonctionnelle dans les régions en sureffectifs et par le recours à l'intérim dans les régions en sous-effectifs.

La Banque doit, sans attendre, mettre en place un plan d'actions pour gérer au plus près des besoins les désajustements calendaires en matière d'effectifs (en nombre et en compétences) induits par la transformation.

⁵⁰ 44,3 % des effectifs, ACPR comprise.

B - Une réduction prévisionnelle des coûts de fonctionnement insuffisamment étayée

Le tableau ci-dessous décrit les prévisions d'économies effectuées en 2015 par la Banque. Les économies brutes attendues comprennent celles liées à la masse salariale et à la diminution des coûts de fonctionnement du réseau⁵¹.

Tableau n° 11 : estimations par la Banque des économies induites par la transformation du réseau (prévision juillet 2015)

En M€	2013-2020		
Secteur d'activité	Économies brutes	Coûts nets	Économies nettes
Fiduciaire	130	- 77	53
Entreprises	149	- 20	129
Particuliers	134	- 33	101
Autres activités opérationnelles	33	- 3	30
Autres activités support	109	- 94	15
Total	555	- 227	328

Source : Banque de France

D'après cette prévision, la Banque estime à 328 M€ les économies nettes cumulées qui seront réalisées sur la période 2013-2020, soit 41 M€ en moyenne par an. Les effets de la transformation devraient être amplifiés après 2021 et produire des effets jusqu'en 2030.

La réalité de cette baisse des coûts de fonctionnement dépendra en grande partie de la capacité de la Banque à tirer les conséquences immobilières de la modernisation du réseau et des nouvelles modalités d'exercice des missions.

⁵¹ Les coûts pris en compte correspondent aux opérations des restructurations du réseau ; aux autres dépenses d'investissement (renouvellement de matériel, projets informatiques) et aux coûts induits par les plans sociaux, l'introduction de la mobilité du personnel non cadre et plus généralement l'accompagnement du changement de processus opérationnels.

La Cour considère que ces prévisions sont insuffisamment documentées. Les services de la Banque ne sont pas en mesure de produire une actualisation à 2018 de ces chiffres prévisionnels, ni de préciser les hypothèses de chiffrage retenues, qui aurait permis de porter une appréciation sur leur réalisme. Faute de pouvoir procéder à cette actualisation dans les meilleurs délais, la Banque doit, à tout le moins, mettre en place un suivi régulier des économies nettes effectivement réalisées depuis 2011. Ces données chiffrées et partagées seront indispensables à la négociation d'un nouveau contrat entre l'État et la Banque.

IV - Un réexamen des missions à engager rapidement, en liaison avec l'État, pour préparer l'après 2020

En 2011, la Banque a fait le choix d'engager la transformation à missions inchangées, voire avec des missions supplémentaires. Depuis cette date, le processus de transformation a été relancé, profitant notamment de l'opportunité de départs massifs en retraite au cours de la période.

L'étape suivante de la rationalisation du réseau ne peut pas faire l'impasse sur la question des missions que doit continuer d'exercer la Banque. Une revue des missions de la Banque doit être engagée en liaison avec l'État et concerner aussi bien les services aux particuliers que ceux rendus à l'économie.

A - Le devenir des services aux particuliers

La Banque de France est la seule banque centrale nationale de la zone euro à remplir la mission d'instruction des dossiers de surendettement et à assurer le secrétariat des commissions chargées de statuer sur ces dossiers. Dans d'autres pays de la zone euro, cette mission est assurée par des agences publiques, agréées et financées par la collectivité publique. Ainsi en Finlande, elles le sont par la province et la municipalité, les dossiers étant le plus souvent instruits par des agents communaux.

Dans d'autres pays de l'Union européenne (hors zone euro) qui ont mis en place des procédures de surendettement semblables à celle de la France, des agences agréées et financées par les ministères du travail et de l'intérieur traitent ces dossiers, comme au Danemark. En Suède, la procédure relève des communes, qui disposent dans leur très grande majorité d'un service de conseil en matière d'endettement⁵².

⁵² Étude de 2015, *Evaluation of debt advice- an european overview* publiée par le *European consumer debt network to fight and prevent overindebtedness and promote social inclusion*.

L'existence d'autres modèles d'organisation, permettant un traitement efficace et gratuit pour les bénéficiaires de ce dispositif, devrait conduire l'État à s'interroger avec la Banque sur la pertinence du choix français, au regard de son coût, de son efficacité et de son efficience.

L'exercice de la mission d'éducation budgétaire et financière des publics par la Banque est, elle aussi, source d'interrogations. En effet, de nombreux autres acteurs interviennent en la matière : éducation nationale, banques commerciales⁵³, travailleurs sociaux. Pour l'avenir, le choix fait par le ministre de l'économie de désigner la Banque de France comme opérateur national de cette stratégie devrait pouvoir être réexaminé, d'autant que la Banque effectue cette prestation sans compensation financière de la part de l'État, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 123 du TFUE.

B - L'utilité des services à l'économie

En 2011, la Cour recommandait la suppression des fonctions de directeurs délégués responsables de pôle économique (DDRPE), qui faisaient double emploi avec les directeurs de succursales. Or, ils étaient encore 16 fin 2017, la Banque indiquant que la liste des postes est régulièrement revue avec des suppressions et créations en fonction des besoins. Depuis le 1^{er} septembre 2016, les DDRPE sont tous rattachés administrativement à la succursale départementale. Compte tenu de la transformation profonde en cours dans l'exercice des missions en faveur de l'économie, le maintien de cette fonction est d'autant moins justifié. Tous les postes de DDRPE devraient donc être supprimés le plus rapidement possible.

Dans le même esprit, la question de l'utilité des correspondants TPE doit être posée. En effet, le réseau territorial de la Banque a vocation à être le « correspondant » de tous les chefs d'entreprise qui souhaitent s'adresser à elle, sans qu'il soit besoin de désigner un correspondant selon la taille de l'entreprise. Par ailleurs, les missions d'orientation vers les services et/ou institutions compétentes des dirigeants de TPE sont remplies par d'autres acteurs publics.

Dans le cadre d'un dispositif lancé en novembre 2008, les directeurs de succursales de la Banque jouent le rôle de médiateurs départementaux du crédit. Leur mission, en lien avec le médiateur national du crédit, est de faciliter le dialogue entre les entreprises et les établissements de crédit. Ils doivent identifier des solutions adaptées aux besoins des entreprises confrontées à des difficultés de financement.

⁵³ Site pédagogique de la fédération bancaire française : www.lesclesdelabanque.com.

En 2017 ont été réalisées 2 302 médiations, contre 2 936 en 2015, soit une baisse de 21,5 % en deux ans. Cette activité, qui a connu son essor dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008, est maintenant en déclin. Le renouvellement, le 16 juillet 2018, de l'accord de place qui régit la médiation du crédit n'exonère pas l'État et la Banque d'une réflexion sur l'utilité de ce dispositif et sur son maintien après 2020.

Par ailleurs, les analyses de conjoncture économique⁵⁴ produites par la Banque se fondent sur le résultat d'enquêtes réalisées par les agents du réseau. Une évolution des systèmes d'information est engagée afin qu'une partie de ces enquêtes soit réalisée avec des questionnaires renseignés sur internet. Ce mode de collecte de l'information doit permettre d'économiser une partie du temps passé à la saisie des données.

Néanmoins, la question de la valeur ajoutée de ces études devrait être posée dans le cadre d'une discussion avec l'État, sur la base des résultats d'une enquête nationale sur les besoins des destinataires et à la suite d'un recensement exhaustif des outils semblables que d'autres institutions publiques et parapubliques peuvent mettre à la disposition des mêmes publics (enquête mensuelle de conjoncture et travaux de l'INSEE, certaines études des missions économiques et financières (MEEF) des DRFiP, etc.).

Enfin, la Cour recommande l'abandon de certaines activités payantes d'appui aux entreprises ou aux collectivités locales (comptes de clientèle « GEODE » et « ACSEL »), activités déficitaires (cf. *supra*) sans perspective de devenir bénéficiaires à court à terme.

L'évolution récente des modalités d'exercice des missions du réseau ne peut être le point d'aboutissement de la transformation. La Banque, en concertation avec l'État, doit engager une analyse approfondie et contradictoire des besoins des entreprises et des particuliers.

Dans le cadre de l'élaboration d'un futur contrat entre l'État et la Banque, une revue complète et approfondie des missions exercées par la Banque et des services qu'elle propose doit être engagée. Ce travail conjoint devra notamment tenir compte de l'existence d'offres similaires de la part d'autres institutions publiques et parapubliques. Dans le même temps, la discussion entre l'État et la Banque devra porter sur l'évolution de la carte des implantations après 2020 pour tenir compte de l'évolution des missions et de leurs modalités d'exercice.

⁵⁴ 210 en 2016 contre 264 en 2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La Banque peut atteindre les objectifs du plan « Ambitions 2020 » en termes d'organisation du réseau. Le nombre d'implantations a d'ores et déjà diminué et devrait atteindre 105 implantations « permanentes » en 2020, même s'il subsistera à cette date 193 points de contact. La mise en place d'une nouvelle organisation du travail, accompagnée par une profonde transformation des systèmes informatiques, devrait permettre au réseau ainsi reconfiguré de continuer à exercer la totalité de ses missions, avec des effectifs fortement réduits.

Toutefois, la Banque doit documenter les économies réellement réalisées par le plan en cours de mise en œuvre et prolonger la dynamique de transformation au-delà de 2020.

La Cour recommande qu'une réflexion soit engagée en liaison avec l'État pour l'après 2020. Cette réflexion devra comporter une revue approfondie des missions de la Banque. En effet, la Cour relève que la Banque de France est la seule de toutes les BCN de l'Eurosystème à exercer certaines missions, comme la gestion des dossiers de surendettement. Elle relève aussi que certains services proposés aux entreprises ne correspondent pas à un réel besoin et/ou sont offerts par d'autres institutions publiques ou parapubliques. Cette revue des missions, qui devra être menée en étroite concertation avec l'État, devrait conduire la Banque à en abandonner certaines soit parce qu'elles ne correspondent pas à une demande des partenaires, soit parce qu'elles seraient remplies de manière plus optimale par d'autres institutions. Elle pourra aussi aboutir à de nouvelles modalités d'exercice de certaines des missions dont la Banque conservera la responsabilité.

La Banque devra tirer les conséquences de ce travail en profondeur sur l'évolution de son maillage territorial après 2020. À cet égard, elle pourra s'inspirer de l'exemple d'autres banques centrales nationales de pays semblables à la France, qui ont opté pour une organisation territoriale plus économe en moyens, sans que le service apporté à la population ne soit de moindre qualité.

Le futur contrat entre la Banque et l'État devra tenir compte du résultat de cette réflexion, à engager dès maintenant, et en tirer les conséquences sur la configuration du réseau.

La Cour formule la recommandation suivante à la direction générale du Trésor et à la Banque de France :

- 2. engager rapidement une réflexion stratégique sur les missions de la Banque après 2020 qui devra se traduire dans un nouveau contrat avec l'État.*
-

Chapitre III

Des choix porteurs de risques

en matière de recyclage et de fabrication

de la monnaie fiduciaire

La Banque est garante de la qualité de la monnaie fiduciaire en circulation. Elle assure l'émission et la mise en circulation des billets en euros sur le territoire, le tri régulier et la remise en circulation (recyclage) de billets de bonne qualité, après retrait des contrefaçons et destruction des billets dont la qualité s'est altérée. Elle assure aussi le contrôle du tri effectué par des opérateurs privés (cf. *infra*).

La question de l'évolution de l'utilisation des espèces à moyen et long termes, liée notamment à la montée en puissance des moyens de paiement alternatifs, est déterminante pour calibrer les investissements en matière de tri et de fabrication des billets. Or, cette évolution est empreinte d'incertitudes qui pèsent sur les choix stratégiques de la Banque.

La transformation en cours du réseau s'est accompagnée de la mise en place de nouvelles modalités de tri et de remise en circulation des billets, opérations effectuées auparavant en totalité dans les caisses dites « institutionnelles ». Par ailleurs, un projet d'envergure, dénommé « Refondation », doit permettre de rénover en profondeur l'outil industriel (papeterie et imprimerie) dont la Banque est propriétaire.

Dans ce contexte d'incertitudes, la Banque a fait le choix risqué de créer de grands centres fiduciaires, fortement automatisés, de traitement des billets. En matière de fabrication des billets, elle a fait le pari de l'excellence au sein de l'Eurosystème.

I - Une évolution de l'utilisation des espèces à moyen et long termes difficile à anticiper

Les consommateurs ayant une liberté de choix du mode de paiement, le paiement en espèces est de plus en plus concurrencé par l'utilisation de la carte bancaire, notamment pour les transactions de petit montant.

Néanmoins, une étude produite par la Banque en 2016⁵⁵ indique que la substitution aux espèces des autres instruments de paiement ne devrait pas remettre en cause l'utilité des espèces à moyen terme. En effet, dans la zone euro, le taux de croissance annuel du nombre de billets en circulation a été de 8,5 % par an entre 2006 et 2016. D'après cette étude, cette demande croissante et continue de billets est déconnectée du rythme de la croissance économique de la majorité des pays. Aucune des 15 banques centrales interrogées dans le cadre de cette étude n'envisage la disparition des espèces à un horizon de 10 à 20 ans. Ces banques se déclarent plutôt confiantes dans la capacité de « résilience » de la monnaie fiduciaire, son utilisation n'étant pas entravée par des pannes, des intempéries ou des catastrophes naturelles.

Par ailleurs, la crise financière et ses conséquences ont favorisé la constitution d'une épargne de précaution. La BCE estime que 40 % des billets en euros, en majorité de hautes dénominations, sont thésaurisés au niveau mondial, l'euro étant la deuxième monnaie la plus utilisée derrière le dollar⁵⁶. Ainsi, entre 2016 et 2017, la valeur totale des billets et des pièces en euros en circulation dans le monde a augmenté de 4 %⁵⁷.

L'étude de 2016, dont les conclusions ont été réaffirmées en 2017 par une nouvelle étude sur les moyens de paiement et la monnaie fiduciaire⁵⁸, ne retient donc pas le scénario d'une transition rapide vers une société sans espèces.

⁵⁵ Quel avenir pour le billet ? Étude de novembre 2016 produite par la direction générale de la fabrication des billets (DGFB), la direction générale des activités fiduciaires et de place et la direction générale des opérations de la Banque de France.

⁵⁶ La BCE estime que 25 % du volume de billets euros circulerait hors de la zone euro.

⁵⁷ Bulletin de la Banque de France 218/2 juillet-août 2018.

⁵⁸ Effectuée par le service des statistiques, études et prévisions de la direction des activités fiduciaires de la Banque.

En effet, même si ce scénario ne peut pas être totalement exclu et si le modèle d'une société sans espèces a été choisi par les pays scandinaves, notamment la Suède, dans lesquels seul 25 % des transactions fait désormais l'objet d'un paiement en espèces, les autres pays, notamment ceux de l'Eurosystème, considèrent que sa mise en œuvre serait un saut dans l'inconnu aux impacts politiques et sociaux non maîtrisés. Il poserait, en outre, le problème des personnes en difficultés financières, qui n'ont pas d'autres moyens de paiements que les espèces.

En France, l'attachement des consommateurs aux paiements en espèce semble confirmé par les statistiques de retraits d'espèces aux distributeurs automatiques de billets (DAB)⁵⁹. D'après les données transmises par la Banque, ils ne diminuent pas (140,2 Md€ retirés en 2016 contre 123,3 Md€ en 2010). Le montant moyen retiré s'accroît même légèrement (85,8 euros en 2016 contre 77 euros en 2010). De même, l'utilisation des coupures de 5 euros, 10 euros et 20 euros, susceptibles d'être prioritairement délaissées dans le cadre de la montée en puissance de modes de paiement alternatifs, reste largement majoritaire (76 % des coupures utilisées dans des transactions), supérieure à la moyenne des autres pays de l'Eurosystème (63 %).

II - L'activité d'entretien de la monnaie fiduciaire en circulation soumise à de profondes réorganisations

La Banque étant garante de la qualité des billets en circulation, elle s'assure que leur tri et leur remise en circulation s'effectuent dans de bonnes conditions. Avant 2005, elle avait le monopole des activités d'entretien de la monnaie fiduciaire. Celles-ci sont désormais en partie externalisées.

Depuis 2011, le nombre de billets triés et remis en circulation par la Banque a connu une baisse de 13,9 %, comme l'illustre le tableau ci-après :

⁵⁹ 58 480 DAB en 2016 contre 56 243 en 2010.

Tableau n° 12 : évolution du nombre de billets triés par la Banque de France entre 2011 et 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2011-2017
<i>En millions de billets</i>	7 159	7 301,6	6 718,3	6 669,7	6 455,2	5 897,5	6 161,1	- 997,9
<i>En % d'évolution par rapport à l'année précédente</i>		1,99	- 7,99	- 0,72	- 3,22	- 8,64	+ 4,46 ⁶⁰	- 13,94

Source : Cour des comptes à partir des données Banque de France

Cette baisse s'explique en partie par l'introduction de nouveaux billets de la série « Europe » (ES1) dès 2013⁶¹, qui doit permettre l'allongement de la durée de vie des billets. Jusqu'à l'introduction de cette nouvelle série, celle-ci était de 3 ans en moyenne, avec de fortes variations selon les coupures (18 mois pour le billet de 10 €, 30 ans pour la coupure de 500 € qui est le plus souvent thésaurisée).

Elle s'explique aussi par la montée en charge du tri et de la remise en circulation des billets par les professionnels de la filière (banques et transporteurs de fonds). Cette montée en charge a été favorisée par le plan de modernisation des caisses institutionnelles de la Banque.

A - Les conséquences du plan de modernisation des caisses sur l'organisation de l'activité de tri et de remise en circulation des billets

Le plan de modernisation des caisses institutionnelles inclus dans « Ambitions 2020 » visait à réduire le nombre de caisses présentes sur le territoire en fonction de trois objectifs :

- tenir compte de la baisse attendue des volumes à traiter par la Banque, en raison notamment de la montée en puissance du tri par les professionnels de la filière ;
- autoriser un traitement industriel efficace à l'occasion du renouvellement du parc de machines de tri, avec une plus grande automatisation des opérations dans le cadre de nouveaux centres fiduciaires (NCF) ;

⁶⁰ Cette augmentation annuelle du nombre de billets recyclés est conjoncturelle puisque la Banque a procédé en 2017 à la résorption de son stock de Valeurs Non Reconnues (VNR) ce qui a conduit à un pic dans l'activité.

⁶¹ Mai 2013 pour le billet de 5€, septembre 2014 pour 10€, novembre 2015 pour 20€ et avril 2017 pour 50€.

- maintenir une présence suffisamment dense pour assurer un service de caisse sur l'ensemble du territoire, les caisses de la Banque gardant le monopole de destruction des billets usagés.

L'objectif du plan « Ambitions 2020 » est de passer à 34 caisses, auxquelles s'ajouteront deux nouveaux centres fiduciaires (NCF), l'un dans le Nord (à Lille) et un autre en Île-de-France (La Courneuve), ce dernier ayant vocation à remplacer toutes les caisses de la région Île-de-France. Par ailleurs, le centre fiduciaire de Chamalières abrite, depuis juin 2018, les activités de caisse précédemment exercées à Clermont Ferrand ; avec les deux NCF, il doit servir de pôle d'appui aux autres caisses de la Banque de France.

Après avoir calibré le plan initial de modernisation des caisses, avec un objectif de 6,3 milliards de billets à trier en 2020 et un taux de 50 % du recyclage externalisé atteint en 2025, la Banque a réévalué sa prévision début 2016 pour tenir compte de la stratégie très volontariste des acteurs de la filière, du ralentissement économique et du recours croissant aux nouveaux moyens de paiement.

Le scénario central, résultant des travaux internes de la Banque avec un cabinet d'études en association avec les transporteurs de fonds, fait désormais état de 4,5 milliards de billets à trier par la Banque à l'horizon 2020⁶².

B - Les incertitudes liées aux réorientations des flux à recycler entre les acteurs de la filière

La décision⁶³ d'ouvrir à des tiers le tri et la remise en circulation des billets a été guidée par une volonté de renforcer l'efficacité de la filière, alors que le billet de banque impose des dispositifs de stockage et de transport très coûteux et par des considérations de robustesse de la filière⁶⁴.

Un nouveau marché - celui du recyclage des billets - s'est ainsi progressivement développé en France, alors que d'autres banques centrales nationales de l'Eurosystème avaient opté pour cette externalisation depuis plusieurs années (Bundesbank, Banca d'Italia). En Espagne, la totalité du tri et de la remise en circulation des billets est externalisée. Les BCN jouent

⁶² Procès-verbal de la séance du 21 octobre 2016 du comité d'audit de la Banque.

⁶³ Décret du 18 mai 2005.

⁶⁴ Le rapport 2009 du groupe de travail « robustesse fiduciaire » de la place financière de Paris indiquait : « la filière fiduciaire française est trop centralisée, il faut une répartition plus équilibrée du traitement des billets entre secteur public et secteur privé, tout en veillant à ce que la banque continue de disposer des moyens suffisants pour reprendre en main si nécessaire (par exemple, dans le cas de l'apparition d'une contrefaçon dangereuse ou massive) ».

un rôle de régulateur de cette activité puisqu'elles définissent les règles et obligations garantissant une circulation fiduciaire de qualité, agréent les acteurs de la filière en signant avec eux des conventions et supervisent leurs activités par la réalisation de contrôles sur pièces et sur place.

En France, le tri et la remise en circulation des billets sont désormais confiés pour partie à des transporteurs de fonds mais aussi, dans une proportion minime, à la grande distribution soucieuse de limiter le nombre de dessertes des transporteurs de fonds (cf. schéma en annexe 6). En 2017, tous les grands groupes bancaires ont développé leur propre recyclage des billets, en agences bancaires⁶⁵ ou *via* des prestataires.

Des conventions⁶⁶ sont conclues entre la Banque et les acteurs de la filière qui prennent en charge le tri et le traitement des billets. Chaque opérateur signataire s'engage à se doter d'équipements de tri habilités par la BCE, de procédures d'exploitation certifiées, d'un dispositif de contrôle interne, à répondre aux obligations déclaratives et à accepter les contrôles sur place de la Banque de France.

Le recyclage (tri et remise en circulation) hors des caisses de la Banque se développe dans la mesure où la réorganisation du réseau des caisses (cf. carte en annexe 7) éloigne les implantations territoriales de la Banque de France de celles des autres acteurs de la filière⁶⁷. Jusqu'alors, les prestations des transporteurs de fonds étaient facturées à leurs clients de manière forfaitaire, désormais elles le sont en fonction des kilomètres parcourus.

Tirant les conséquences de cette situation, les transporteurs de fonds ont offert aux banques la possibilité de faire trier leurs billets dans un de leurs centres forts, plus proches des DAB à alimenter, afin de diminuer le coût global de la prestation. Pour répondre à la forte demande de leurs clients, les sociétés de transport de fonds ont, d'ores et déjà, ouvert des ateliers de recyclage dans certains de leurs centres forts en les équipant de machines à recycler conformes aux réglementations européennes. Ils ont ainsi créé de véritables chaînes industrielles et se sont fixé comme objectif, à terme, que tous leurs centres forts disposent d'une capacité de recyclage.

⁶⁵ Les agences bancaires ont acquis des équipements de front office de type automates recyclant en libre-service.

⁶⁶ En juillet 2017, 137 conventions étaient signées avec des banques et 9 avec des transporteurs de fonds. 23 464 automates étaient régulièrement alimentés par des billets recyclés par les banques et 13 317 automates par des billets recyclés par les transporteurs de fonds.

⁶⁷ Par exemple, avec la suppression de la caisse d'Auxerre, la caisse la plus proche dans la zone géographique concernée est celle de Dijon (à 130 km). De même, la fermeture des caisses de Beauvais ou celle de Bourges (prévue pour le 1^{er} octobre 2018) éloigne les caisses des DAB à alimenter.

Fin 2017, 26 % des billets recyclés l'étaient par d'autres acteurs de la filière que la Banque, cette part passant à 29 % fin juin 2018⁶⁸. La limite de 50 % des billets triés hors des caisses institutionnelles annoncée par les dirigeants de la Banque devrait être atteinte en 2020. Aucune réglementation n'empêche qu'elle soit dépassée à terme, réduisant d'autant les flux recyclés directement par la Banque.

La montée en puissance de cette externalisation doit être suivie avec attention pour en anticiper les conséquences à la fois sur le volume d'activités des NCF et sur l'évolution de la carte des caisses après 2020. Ce suivi doit être effectué dans le cadre des travaux du comité de la filière fiduciaire.

Par ailleurs, la Banque de France étant garante en dernier ressort de la qualité des billets en circulation, elle doit s'assurer du respect des conventions par les acteurs du recyclage en effectuant des contrôles⁶⁹ et adapter les moyens qu'elle y consacre.

III - Le choix risqué de créer de grands centres fiduciaires automatisés de traitement des billets

Entre 2011 et 2016, le nombre d'implantations de la Banque recyclant des billets est passé de 70 à 52. La capacité théorique de tri du parc est restée quasi stable sur la période (- 2 %) alors que le volume de billets à recycler a baissé de 17,6 % (cf. tableau n°13 ci-après). Pendant la même période, les effectifs de la Banque consacrés à ces travaux de recyclage ont baissé de 15 %.

Tableau n° 13 : évolution du nombre de billets triés par la Banque de France et des effectifs consacrés à cette mission entre 2011 et 2016

2011			2016			Évolution 2011-2016		
Capacité théorique du parc de tri	Entrées (en paquets de 1 000 billets)	ETP consacrés au tri	Capacité théorique du parc de tri	Entrées (en paquets de 1 000 billets)	ETP consacrés au tri	Capacité théorique du parc de tri	Entrées	Nombre d'ETP consacrés au tri des billets
7 408 000	7 239 070	459	7 255 000	6 188 039	390	- 2 %	- 15 %	- 15 %

Source : Cour des comptes à partir de données Banque de France

⁶⁸ Source : Banque de France.

⁶⁹ Les principaux points de contrôle sur place portent sur l'inventaire des équipements de traitement automatique des billets, des tests sur les matériels de traitement, la conformité du test de détection des contrefaçons et sur la qualité du tri, le contrôle de la mise en œuvre des procédures et le dispositif de contrôle interne.

A - De nouveaux centres fiduciaires (NCF) coûteux

Pour maintenir une capacité de traitement des billets tout en réduisant le nombre de caisses, la Banque a fait le choix de créer de grands centres fiduciaires très fortement automatisés. Dans les deux nouveaux centres fiduciaires (NCF) de Lille et La Courneuve, l'automatisation des processus doit considérablement limiter les manipulations des agents chargés du tri, améliorer les conditions de sûreté et de sécurité dans lesquelles ces opérations sont effectuées et réduire les effectifs qui s'y consacrent. L'automatisation des processus de tri devrait à terme faire baisser le coût du billet trié. En 2017, ce coût s'établissait à 7,30 euros par paquet de 1 000 billets triés (contre 8,06 euros en 2016).

Pour pallier les désajustements calendaires de capacités structurelles liées aux périodes intermédiaires dans le cadre du plan de fermeture des caisses, les NCF de Paris, Chamalières et éventuellement Lille, joueront le rôle de pôle d'appui, grâce à un service de convois permettant d'utiliser les espaces de stockage et les capacités excédentaires de tri pour faire face à des besoins ponctuels.

Les NCF de Lille et de La Courneuve sont deux réalisations immobilières de grande ampleur.

Le CEFINOF (Centre Fiduciaire Nord de France) est le premier centre automatisé réalisé par la Banque. L'objectif était de regrouper sur un site industriel sécurisé et automatisé, les services des caisses de Roubaix, d'Arras et de Calais.

La Banque a fait en 2010 l'acquisition d'un terrain pour un montant de 2,3 M€. Le volet industriel du projet occupe 5 150 m². L'effectif sur site est de l'ordre de 40 ETP. Le budget global de l'opération est de 43,2 M€. Les travaux de construction ont débuté en septembre 2014 et ont été réceptionnés le 29 février 2016. Le site est en exploitation depuis septembre 2016, date à laquelle les premiers transporteurs de fonds y ont été accueillis. Son budget de fonctionnement s'élève à 421 610 € par an, les postes de dépense les plus élevés étant ceux de la maintenance logistique et des contrats multi techniques.

Le projet Paris La Courneuve (PLC) s'apparente au NCF du Nord, dans sa conception, mais il est dimensionné pour gérer quatre fois plus de flux et de stocks.

Il se compose de deux sous-projets (un tertiaire, un fiduciaire) pour un montant total évalué à 179,9 M€⁷⁰. Les travaux de construction ont débuté en janvier 2016. La livraison de la partie tertiaire du projet est prévue pour le deuxième semestre 2018 (initialement prévue fin du 1^{er} trimestre 2018) ; pour la partie fiduciaire, la livraison a eu lieu en juillet 2018. L'ouverture du centre aux clients devrait s'échelonner sur 10 semaines à compter du mois de mai 2019. Les dépenses de fonctionnement du NCF Paris La Courneuve sont estimées à 2,156 M€ par an.

B - Des capacités de tri surdimensionnées

La question du dimensionnement des capacités de tri est une préoccupation constante de la direction de la Banque. Lors du comité de gestion restreint du 26 janvier 2016, une actualisation du plan fiduciaire a été présentée. Un scénario alternatif à celui élaboré en 2013 a été établi pour tenir compte du risque de surcapacité, lié à une baisse du nombre de billets à trier par la Banque plus importante qu'initialement prévu. L'adoption de ce scénario alternatif a permis de réduire significativement les investissements à réaliser⁷¹ d'ici 2020 (objectif de -100 M€ au total), sans remettre en cause le plan arrêté en 2013.

Malgré cette prise en compte du risque de surcapacité, le CEFINOF était doté, en août 2016, de 3 machines⁷² pouvant traiter chacune 100 000 paquets de 1 000 billets par an, soit une capacité de 300 millions de billets par an. Dans le cadre du plan de résorption du stock de valeurs non reconnues (VNR), il a, par ailleurs, été doté dès 2017 de 3 machines supplémentaires, soit une capacité totale de tri, en année pleine, de 600 millions de billets. La décision de mettre en production cette deuxième ligne de tri pour faire face à un besoin conjoncturel (résorption d'un stock) peut paraître non pertinente dans la mesure où il n'est pas avéré qu'une telle capacité de tri soit nécessaire en « régime de croisière »⁷³.

⁷⁰ Dont 28 M€ d'achat de terrain.

⁷¹ Ce qui nécessite notamment une renégociation avec le fournisseur des machines M7 (Giesecke & Devrient).

⁷² De type BPS M7.

⁷³ En tout état de cause, l'installation de ces machines supplémentaires a permis de résorber des sureffectifs apparus dans les Hauts-de-France à la suite de la fermeture de certaines caisses, ce qui peut laisser penser que cette décision ne répondait pas seulement à un besoin identifié d'une capacité supplémentaire.

S'agissant du site PLC, sa capacité de tri s'établira entre 1,1 et 1,2 million de paquets.

Au total, la capacité de tri totale de la Banque au 1^{er} juillet 2017 s'établissait à 6,8 milliards de billets par an. Elle est ainsi largement supérieure aux besoins du scénario central, pourtant retenu initialement par la Banque, d'un volume de 4,5 milliards de billets à trier par an à l'horizon 2020.

Même si la Banque indique que cette capacité de tri totale va diminuer d'ici 2020 avec de nouvelles fermetures de caisses, cet important décalage conduit à conclure que les capacités de tri mises en place sont surdimensionnées par rapport aux besoins actuels et qu'elles risquent fort de l'être à l'avenir du fait notamment de la montée en puissance, plus rapide que prévu initialement, du recyclage par des tiers.

La Cour recommande que le bilan actualisé des besoins de tri, que la Banque prévoit de réaliser, soit effectué sans tarder, et que les capacités de recyclage soient adaptées en conséquence. Compte tenu de la livraison déjà réalisée des bâtiments des deux Nouveaux Centres Fiduciaires, cette adaptation ne pourra s'effectuer qu'à travers deux leviers :

- la révision à la baisse du programme d'achat de machines de tri ;
- la fermeture d'un nombre de caisses supplémentaires par rapport aux prévisions du plan Ambitions 2020.

IV - Le pari de l'excellence industrielle au sein de l'Eurosystème en matière de fabrication des billets

La Banque de France est seule habilitée, sur le territoire de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer ainsi que sur les territoires de Saint Barthélemy et de Saint-Martin, à émettre les billets ayant cours légal. Elle est propriétaire d'une papeterie⁷⁴, située à Vic le Comte, entièrement dévolue à la production de papier fiduciaire et d'une imprimerie fiduciaire à Chamalières.

⁷⁴ Elle est la seule banque centrale nationale de l'Eurosystème à disposer de tels équipements, les autres pays font appel à des papeteries privées.

Dans son rapport particulier de 2011, la Cour relevait que la productivité du processus industriel de fabrication de billets avait plus que doublé au cours de la période 2004 à 2009, sans que la qualité des productions en soit altérée. Toutefois, elle signalait que des progrès restaient à faire pour atteindre les niveaux de compétitivité du secteur privé. Elle recommandait de « *poursuivre les efforts pour améliorer la compétitivité de la DGFB*⁷⁵ » et avait identifié à cet effet plusieurs pistes d'actions⁷⁶.

Depuis cette date, plusieurs actions structurantes ont été engagées : la filialisation de la papeterie et le projet dénommé « refondation » visant à créer en France un pôle public de fabrication des billets au sein de l'Eurosystème.

A - La filialisation de l'activité papeterie dans le cadre de la mise en place d'un pôle public de fabrication des billets de l'Eurosystème

La papeterie de Vic le Comte était structurellement déficitaire⁷⁷ du fait de la vétusté de l'appareil industriel, d'une capacité de production trop faible pour ce type d'industrie et d'un manque de débouchés.

La direction générale de fabrication des billets (DGFB) a engagé, à partir de 2012, une réflexion stratégique destinée à évaluer les options pour l'évolution de la papeterie. Elle a envisagé différents scénarios⁷⁸, allant de la fermeture à la réalisation d'investissements de plus ou moins long terme. Le Conseil général lors de sa réunion du 3 juillet 2014 avait alors demandé d'approfondir l'option de la filialisation.

1 - Un double objectif : assurer le volume d'activité et améliorer la compétitivité

Depuis cette date, le Conseil des gouverneurs de l'Eurosystème a consacré un nouveau modèle d'approvisionnement de l'Eurosystème en billets *via* deux piliers : l'un public *in house*, garantissant un quota de production aux imprimeries internes comme celle de la Banque de France, l'autre opérant par appels d'offres pour les banques centrales n'ayant pas de moyens de production en propre.

⁷⁵ Direction générale de fabrication des billets.

⁷⁶ Réduire les effectifs, éviter une « contagion » entre les salaires des agents statutaires et ceux des agents de droit privé, établir un bilan de la direction générale de fabrication des billets (DGFB) comme s'il s'agissait d'une filiale et étudier l'opportunité de sa filialisation.

⁷⁷ Résultat de l'exercice 2013 : -2,5 M€.

⁷⁸ Trois options ont été présentées au Conseil général lors de sa réunion du 4 juillet 2014 en ce qui concerne l'avenir de la papeterie : fermeture de l'établissement ; poursuite de l'activité au fil de l'eau ; filialisation dans le cadre d'un pôle public européen de fabrication des billets euros.

Cette nouvelle orientation, qui sécurise le modèle d'approvisionnement *in house*, a été déterminante dans le choix de la Banque de France de filialiser sa papeterie afin de constituer, avec l'imprimerie, un pôle public européen de fabrication des billets. En effet, les conditions de la réussite de la constitution de ce pôle public étaient la sécurisation des volumes à produire⁷⁹, une gestion de la papeterie totalement alignée sur celle d'une entreprise privée et un investissement de modernisation évalué à 75 M€.

Or, la filialisation de l'activité papeterie permet de remplir les deux premières conditions.

En effet, la Banque a négocié au cours de l'année 2014 des partenariats avec les banques centrales de l'Eurosystème disposant de leur propre imprimerie fiduciaire, afin de consolider des parts de marché de la papeterie. À l'issue de ces négociations, des *Memorandum of understanding* (MoU) bilatéraux ont été signés avec quatre banques centrales, qui formalisent leurs engagements à commander auprès de la future entité une part significative de leur besoin en papier (de 40 % pour l'Italie à 100 % pour le Portugal et l'Irlande en passant par 80 % pour l'Autriche).

La création d'une filiale, dans laquelle les banques centrales nationales partenaires sont actionnaires⁸⁰, est la condition pour qu'elles puissent acheter du papier fiduciaire à la filiale sans recourir aux appels d'offres européens, auxquels doivent procéder les personnes morales de droit public soumises aux règles des marchés publics. Le dossier, transmis en janvier 2015 à la direction générale de la concurrence de la commission européenne, afin de s'assurer de la conformité du dispositif au droit communautaire, a été accepté par cette dernière et les statuts de la filiale Europafi ont pu être validés par le conseil général le 16 octobre 2015.

Par dérogation au code du travail, la Banque a proposé aux personnels en activité au sein de la papeterie à la date de création de la filiale d'être mis à disposition⁸¹ de celle-ci, solution qui préserve les conditions d'emplois et les droits à la retraite des salariés en poste. La

⁷⁹ Les besoins de l'imprimerie de la Banque sont de 2 700 tonnes de papier par an, alors que le point mort de la papeterie est atteint à 3 900 tonnes. Pour réaliser un EBITDA positif à l'horizon 2018, la papeterie doit produire 4 800 tonnes de papier par an.

⁸⁰ Une cinquième banque, la Banque Nationale de Grèce, n'entrera pas au capital de la filiale mais s'est engagée dans un partenariat privilégié avec la papeterie de la Banque de France (achat de 50 % de son papier fiduciaire).

⁸¹ Arrêté n°A-2015-06 du Conseil général en date du 19 juin 2015.

filiale rembourse à la Banque le coût du personnel mis à disposition dans le cadre d'une convention entre les parties⁸². Parallèlement, les futurs embauchés le seront par la filiale et n'auront donc plus de lien juridique avec la Banque de France ; leur régime d'emploi sera aligné sur celui du marché issu de la convention de branche « papiers, cartons et cellulose ».

Le tableau ci-après illustre l'évolution de la structure des personnels de la papeterie d'ici 2022. Ceux directement recrutés par la filiale quadrupleront sur la période pendant que le nombre de salariés « Banque de France » diminuera de 29 % (diminution de 53 % pour les titulaires). À cette date, seuls 59 % des employés de la filiale continueront à relever du statut Banque de France.

Tableau n° 14 : évolution de la structure des ETP de la papeterie d'ici 2022

En ETP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation sur la période
Titulaires Banque de France	118,8	98,7	85,5	78,5	74,5	70,5	55,5	- 53 %
Contractuels Banque de France	101	101	101	101	101	100	100	- 1 %
Total Banque de France	219,8	199,7	186,5	179,5	175,5	170,5	155,5	- 29 %
Employés par Europafi	22	62	77	84	88	93	108	391 %
Total Papeterie	241,8	261,7	263,5	263,5	263,5	263,5	263,5	9 %

Source : Cour des comptes à partir de données Banque de France (DGFB)

Le nombre de 263,5 ETP sera atteint dès 2018 et restera stable sur la période. En effet, compte tenu de l'investissement industriel réalisé, la papeterie doit être en mesure de doubler sa production sans aller au-delà de cet effectif de 263,5 ETP.

⁸² Signée le 20 décembre 2016 entre le DGRH de la Banque de France et le président de la filiale.

2 - Une modernisation de la papeterie engagée et des premiers résultats encourageants

Le Conseil général de la Banque a, par ailleurs, décidé, lors de sa réunion du 13 février 2015, de réaliser un investissement industriel d'un montant total de 75 M€ permettant de moderniser et de pérenniser l'activité de la papeterie, par la construction d'un nouveau bâtiment et l'installation de nouveaux équipements modernisés.

Le résultat du premier exercice de la filiale Europafi, arrêté au 31 décembre 2016 sur la base de 14 mois d'exercice du fait de la date de sa création, s'établissait à +9,6 M€ (avant impôt sur les sociétés). Le résultat de 2017 s'établit, quant à lui, à +5,6 M€ (avant impôt sur les sociétés). Il s'inscrit en retrait par rapport à celui de 2016 - ramené sur 12 mois - du fait d'un démarrage légèrement différé d'une nouvelle machine à papier ayant entraîné une réduction des productions et des livraisons.

Ces premiers résultats encourageants semblent démontrer la viabilité du projet. Toutefois, ils devront être confirmés dans les années qui viennent dans un contexte où la concurrence des papeteries privées risque de s'amplifier.

3 - Une attention particulière à porter aux risques

Les risques associés à ce « pari » industriel sont très clairement identifiés et doivent faire l'objet d'un suivi extrêmement fin.

Parmi ces risques, trois d'entre eux font l'objet, à juste titre, d'une attention particulière de la part de la direction de la Banque.

Le risque économique est lié à l'évolution de la demande de billets, aux éventuelles pratiques de concurrence déloyale de la part des imprimeurs privés et à la limitation à 5 ans (renouvelable) de l'engagement des partenaires de la filiale Europafi. La Banque doit maintenir une veille permanente sur les deux premiers points et démontrer la pertinence de ce choix de filialisation pour convaincre ses partenaires de renouveler leur participation à l'issue de la période 5 ans.

Le risque social est pris en compte à travers notamment la mise en place d'un dispositif incitatif de participation et d'intéressement au résultat.

Quant au risque financier lié au coût du personnel, il devrait être maîtrisé, grâce au remplacement progressif par des salariés de droit privé des agents sous statut Banque de France exerçant aujourd'hui au sein de la papeterie au fur et à mesure de leur départ à la retraite.

B - Le projet « Refondation » : renforcer la Banque dans sa position de premier imprimeur public de l'Eurosystème

Depuis 1917, la Banque de France dispose d'une unité d'impression⁸³ de billets située à Chamalières dans le Puy de Dôme. En application des règles de répartition de l'Eurosystème, elle imprime chaque année 20,1 % des billets en euros. En 2017, l'imprimerie a produit 2,5 milliards de billets dont 68 % de billets en euros et 32 % de billets en devises étrangères (cf. annexe 8). Les décisions industrielles de moyen terme sont donc conditionnées non seulement par l'évolution de la demande de billets en euros à l'horizon 2025, mais aussi par la demande de billets étrangers adressées à la Banque.

Les réflexions se sont appuyées sur des études menées par la Banque centrale européenne, qui estimaient que la production annuelle de billets en euros se situerait dans une fourchette allant de 9,7 milliards à 17,2 milliards en 2025. Ce besoin de production dépend de la croissance du nombre de billets en circulation et de la part de billets thésaurisés, d'éventuels nouveaux pays membres de la zone euro et de la croissance de la population, mais aussi du taux de renouvellement des billets (45,5 % en moyenne entre 2003 et 2015). Par ailleurs, la demande devrait rester forte en Afrique (de l'ordre de 10 %), la Banque de France étant l'imprimeur des billets de certains pays africains (cf. *infra*).

1 - Un équilibre économique de l'activité imprimerie dépendant de la diversification des clients

Actuellement, l'imprimerie de la Banque produit des billets en euros des deux séries en circulation. En effet, une nouvelle série dénommée Europe (ES2) a été introduite progressivement dans la zone euro à compter de mai 2013. Il s'agit de billets avec de nouveaux signes de sécurité, plus faciles à contrôler et plus difficiles à contrefaire. Cette série a vocation à remplacer progressivement la série « historique » (ES1) produite depuis 2002 par les BCN de l'Eurosystème.

Elle fabrique aussi onze autres monnaies dans le cadre de contrats qui la lient avec d'autres banques centrales. Comme il est décrit à l'annexe 8, il s'agit essentiellement de pays d'Afrique (États de l'Afrique de l'ouest, États de l'Afrique centrale, Comores, Madagascar, Djibouti, Burundi).

⁸³ Cette unité réalise toutes les étapes de la fabrication des billets : impression, découpe des feuilles, tri des billets, contrôle qualité, emballage.

Les enjeux pour la Banque en la matière sont d'adapter la capacité de production, de produire les billets à meilleur coût, de sécuriser les débouchés. À cet effet, plusieurs chantiers d'automatisation des processus industriels et d'excellence opérationnelle ont été programmés dans le cadre du plan « Ambitions 2020 ». Ces chantiers devaient être menés sur le site de Chamalières et concernaient notamment l'automatisation de l'aval⁸⁴ des lignes de production, l'amélioration de la gestion des flux et de la traçabilité⁸⁵, la réingénierie des services d'appui.

2 - La décision de transférer l'imprimerie de Chamalières à Vic le Comte

Au-delà de ces projets d'automatisation, la Banque s'est interrogée sur la pertinence d'une meilleure utilisation de ses ressources. Elle a décidé d'engager des études détaillées sur le transfert des activités hébergées sur le site de Chamalières sur l'emprise foncière disponible à Vic le Comte⁸⁶.

En effet, l'outil industriel de Chamalières est coûteux et peu adapté à l'évolution des activités industrielles. La configuration des locaux entraîne des flux de matière surabondants⁸⁷ et donc des surcoûts logistiques qui conduisent à une faible performance industrielle. Aucune des serres n'est aux normes de sûreté des stockages de valeur euro, telles que définies par l'Eurosystème⁸⁸.

Lors de sa réunion du 27 avril 2015, le Conseil général a été informé d'un possible transfert de l'imprimerie de Chamalières à Vic le Comte. Ce projet présente plusieurs avantages : créer un pôle fiduciaire d'envergure européenne sur le seul site sécurisé de Vic le Comte, conforter le plan d'investissement papeterie pour atteindre un standard industriel, pérenniser l'activité de fabrication des billets et améliorer l'efficacité économique de l'imprimerie sous l'effet conjugué de la réduction du coût du billet produit et de la diminution de l'empreinte environnementale du site (suppression des convois de papier fiduciaire entre Vic le Comte et Chamalières).

⁸⁴ Automatisation des lignes de finition, mise en place d'un emballage Euro automatisé.

⁸⁵ Mise en place d'un système de manutention automatisé dans une des serres, d'un système de traçabilité automatisé.

⁸⁶ 120 000 m² appartenant à la Banque.

⁸⁷ 80 000 m² de surfaces d'ateliers et de bureaux, gestion des flux trop étalée et sur plusieurs niveaux, dispersion des zones de stockages sécurisées avec 18 serres différentes.

⁸⁸ L'Eurosystème compte 14 imprimeries accréditées (privées ou publiques).

Après avoir étudié trois scénarios (maintien des activités d'imprimerie pendant 5 à 10 ans sur le site de Chamalières nécessitant un investissement de 7,1 M€, continuité de l'activité sur le site actuel à l'horizon de 15 à 20 ans nécessitant un investissement de 118,2 M€, transfert de l'imprimerie de Chamalières à Vic le Comte pour un investissement de 221,5 M€), le Conseil général s'est prononcé le 28 novembre 2016 en faveur du projet de transfert de l'imprimerie et du centre fiduciaire de Chamalières vers Vic le Comte.

Ce scénario présente de réels avantages en termes d'efficacité industrielle, de bilan économique et de respect des exigences en matière de sûreté. Le début de l'installation des équipements sur le nouveau site est envisagé à compter de 2022 pour une libération du site de Chamalières⁸⁹ début 2024. Ce choix permettra de créer des synergies⁹⁰ avec la papeterie.

En matière d'effectifs, ce projet dénommé « Refondation »⁹¹ devrait permettre d'aller plus loin en termes de réduction d'effectifs que les cibles initialement fixées dans le cadre d'« Ambitions 2020 »⁹², grâce notamment à la rationalisation des tâches obtenues par l'automatisation ou par leur mutualisation. Le nombre de départs en retraites d'ici 2023 permet d'envisager une diminution des effectifs sans avoir recours à un plan de reclassement du personnel.

Avant d'aboutir à cette décision, qui paraît pertinente et cohérente avec le choix industriel d'un pôle fiduciaire public de dimension européenne, les études ont été nombreuses, très documentées et l'ensemble des vérifications d'usage a été fait avec sérieux et rigueur.

Toutefois, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution du besoin en billets à moyen terme et de la dépendance du modèle économique aux marchés extérieurs, il sera important pour éviter d'éventuels surdimensionnements du projet, comme cela a pu être le cas pour le tri des billets, que la Banque réalise effectivement le bilan qu'elle a prévu d'opérer en 2019 avant de lancer les opérations de construction de la nouvelle imprimerie sur le site de Vic le Comte.

⁸⁹ Actuellement, la valeur du site de Chamalières (4 hectares dans une zone urbanisée) est estimée à 5,4 M€ (valeur nette après remise en état partiel et actions de dépollution des sols).

⁹⁰ Suppression des convois sécurisés pour le transport de papier de Vic vers Chamalières et des billets à détruire ; optimisation de l'exercice des fonctions supports grâce aux mutualisations entre les deux entités ; relèvement substantiel de la protection et de la sûreté de la papeterie qui bénéficiera des normes de sécurité/sûreté de l'imprimerie.

⁹¹ Seuls quatre autres projets de construction d'imprimeries fiduciaires dans le monde en 2016 (deux aux États Unis, un au Mexique et un en Espagne).

⁹² 685 ETP au 31/12/2016, cible fixée par le plan Ambitions 2020 564 ETP, cible fixée par le projet « Refondation » 492 en 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En ce qui concerne le contrôle de la qualité de la monnaie en circulation, la Banque a dû faire des choix risqués, dans un contexte empreint d'incertitudes sur l'évolution à moyen terme de l'utilisation des espèces pour les transactions quotidiennes.

Le passage de 66 caisses institutionnelles en 2011 à 34⁹³ et la décision d'externaliser, d'ici 2020, le tri et la remise en circulation de 50 % des billets, ont rendu malaisé le calibrage des infrastructures à conserver (ou à mettre en place) pour traiter les flux de billets que la Banque devra continuer à traiter.

La Banque a fait le choix coûteux de construire deux nouveaux centres fiduciaires (NCF) très fortement automatisés et de préserver une importante capacité de tri tout en réduisant les effectifs qui s'y consacrent. Si les hypothèses retenues par la Banque au moment de l'élaboration de la réorganisation de la filière fiduciaire ne sont pas révisées, la capacité de tri de la Banque sera de plus de 6 milliards de billets par an, là où le scénario central issu des différentes études fait état d'un besoin de tri de 4,5 milliards de billets par an à l'horizon 2020.

Dans ces conditions, la Cour recommande à la Banque de revoir à la baisse le nombre de machines à trier qu'elle envisageait d'installer dans les nouveaux centres fiduciaires et de commencer à préparer une nouvelle étape de fermeture de caisses institutionnelles pour l'après 2020.

En matière de fabrication des billets, la Banque souhaite devenir le premier pôle public de fabrication des billets au sein de l'Eurosystème. Pour atteindre cet objectif, elle a filialisé sa papeterie en créant une société au capital de laquelle sont entrées quatre autres banques centrales nationales afin de sécuriser les volumes achetés pour une période d'au moins cinq ans et elle a engagé la modernisation de son outil industriel.

Pour renforcer l'attractivité et la performance de ce pôle public, l'imprimerie, actuellement située à Chamalières, doit être transférée sur le site de la papeterie à Vic le Comte où la Banque dispose d'une emprise foncière suffisante pour cette installation. Cette opération, qui devrait débuter en 2019 pour se terminer en 2022, devrait créer une véritable synergie entre la papeterie et l'imprimerie. Dans un contexte européen favorable, le projet d'ensemble est cohérent mais reste un « pari industriel » à piloter avec une grande vigilance, dans un environnement fortement concurrentiel.

⁹³ Auxquelles s'ajoutent les deux nouveaux centres fiduciaires.

La Banque devra toutefois s'assurer des bons résultats de la filiale papetière pour les exercices à venir afin que les banques centrales partenaires renouvellent leur engagement au-delà des cinq années actuellement prévues. La Cour recommande aussi qu'une évaluation précise des besoins de fabrication de billets (euros et étrangers) soit effectuée, comme prévu, en 2019 avant de prendre la décision de lancer la construction de la nouvelle imprimerie sur le site de Vic le Comte.

La Cour formule les recommandations suivantes à la Banque de France :

- 3. réviser la stratégie fiduciaire de la Banque en établissant un bilan actualisé des besoins de recyclage à moyen terme en concertation avec les acteurs de la filière ;*
 - 4. effectuer un bilan précis des besoins de production de billets (euros et billets étrangers) en 2019 avant le lancement de la construction de la nouvelle imprimerie.*
-

Chapitre IV

Des effectifs qui se réduisent mais des personnels qui continuent à bénéficier d'avantages coûteux et des dépenses immobilières à placer sous plus forte contrainte

Les effectifs de la Banque de France ont à nouveau décru pendant la période sous revue, dans un contexte de nombreux départs en retraite. La masse salariale diminue désormais. La poursuite de ces orientations nécessite toutefois de piloter avec attention les nouveaux recrutements et de limiter les mesures salariales dans le cadre de la réforme des carrières, d'autant que les agents de la Banque bénéficient d'avantages salariaux (intéressement, participation, épargne salariale, prime de départ en retraite) que l'on ne retrouve pas dans la fonction publique de l'État.

Alors que leur régime de congés reste également favorable, les dépenses sociales dont ils bénéficient, par le niveau de leur montant comme par la variété des concours qui sont apportés, sont substantielles. Si la plupart de ces concours sociaux ont vu leur niveau diminuer au cours des dix dernières années, ces baisses devraient être amplifiées.

En matière de gestion immobilière, la Banque de France a engagé une transformation de grande ampleur de son parc immobilier, mais la décroissance de ce dernier reste lente et inférieure à la réduction des effectifs au sein du réseau. Le pilotage de la fonction immobilière pourrait être amélioré et placé sous une plus forte contrainte financière. Les améliorations en matière de gestion du parc locatif doivent être poursuivies. En particulier, la refaction de loyer systématique appliquée au profit des agents bénéficiant de logements de la Banque, qui vient s'ajouter aux autres avantages salariaux ou sociaux, devrait être soit supprimée soit placée sous condition de ressources.

I - Des effectifs qui se réduisent dans un contexte de nombreux départs en retraite

Le précédent rapport de la Cour avait recommandé à la Banque de France d'aller vers le non-remplacement de deux départs sur trois, et de modérer les augmentations générales de salaire et les avantages non salariaux.

La diminution des effectifs, engagée de longue date, s'est faite à des rythmes contrastés selon les périodes. En ETP en fin d'année, les effectifs étaient de près de 18 000 agents en 1996, 15 800 en 2002, et avaient atteint un point bas vers 2007-2009 autour de 12 600, avant de remonter à 13 000 après la création de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP, devenue ensuite l'ACPR).

Ce mouvement de décrue a repris pendant la période sous revue. Il devrait se poursuivre ces prochaines années, dans un contexte de nombreux départs en retraite (qui étaient faibles lors de la réduction des effectifs de la précédente décennie) et d'une baisse du taux de remplacement. Quant à la masse salariale, sa décroissance globale a pu être enclenchée, sous l'effet de l'ampleur de ces départs, malgré quelques mesures salariales.

A - Un effort de réduction des effectifs récemment accru

1 - Une baisse des effectifs d'abord lente, puis qui s'accélère

Pendant la période allant de fin 2011 à fin 2017, les effectifs en ETP ont baissé de 15,4 %, passant de 13 026 à 11 021. Le mouvement de décroissance des effectifs que la Banque avait connu de 1995 à 2007 a ainsi repris.

**Tableau n° 15 : évolution des ETP par implantation de 2011 à 2017
(en fin d'année)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% 2017/2011
Total Banque	13 026	13 012	12 682	12 437	12 269	11 690	11 021	- 15,4
DG fabrication des billets	923	943	931	935	925	877	814	- 11,8
ACPR	981	1 068	1 027	1 015	1 025	1 046	1 027	+ 4,7
Siège	5 011	4 856	4 782	4 705	4 702	4 592	4 451	- 11,2
Réseau	6 111	6 145	5 942	5 782	5 617	5 175	4 728	- 22,6

Source : Banque de France

Comme anticipé dans le cycle stratégique 2013-2015, le réseau a davantage été mis à contribution, perdant plus de 22 % de ses effectifs de fin 2011 à fin 2017, tandis que ceux du siège baissaient d'un peu plus de 11 %. À l'inverse, les effectifs de l'ACPR ont progressé de près de 5 % sur l'ensemble de la période, dans un contexte marqué, la concernant, par une forte rotation portant sur environ 10 % des effectifs chaque année et des flux d'entrée/sortie importants entre elle et des directions de la Banque ou avec la BCE.

Cette décrue des effectifs s'est faite à un rythme inégal. Les années 2012 à 2015, malgré un nombre de départs annuels globaux déjà important du fait de départs en retraite de l'ordre de 500 à 600 ETP par an, ont été marquées par un taux de remplacement restant élevé, de 50 à 74 % selon les années.

Elle s'est accentuée en 2016 (-4,7 % en fin d'année par rapport à fin 2015), et en 2017 (-5,7 % par rapport à fin 2016), dans le contexte d'un nombre de départs en retraite un peu plus important qu'anticipé, et du choix d'un taux de remplacement plus faible que précédemment, à 40 %. De ce fait, les effectifs à fin 2016, 11 690 ETP, et fin 2017, 11 021 ETP, étaient sensiblement inférieurs à ceux initialement retenus dans le cadre de la trajectoire menant à 9 720 ETP fin 2020.

La question de la parité femmes-hommes à la Banque

La proportion d'hommes (52 %) et de femmes (48 %) est proche de l'équilibre au sein des effectifs globaux de la Banque. Ces dernières représentaient, en 2017, 41 % de l'ensemble des cadres, mais 34 % seulement des cadres supérieurs, et 24 % des cadres de direction du siège et du réseau. La Banque s'est donné en 2016 pour objectif de porter ce dernier chiffre à 30 % en 2020. Il semble donc exister un certain frein dans l'accès aux plus hautes fonctions.

Cela concerne tout particulièrement les postes de direction générale au siège de la Banque. Fin 2017, sur les douze principaux postes de la Banque (Gouverneur, sous-gouverneurs et ACPR inclus), seuls deux étaient occupés par des femmes, soit 16,7 %. En tenant compte de la participation de la présidente de l'IEDOM, filiale de la Banque depuis le 1^{er} janvier 2017, au comité de direction de celle-ci, ces chiffres sont portés à trois sur treize, soit 23,1 %. Dans la mesure où il n'existe pas de problème de vivier, leur représentation pourrait à tout le moins viser, dans une première étape, à être identique à celle constatée parmi les cadres supérieurs. La correction de cette anomalie devrait constituer une priorité pour ces prochaines années.

Dans le même temps, le nombre de salariés appartenant à une entreprise extérieure (pour une part substantielle, de l'ordre des deux tiers, en matière d'assistance informatique) après avoir sensiblement progressé jusqu'en 2015, a diminué en 2016 et s'est stabilisé en 2017. L'évolution globale des dernières années (plus 169 ETP en 2017 par rapport à 2013) se traduit dans les frais généraux de la Banque même si elle n'apparaît pas dans la masse salariale. Elle reste toutefois sans commune mesure avec la baisse des effectifs de la Banque (moins 1 661 ETP sur la même période).

Tableau n° 16 : effectifs des salariés appartenant à une entreprise extérieure, en ETP

	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013 en ETP	2017/2013 en %
Assistance informatique	907,6	1 170,9	1 221,4	1 073,9	1 078,2	170,6	+ 18,8 %
Assistance pour la formation	10,9	11,2	13,2	13,8	12,1	1,2	+ 11 %
Autres domaines d'assistance	519,0	524,6	537,0	508,8	516,4	- 2,6	- 0,5 %
Total	1 437,5	1 706,7	1 771,6	1 596,5	1 606,7	169,2	+ 11,8 %

Source : Banque de France

En termes de statut, le plan « Ambitions 2020 » confirme explicitement la poursuite du recrutement par concours. Si le nombre de titulaires a régulièrement décru sur la période, à l'inverse, celui des contractuels a d'abord augmenté de 1 772 fin 2011 à 1 972 fin 2015. Leur nombre a ensuite sensiblement diminué en 2016, à 1 639, mais cette baisse provient de l'intégration comme titulaires au 1er janvier de cette année-là de 351 agents de surveillance du réseau. Le nombre de contractuels a de nouveau augmenté en 2017, année à l'issue de laquelle, parmi les agents ayant moins de cinq ans d'ancienneté à la Banque, 48 % étaient contractuels.

**Tableau n° 17 : évolution des effectifs par statut de 2011 à 2017
(en ETP en fin d'année)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total Banque	13 026	13 012	12 682	12 437	12 269	11 690	11 021
Titulaires	11 254	11 143	10 798	10 465	10 066	9 832	9 169
Contractuels	1 772	1 870	1 884	1 973	1 972	1 639	1 654
Personnels mis à disposition d'Europafi	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	231	219	198

Source : Banque de France

2 - Des projections à 2020 crédibles au regard des départs en retraite attendus

a) Les projections d'évolution des effectifs

La réduction des effectifs à 9 800 ETP fin 2020, chiffre corrigé depuis lors à 9 720 comme exposé plus haut, repose, dans le cadre du plan « Ambitions 2020 », sur la projection initiale suivante, par type d'implantation.

Tableau n° 18 : projection initiale des effectifs dans le cadre d'Ambitions 2020 de fin 2017 à fin 2020 et par implantation, en ETP

	2017	2018	2019	2020	% 2020/2017
Total Banque	11 297	10 685	10 309	9 800	- 13,3
DGFB et personnel mis à disposition Europafi	841	819	787	750	- 10,8
ACPR	1 064	1 085	1 104	1 121	+ 5,3
Siège	4 522	4 425	4 353	4 205	- 7,0
Réseau	4 870	4 356	4 065	3 724	- 23,5

Source : Banque de France

C'est donc une baisse de 13,3 % des effectifs qui a été programmée pour la période allant de fin 2017 à fin 2020 et de 20,1 % par rapport à fin 2015 (12 269 ETP), soit de l'ordre de 2 500 ETP. Si les objectifs sont tenus, cette baisse aura été de 24,8 % depuis fin 2011 et le début du cycle stratégique en cours.

Cette décrue à venir supposera, année après année, un rythme de baisse compris entre 3,4 et 5,4 %, très supérieur globalement à celui de la période 2011-2015, mais comparable avec celui des années 2016 et 2017. Comme pour la période précédente, le réseau doit encore être mis plus fortement à contribution que le siège.

b) Les projections de départs en retraite

Cette évolution semble crédible au regard de la structuration de la pyramide des âges. En effet, 35 % des agents de la Banque, soit 4 343 ETP, avaient 55 ans ou plus fin 2015, derniers chiffres connus au moment de l'élaboration d'Ambitions 2020. Les cohortes de départs en retraite sont ainsi actuellement importantes et la Banque a encore devant elle environ cinq années de départs massifs, de l'ordre de 500 à 600 ETP par an, avant une diminution progressive de ce rythme les années suivantes, pour atteindre environ 200 à 300 départs par an à la fin de la prochaine décennie.

Le tableau suivant indique la façon dont les hypothèses de départ combinées aux recrutements conduisent dans le plan « Ambitions 2020 » au chiffre initialement fixé de 9 800 ETP fin 2020.

**Tableau n° 19 : évolution initialement projetée des effectifs à fin 2020
en ETP en fonction des départs en retraite et des recrutements**

	2017	2018	2019	2020	Flux cumulé 2017-20
Effectifs au 31.12.N-1	11 690	11 296	10 685	10 309	
Flux sortant	- 568	- 736	- 500	- 629	- 2434
Flux entrant	175	125	124	120	544
Flux net	- 394	- 611	- 376	- 509	- 1 890
Taux de remplacement	31 %	17 %	25 %	19 %	22 %
Effectifs au 31.12.N	11 296	10 685	10 309	9 800	

Source : Banque de France

Le taux de remplacement projeté d'ici fin 2020, de 22 % en moyenne, est très sensiblement inférieur à celui des années 2011 à 2016. C'est bien la baisse de ce taux qui, si elle se vérifie, expliquera l'accélération de la décade programmée des effectifs ces prochaines années, davantage que l'ampleur des départs en retraite, déjà relativement comparable les années précédentes.

Toutefois, en 2017, les départs ont été plus importants qu'anticipé. Ce phénomène devrait s'accroître en 2018, dernière année pour que les agents ayant eu trois enfants puissent bénéficier d'un départ anticipé (cf. *infra*, réforme du régime spécial des retraites). Il devrait mécaniquement se tarir ultérieurement.

Compte tenu de cette accélération des départs, la Banque estime que les effectifs seront, fin 2018, de 10 339 ETP, soit environ 350 de moins que la trajectoire initiale, et qu'il est probable que le nombre d'ETP soit sensiblement inférieur à 9 720 fin 2020.

c) La mise en place d'un plan de sauvegarde de l'emploi

Ce grand nombre de départs en retraite n'est toutefois pas toujours suffisant pour correspondre aux fermetures ou réductions de sites programmées soit géographiquement soit par catégorie d'agents. C'est en particulier le cas pour les fermetures de caisses en 2018 et 2019 découlant de la transformation des activités fiduciaires du réseau (cf. *supra*).

Dans ce contexte, la direction de la Banque a décidé de mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)⁹⁴. Elle avait déjà eu recours par le passé à des plans sociaux, notamment quatre adoptés entre 1995 et 1999, et deux autres, plus ambitieux que les précédents, fin 2003. Ce PSE a été présenté au comité central d'entreprise (CCE) en février 2018.

Il porte sur la suppression de 129 postes, dont 91 agents à reclasser compte tenu des départs en retraite déjà prévus. À l'issue de la phase de reclassement, 64 agents ont été reclassés au sein de la Banque, 16 à l'extérieur, les autres optant pour un congé spécial de fin de carrière ou une retraite. Sa portée reste donc modeste.

d) L'incidence des nouveaux recrutements

Par ailleurs, il a déjà été procédé à une partie importante des « au moins » 1 000 recrutements prévus par Ambitions 2020 (cf. *supra*, 1.2.2) : 362 en 2016, et 206 en 2017. Près de 60 % des recrutements prévus pour l'ensemble des cinq années 2016 à 2020 ont ainsi été engagés sur les deux premières années. Le tableau ci-après précise la répartition de ces recrutements pour 2016 et 2017, étant précisé que ceux intervenant hors statut au profit des filiales ne s'imputent plus sur les effectifs globaux de la Banque.

**Tableau n° 20 : recrutements effectués en 2016 et 2017
dans le cadre de la cible de « au moins » 1000 recrutements
sur 2016-2020 au titre d'Ambitions 2020.**

	2016	2017	Cumul 2016-2017
Total des recrutements effectués	362	206	568
Dont BDF	339	158	497
Siège	151	64	215
Réseau	47	2	49
ACPR	125	76	201
DGFB	16	16	32
Dont Filiales	23	48	71
Europafi	23	40	63
Iedom		4	4
BDF Gestion		3	3
Citeco		1	1

Source : Banque de France

⁹⁴ Le PSE est obligatoire dans les entreprises de plus de 50 personnes qui envisagent le licenciement économique d'au moins 10 salariés. Il prévoit des actions visant au reclassement interne des salariés ou favorisant leur reclassement à l'extérieur de l'entreprise. Il peut comporter notamment des actions de formation afin de faciliter une reconversion, des réductions ou aménagements de temps de travail, des mesures facilitant la mobilité géographique...

L'hypothèse aujourd'hui retenue par la Banque d'un nombre de départs en retraite qui continuerait ces prochaines années à rester supérieur aux prévisions initiales semble l'inciter à accélérer ces 1 000 recrutements voire à aller au-delà. Ainsi, début 2018, il était estimé que le cumul des recrutements sur l'ensemble des années 2016, 2017 et 2018 pourrait atteindre 812 ETP, au lieu de la trajectoire initiale de 744. La poursuite de ces recrutements devra ainsi être pilotée avec attention ces deux prochaines années, en fonction des départs en retraite qui interviendront effectivement, si la Banque veut respecter son objectif de 9 720 ETP à fin 2020.

B - Une politique de rémunération globalement maîtrisée, une masse salariale qui a commencé à décroître

1 - Les composantes générales de la rémunération depuis 2011

a) Les rémunérations effectives

La rémunération mensuelle brute moyenne effectivement perçue dépend fortement de l'âge moyen et de la durée de carrière des agents de la Banque. Compte tenu de la pyramide des âges que connaît la Banque, l'un et l'autre sont aujourd'hui élevés de sorte que de nombreux agents sont proches ou ont atteint leur niveau maximal de rémunération. Elle s'est élevée en 2017 à 4 087 €.

Ces rémunérations sont naturellement différenciées selon les catégories d'agents, mais au sein d'une fourchette restant relativement resserrée. En 2017, les deux tiers des agents disposaient ainsi d'une rémunération annuelle comprise entre 30 000 et 60 000 €.

Tableau n° 21 : répartition des salariés par tranche de rémunération annuelle brute en pourcentage, pour les salariés présents toute l'année et à temps plein en 2017.

<i>Jusqu'à 30 000 €</i>	<i>De 30 à 40 000 €</i>	<i>De 40 à 50 000 €</i>	<i>De 50 à 60 000 €</i>	<i>De 60 à 70 000 €</i>	<i>De 70 à 85 000 €</i>	<i>De 85 à 100 000 €</i>	<i>Plus de 100 000 €</i>
11,28 %	17,18 %	33,60 %	15,67 %	8,51 %	5,77 %	2,80 %	5,18 %

Sources : données du bilan social 2017

Pour l'ensemble des agents, il faut par ailleurs tenir compte de la prime d'intéressement, de la participation et de l'épargne salariale, dont ils peuvent également bénéficier, et qui se sont traduites au total par des versements complémentaires de l'ordre de 3 000 à 5 000 € par an et par agent ces dernières années ; de même que de la prime de départ en retraite et de l'action sociale, et, pour certains d'entre eux, l'avantage conféré par la réfaction du loyer pour le logement dont ils bénéficient (cf. *infra* sur ces derniers points).

L'apport de ces avantages complémentaires, que l'on ne retrouve pas dans la fonction publique de l'État, est au total substantiel, en valeur absolue et par rapport à la rémunération principale.

b) L'évolution des rémunérations

La politique de rémunération mise en œuvre à la Banque de France est en apparence calée sur celle de la fonction publique de l'État, dont elle suit les grandes évolutions en termes de revalorisation du point d'indice. La réalité a toutefois été plus complexe lors de la période examinée. La Banque a en effet estimé que sa masse salariale évoluant tendanciellement moins rapidement que celle de l'État parce que ses effectifs diminuaient plus vite, cela pouvait justifier une forme de redistribution à ses agents, sous forme de primes ou d'indemnités spécifiques.

De 2011 à 2017, les rémunérations ont ainsi évolué sous l'effet d'une combinaison de mesures générales (augmentation de 1 % en 2011, et de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017) et de mesures particulières au profit de certaines catégories d'agents. L'effet en année pleine des deux hausses générales successives de 0,6 % de 2016 et 2017 sera de l'ordre de 10 M€, sensiblement supérieur à l'effet cumulé en année pleine de l'ensemble des mesures spécifiques prises de 2012 à 2017, de l'ordre de 6 M€.

c) Les réformes des carrières

La Banque a engagé en 2016, en concertation avec les représentants du personnel, une réforme de la carrière des non-cadres qui a abouti mi-2017 et sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019. Elle a en outre engagé fin 2017 des discussions sur la réforme de la carrière des cadres.

Ces réformes reposent sur le constat que l'atteinte relativement rapide aujourd'hui (en 27 ans pour les non-cadres), d'un plafond indiciaire posera d'autant plus problème à l'avenir avec l'allongement des carrières, du fait du recul de l'âge de la retraite. Pour ce qui concerne celle des non-cadres, seule décidée au moment de l'enquête de la Cour, la réforme combine un allongement de la durée de passage d'un échelon à un autre compensé par une augmentation des indices de départ et de fin de carrière et un rattachement immédiat à l'indice supérieur, et un développement de la promotion au choix plutôt qu'à l'ancienneté.

En 2019, l'augmentation salariale découlant du rattachement à l'indice immédiatement supérieur pour les non-cadres se traduira par un coût global d'un peu plus de 2 M€, soit de l'ordre de 0,3 % de la masse salariale. Ce coût sera ensuite progressivement compensé par le ralentissement du rythme de passage automatique des échelons.

d) L'intéressement, la participation et le plan épargne entreprise

En complément de leur rémunération, les agents de la Banque de France bénéficient également d'une prime d'intéressement. Trois accords successifs ont été négociés sur la période sous revue pour les années 2010-2012, 2013-2015, et 2016-2018.

Ils sont fondés sur des principes stables, identiques pour l'essentiel à ceux déjà relevés lors du précédent contrôle de la Cour. L'intéressement est calculé, pour l'ensemble de la période, sur la base d'une provision annuelle maximale de 3 % de la masse salariale (soit environ 19 M€ par an sur la période). Ils reposent sur cinq objectifs, deux triennaux avec cible annuelle et trois annuels définis par voie d'avenant. Ils ont un poids égal de 20 %. Le calcul du montant des droits individuels combine une part uniforme et une part individualisée au regard notamment de l'indice de l'agent et de son assiduité.

Comme par le passé, l'intéressement a été versé chaque année (soit une prime individuelle moyenne annuelle de l'ordre de 1 200 €, dans une fourchette allant de 1 000 à 3 000 € en début de période, ramenée de 1 000 à 2 200 € en fin de période), pour une enveloppe distribuée allant de 86 à 100 % du montant distribuable, ce qui est élevé et constitue l'indice d'une détermination accommodante des objectifs à atteindre.

Comme la Cour l'avait déjà relevé lors de son précédent contrôle, la stabilité des principes et des objectifs ainsi que de la part effectivement distribuée tendent à indiquer que les accords d'intéressement ont été

d'avantage considérés jusqu'à présent comme une manière de distribuer de façon quasi automatique un complément de rémunération que comme un levier managérial. Alors que la Banque affiche sa volonté de transformation, il importe que le prochain accord triennal 2019-2021 procède enfin à une évolution sensible sur ce point.

Les agents bénéficient en outre, sur la base d'un accord d'entreprise datant de 1975, de la participation aux résultats de l'entreprise dans le cadre d'une enveloppe atteignant au maximum 2,5 % de la masse salariale. Les montants correspondants sont très proches globalement et par personne de ceux de l'intéressement.

Enfin, dans le cadre d'un accord d'entreprise conclu en 2010, les salariés de la Banque bénéficient d'un plan d'épargne entreprise (PEE), qu'ils peuvent alimenter par des versements volontaires ou par tout ou partie des sommes qu'ils perçoivent au titre de l'intéressement ou de la participation. Les retraités peuvent le conserver, de sorte qu'environ 23 000 personnes disposent d'un portefeuille à ce titre.

e) La prime de départ en retraite

Les agents de la Banque de France bénéficient, à la différence des fonctionnaires de l'État, d'une prime de départ en retraite, progressive en fonction de la durée de présence (de 1 mois pour moins de 20 ans, à 6 mois au-delà de 40 ans). Compte tenu du fait qu'une forte proportion d'agents déroule une carrière longue à la Banque (fin 2017, un tiers des agents avait déjà plus de 30 ans d'ancienneté), une grande partie d'entre eux bénéficie de 4 à 5 mois de salaires au moment de leur départ.

2 - Une masse salariale en diminution sous l'effet de la baisse des effectifs

De 2011 à 2017, la masse salariale a, au total, baissé de près de 5,5 %, l'essentiel de l'infléchissement ayant été obtenu dans les deux dernières années.

Tableau n° 22 : évolution de la masse salariale depuis 2011⁹⁵

En millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% 2017/2011
Total des frais de personnels et charges assimilées	1 004	1 013	1 006	1 006	997	954	949	- 5,48 %
Salaires et traitements	684	678	670	661	658	639	622	- 9,06 %
Charges fiscales sur salaires et traitements	100	108	111	111	111	105	107	+ 7,00 %
Charges sociales	187	193	192	194	194	181	185	- 1,07 %
Intéressement et participation	33	34	33	39	34	29	35	+ 6,06 %

Source : Banque de France, comptes annuels publiés

Pour rappel, sur la période allant de fin 2011 à fin 2017, les effectifs ont baissé de 15,4 %, passant de 13 026 à 11 021 ETP. La baisse des seuls salaires et traitements a été sur cette période de 9,06 %. Cette diminution globale a toutefois été atténuée dans ses effets par l'évolution des charges sociales et fiscales. Elle reste néanmoins substantielle si l'on tient compte de l'augmentation tendancielle de la masse salariale des agents en place et ne partant pas en retraite.

Cette baisse devrait se poursuivre d'ici fin 2020, compte tenu de la poursuite des départs massifs en retraite et de la baisse globale des effectifs. La Banque estime ainsi que la masse salariale de 2020 pourrait être inférieure de 10 % à celle de 2016. Il s'agit toutefois d'un constat et non d'un objectif.

D'une façon plus générale, au cours de ces dernières années, les objectifs fixés en termes de baisse des effectifs, clairs et progressivement durcis, n'ont pas été accompagnés d'objectifs relatifs à l'évolution de la masse salariale. C'est pourtant l'évolution de cette dernière qui est déterminante en termes de réduction effective des charges. L'évolution des effectifs et de leur rémunération devrait ainsi résulter du pilotage de la masse salariale, plutôt que l'inverse.

⁹⁵ Les chiffres du tableau diffèrent de la ligne « frais de personnel » du tableau 3 en raison de la comptabilisation différente de certaines prestations (indemnité de départ à la retraite, congé de fin de carrière) et de la refacturation du traitement d'agents détachés.

Il serait dans ce contexte nécessaire que la Banque affiche plus explicitement une cible d'évolution à moyen terme de la masse salariale, cohérente avec celle des effectifs et affirmée avec la même netteté que pour ces derniers.

3 - Les rémunérations les plus élevées

a) Les cadres dirigeants

Les 50 rémunérations les plus élevées au sein de la Banque, hors celles du Gouverneur et des deux sous-gouverneurs, sont celles des directeurs généraux, de leurs adjoints, des directeurs régionaux et des membres de l'inspection générale.

Pour les directeurs généraux, les rémunérations brutes totales (fixe et variable) sont concentrées autour de 215 000 €. Elles sont ainsi sensiblement supérieures à celles dont bénéficient les directeurs d'administration centrale de l'État. Pour leurs adjoints, les directeurs régionaux et l'inspection générale elles le sont entre 140 000 et 155 000 €. Ces rémunérations sont en outre exprimées hors prime d'intéressement et de participation, pour des montants maximums respectifs d'environ 2 000 € par an à chaque fois.

La part variable, de 6 000 à 9 000 € bruts par an au sein de cette rémunération globale, est faible en pourcentage, ce qui est inhabituel pour ce niveau de responsabilité.

b) La rémunération du Gouverneur

Une rémunération fixée de façon désuète en référence au Conseil d'État

Le comité des rémunérations, composé d'au moins trois membres du Conseil général et choisis par celui-ci parmi ses membres extérieurs à la Banque, examine les composantes de la rémunération du Gouverneur et fait part de son avis au Conseil général, qui rend une délibération.

L'article R. 142-19 du code monétaire et financier dispose que le Gouverneur reçoit de la Banque une rémunération d'activité équivalente à celle du vice-président du Conseil d'État ; il dispose en outre que ses dépenses de logement sont prises en charge par la Banque de France, et qu'une indemnité de fonction peut lui être allouée. Il résulte de cette disposition ancienne une contrainte de forme, la comparaison avec le Conseil d'État pour une partie de la rémunération, mais pas de contrainte

globale de fond, au regard de l'indemnité de fonction pouvant être attribuée et de la prise en charge du logement. Elle est de ce fait inopérante et désuète d'autant qu'avec le temps, dans la forme, la composition de la rémunération du Gouverneur s'était éloignée des textes.

La nomination de l'actuel Gouverneur fin 2015 a été l'occasion de revenir à un respect formel des dispositions de l'article R. 142-19, en augmentant la rémunération d'activité pour l'aligner sur celle du vice-président du Conseil d'État, et en prévoyant de diminuer à due concurrence l'indemnité de fonction, sans modifier par ailleurs l'indemnité de logement qui est venue par le passé remplacer l'attribution d'un logement de fonction.

Une rémunération revue à la baisse, rendue publique pour la première fois

Le nouveau Gouverneur a toutefois demandé que cette indemnité de fonction soit plus fortement réduite, pour que le total de la rémunération d'activité, de l'indemnité de fonction et de l'indemnité de logement soit égal à 350 000 € bruts annuels, et non 373 000 € comme c'était le cas pour son prédécesseur. La rémunération du Gouverneur ainsi modifiée a été approuvée par le comité des rémunérations lors de sa séance du 18 décembre 2015.

En mars 2016, et pour la première fois, le Gouverneur a rendu publique sa rémunération, rejoignant ainsi la pratique de la BCE ou de la Bundesbank. Il a alors indiqué qu'elle était de 283 000 € bruts, soit la rémunération défalquée de l'indemnité de logement, tout en soulignant qu'il avait droit, par ailleurs, à une indemnité de logement brute de 5 643 € bruts par mois, ce qui correspond bien à l'indemnité annuelle de 67 719 €.

Le Gouverneur a en effet estimé que, face aux modalités variées de prise en charge des logements des présidents ou gouverneurs des différentes banques centrales (logements de fonction, indemnités), seul un chiffre « hors logement » était pertinent pour permettre une comparaison avec ses homologues. Les homologues du Gouverneur ne précisent généralement pas si la rémunération qu'ils rendent publique comporte ou non une indemnité de logement, ou s'ils bénéficient d'un logement de fonction. Il est, dès lors, délicat de déterminer si ces rémunérations doivent être comparées à 283 000 ou à 350 000 €. Ces chiffres sont inférieurs à ceux d'autres grandes BCN de la zone euro et de la BCE.

Tableau n° 23 : rémunération de présidents et gouverneurs d'autres Banques centrales, hors BRI, en euros bruts annuels (derniers chiffres disponibles selon les pays de 2014 à 2017)

Banque centrale	Montant de rémunération du gouverneur
BCE	386 000
Banco de Espana	178 000
Bundesbank	444 000
Banque nationale de Belgique	481 000
Banca d'Italia	450 000
FED	187 000 (199 000 \$)
Bank of England	1 000 000 (880 000 £)

Source : données rendues publiques par les institutions concernées

Une rémunération complémentaire au titre de la Banque des règlements internationaux, fortement diminuée à partir de 2018

La rémunération versée par la Banque ne constitue que la part principale de la rémunération totale dont bénéficie le Gouverneur. En effet, il bénéficie également d'une rémunération en tant que membre du conseil d'administration de la Banque des règlements internationaux (BRI), comme l'un des deux sous-gouverneurs jusqu'à la fin de 2017. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la Banque de France, comme les autres banques fondatrices, ne dispose plus⁹⁶ que d'un seul siège à ce conseil.

La participation du Gouverneur, et de l'un des sous-gouverneurs jusqu'à fin 2017, au conseil d'administration de la BRI existe depuis l'origine et elle a toujours donné droit à rémunération. Elle est composée de deux parties : une partie fixe, sous forme d'une rémunération trimestrielle de 13 314 CHF ; et une partie variable sous forme de jetons de présence, de 8 876 CHF, au maximum six fois par an. La rémunération maximale possible est ainsi de 106 512 CHF en cas de participation à toutes les réunions⁹⁷.

⁹⁶ La BRI, dont le siège est à Bâle, a été créée en 1930, à l'origine pour traiter du règlement des réparations de guerre dues par l'Allemagne. Elle a pour actionnaire des banques centrales, avec un rôle prépondérant des banques fondatrices (France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie, Belgique) qui disposaient chacune jusqu'à présent de deux sièges au conseil d'administration, dont le tour de table a été progressivement élargi.

⁹⁷ Soit de l'ordre de 95 000 euros, en fonction de l'évolution du change euro/CHF.

Toutefois, le Gouverneur a informé le Conseil général lors de sa séance du 12 mars 2018, que désormais la partie fixe de l'indemnité issue de la BRI serait versée à la Banque, et qu'il ne conserverait que la partie variable correspondant à sa participation personnelle aux conseils de la BRI et aux travaux de ses comités, ces éléments étant désormais rendus publics au même titre que le reste de sa rémunération.

c) La rémunération des deux sous-gouverneurs

Les deux sous-gouverneurs présents pendant la période sous revue (ils ont quitté leurs fonctions en juillet et décembre 2017) ont bénéficié de la part de la Banque de France de la même rémunération annuelle au cours des derniers exercices, stable à 291 000 € bruts. Pour les deux, cette rémunération comprenait une indemnité de logement, du même montant que celle du Gouverneur.

Leurs rémunérations globales étaient toutefois sensiblement différentes. Le premier sous-gouverneur était, comme le Gouverneur, membre du conseil d'administration de la BRI, et bénéficiait donc de la même rémunération maximale potentielle de 106 512 CHF. Le second sous-gouverneur était rémunéré pour ses fonctions de membre du collège de l'AMF, pour un montant annuel de 21 000 € nets ces dernières années.

Toutefois, avec la réforme de la composition du conseil d'administration de la BRI intervenue au 1^{er} janvier 2018, qui supprime l'un des deux postes détenus par la Banque de France, l'écart à ce titre entre les deux nouveaux sous-gouverneurs a disparu, seul subsistant celui au titre de l'AMF (c'est désormais le premier sous-gouverneur qui est membre de son collège).

C - Un régime spécial des retraites progressivement aligné sur celui de la fonction publique de l'État et dont la couverture est désormais presque intégrale

Le régime spécial des retraites de la Banque de France continue à être déséquilibré, mais la couverture des engagements a fortement progressé ces dernières années et devrait rapidement atteindre 100 %. Ce régime a fait l'objet de réformes successives parallèles à celles du régime général et de leur transposition au régime de la fonction publique de l'État. Il reste non adossé au régime général.

1 - Un régime spécial de retraite dont la couverture s'est améliorée

Les agents titulaires de la Banque de France bénéficient d'un régime spécial des retraites régi depuis le 1^{er} avril 2007 par le règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 qui lui est relatif. Le financement du régime repose sur la caisse de réserve des employés de la Banque de France (CRE) dont les actifs et passifs sont inscrits au bilan de la Banque⁹⁸.

Le montant des prestations servies en 2017 s'est élevé à 475 M€⁹⁹. Leur financement est assuré d'une part, par le capital de la CRE (5,7 Md€ fin 2017), qui est abondé par une cotisation sociale salariale des actifs (dont le montant ne représente qu'environ 11,5 % des prestations servies), une dotation de la Banque correspondant aux droits nouvellement acquis et le résultat de cessions d'actifs de la CRE, et d'autre part, par les dotations cumulées à la réserve spéciale pour les retraites (RSP) effectuées depuis 2007 (4,1 Md€ à fin 2017).

Si elle a conduit à minorer les versements à l'État au titre de l'impôt sur les sociétés et du dividende (cf. *supra* partie 1), cette politique de provisionnement a permis d'accroître sensiblement la couverture des engagements de retraite. À la fin de l'année 2017, sur les 13,4 Md€ d'engagements, 9,9 Md€ (soit 73,8 %) étaient provisionnés par la CRE et la RSP. En prenant en compte leur valeur de marché, les actifs couvraient 88 % des engagements, et ce pourcentage devrait atteindre 95 % fin 2018. Cela rend crédible l'atteinte de l'objectif de pleine couverture à la fin de l'année 2020 inscrite dans le plan « Ambitions 2020 », voire dès la fin de l'année 2019.

⁹⁸ La CRE ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de la Banque de France mais ses comptes sont isolés au sein de son bilan.

⁹⁹ Ce chiffre correspond au seul montant des pensions servies. Il exclut les cotisations versées par la Banque au régime complémentaire santé et prévoyance pour les retraités et les coûts de gestion de la caisse qui sont comptabilisés dans l'agrégat « pensions » du tableau n° 3 (485 M€).

**Tableau n° 24 : couverture des engagements de retraite
de la Banque de France au 31 décembre par la CRE et la RSP (Md€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Engagements de retraite</i>	10,0	10,5	11,4	12,0	13,3	13,4	13,4
<i>Financement</i>							
<i>En valeur de marché</i>	5,5	6,4	7,5	8,7	9,8	10,6	11,8
<i>En valeur nominale</i>	5,4	5,7	6,5	7,2	7,9	8,8	9,9
<i>Taux de couverture</i>							
<i>Valeur de marché</i>	55,0 %	60,5 %	65,9 %	72,5 %	73,7 %	79,4 %	88,0 %
<i>Valeur nominale</i>	53,7 %	54,3 %	57,0 %	60,3 %	59,4 %	66,2 %	73,8 %

Source : Banque de France, calculs Cour des comptes

Le chiffrage des engagements de retraite du régime nécessite d'actualiser des flux de dépenses futurs. Après avoir été ramené de 4,5 % à 4 % en 2013 puis à 3,5 % en 2014 et enfin 2,75 % en 2015, le taux d'actualisation excède actuellement de plus d'un point le taux d'actualisation de référence qui est, selon la norme comptable IAS 19, le taux des obligations des sociétés « de haute qualité »¹⁰⁰. Dans un contexte de persistance de taux bas, l'atteinte d'un rendement de 2,75 % pour des actifs constitués à 62 % de produits de taux et 38 % d'actions¹⁰¹ n'est pas acquise.

Dans ces conditions, la question d'une nouvelle baisse du taux d'actualisation pourrait être posée. Elle s'accompagnerait d'une hausse des engagements de retraite et donc du recul de la date d'atteinte de la couverture intégrale des pensions. Cela ne serait pas nécessairement incompatible avec une atteinte de la pleine couverture des engagements en 2020 inscrite dans le plan « Ambitions 2020 », compte tenu de l'avance actuelle par rapport à la trajectoire initiale. Elle aurait toutefois pour conséquence d'accroître transitoirement la part des résultats de la Banque finançant ce système de retraite au détriment des versements au budget de l'État.

¹⁰⁰ La norme comptable IAS 19 ne s'applique pas à la Banque, l'évaluation des engagements sociaux ayant essentiellement du sens dès lors qu'un passif social est cessible, ce qui n'est pas le cas d'un régime spécial de retraite. Elle peut toutefois servir de référence utile dans le choix du taux d'actualisation.

¹⁰¹ Cela correspond à un rendement annuel de 5 % sur les actions et 1,35 % sur les obligations. Si entre 2007 et 2016, le rendement annuel moyen des actifs a atteint 4,7 %, ce rendement semble très peu prédictif étant donné la forte baisse des taux.

2 - Un régime de retraite progressivement aligné sur la fonction publique de l'État

Comme pour d'autres régimes spéciaux, les réformes générales des retraites de 2003, 2010 et 2014 ont été transposées par des dispositions particulières, datant pour le régime spécial de la Banque de 2007, 2012 et 2014, et ont pour effet de le rapprocher progressivement, selon ses composantes, du régime général ou du régime de la fonction publique de l'État.

Un alignement par étape

Les mesures issues de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 ont été transposées au régime de la Banque de France dans le cadre de la refonte du règlement des pensions de 2007. La durée des services et bonifications du régime de la Banque a alors été progressivement alignée sur celle des régimes de la fonction publique, et portée par paliers de 150 à 160 trimestres. Un dispositif de décote et de surcote a été introduit sur le modèle mis en place pour le régime général puis pour la fonction publique, et un dispositif de départ anticipé pour carrière longue instauré.

La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a été transposée par le décret n° 2012-701 du 7 mai 2012, avec une entrée en vigueur décalée au 1^{er} janvier 2016, néanmoins anticipée par rapport aux dates retenues pour les autres régimes spéciaux (2017). Cette transposition porte tout d'abord sur le relèvement de deux ans des bornes d'âge, à partir de 2016, à raison de trois mois par semestre de génération. Pour les agents sédentaires, l'âge légal est ainsi porté à 62 ans pour les personnes nées au second semestre 1959 et, pour les agents classés en catégorie active, à 57 ans pour les agents nés au second semestre 1964. L'âge limite est porté de 65 à 67 ans. Elle aligne par ailleurs progressivement, à partir du 1^{er} janvier 2013, le taux de la cotisation salariale due par les agents de la Banque sur le taux global des agents du privé. Comme pour les régimes de la fonction publique, le dispositif de départ anticipé ouvert aux parents de trois enfants est mis en extinction au 1^{er} janvier 2016 avec une phase transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

Enfin, les mesures adoptées dans le cadre de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 ont été transposées par le décret n° 2014-669 du 23 juin 2014. Le taux de la cotisation salariale est à nouveau progressivement relevé à 11,1 %, par palier jusqu'en 2022 (2020 pour la fonction publique de l'État). La durée de cotisation pour l'obtention du taux plein est à nouveau relevée à compter du 1^{er} janvier 2018, selon un calendrier identique à celui du régime général, et portée progressivement de 167 trimestres pour les personnes nées en 1958, à 172 pour celles nées en 1973. Le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue est élargi.

Au total, le régime spécial de la Banque aura convergé avec le régime de la fonction publique de l'État, en 2022 pour certains éléments principaux (taux de cotisation, âge légal de départ, durée de cotisation pour le taux plein), et dès 2017 pour certains aspects plus ponctuels. Ces réformes successives ont déjà eu un impact marqué sur l'âge effectif de départ en retraite, qui a reculé de deux ans environ au cours des dix dernières années, de 58,5 ans à 60,5 ans.

3 - Un régime de retraite restant non adossé au régime général

En 2017, le régime comptait un peu plus de 11 000 cotisants pour près de 17 000 bénéficiaires de droits directs et droits dérivés. Avec moins d'un cotisant (0,67) pour un pensionné, le régime présente l'un des plus faibles nombres de cotisants par pensionné des différents régimes de retraite (cf. annexe 9).

Dans cette situation et compte tenu, jusqu'à présent, de l'absence de couverture intégrale des engagements de retraite, et de l'ampleur des départs en cours et à venir, il aurait pu être envisagé, pour sécuriser les prestations futures, que le régime de retraite de la Banque s'appuie sur le régime général.

Cela aurait pu être réalisé soit par intégration au régime général (dans ce cas, le régime de la Banque aurait été dissous et les assurés affiliés au régime général) soit par adossement à ce dernier (dans ce cas le régime de la Banque aurait perduré, et une structure écran aurait continué à fonctionner entre le régime de la Banque et le régime général, comme la Caisse nationale des industries électriques et gazières pour ces industries, seul cas d'adossement à ce jour). Dans un cas comme dans l'autre, une soulte aurait assuré la neutralité financière pour le régime général dont l'équilibre démographique aurait été modifié.

Cette éventualité n'a pas été mise en débat ces dernières années par la Banque. Cette question devrait toutefois être ré-ouverte dans le cadre de réformes portant sur l'ensemble des régimes de retraite.

II - Un régime de congés et des dépenses sociales qui restent très favorables et dont la réforme doit être poursuivie

Le régime de temps de travail et de congés est resté favorable pendant la période sous revue, malgré une réforme partielle du mécanisme des jours de fractionnement. Depuis 2008¹⁰², la Banque de France a engagé une remise en ordre de l'organisation et du niveau de ses dépenses sociales. Elle s'était alors fixé pour objectif de les ramener à 10 % de la masse salariale à l'horizon 2011. Au cours de la période 2011-2017, une baisse est intervenue mais elle reste insuffisante, l'objectif de 10 % - chiffre qui reste en outre très élevé - n'étant pas durablement atteint.

A - Un régime de congés avantageux

Le régime de travail de référence à la Banque pour un temps plein correspond à une référence annuelle moyenne de 35 heures hebdomadaires, et un droit aux congés de 25 jours ouvrés. Il existe, de façon habituelle, plusieurs organisations du travail, dont, outre les cas très spécifiques (pompiers...) et les cadres, principalement deux fondées respectivement sur une durée hebdomadaire de 36 h 15 donnant droit à 10 jours de RTT et de 37 h 30 donnant droit à 17 jours de RTT. En 2016, environ 2 300 personnes avaient en outre fait le choix de travailler à 80 %, en grande partie au sein des personnels de bureau.

Toutefois, un certain nombre d'accords sont venus dans la durée améliorer ce régime de référence. Ainsi, les agents bénéficiant d'un régime de travail hebdomadaire inférieur à 35 heures disposent néanmoins d'un droit au repos de 10 jours. Certaines catégories bénéficient par ailleurs d'une garantie de neuf jours fériés en semaine, ce qui se traduit par deux jours de congés supplémentaires les années pour lesquelles le calendrier est défavorable. En outre, les agents de la Banque bénéficient de droits à congés pour raisons particulières, notamment pour événements familiaux, très avantageux : un mariage ou un Pacs concernant l'agent lui-même donne ainsi droit à dix jours ouvrés.

Un régime particulièrement favorable en termes de jours de fractionnement existait à la Banque jusqu'à récemment. Les congés pris entre le 1^{er} octobre et le 30 avril donnaient droit à des congés

¹⁰² La Cour avait relevé lors de son enquête en 2005 que le niveau élevé des dépenses d'action sociale avait atteint, voire dépassé un seuil critique (87,5 M€ en 2002, soit 13 % de la masse salariale de référence).

supplémentaires d'un à quatre jours pour de trois à quinze jours posés. Mais ce nombre déjà très favorable pouvait atteindre six jours pour les cadres et huit jours pour les agents non cadres dans la mesure où les jours de repos ou les jours de RTT pouvaient également être utilisés pendant cette période pour provoquer une bonification additionnelle. En juillet 2015, la Banque a décidé de dénoncer cet usage et de plafonner strictement le bénéfice du fractionnement à quatre jours à compter d'octobre 2016. Même ainsi limité, ce régime reste toutefois supérieur aux dispositions légales, qui sont de deux jours maximum de congés supplémentaires. Il serait souhaitable que la Banque s'aligne purement et simplement sur ce dispositif.

B - Un niveau des dépenses sociales supérieur à 10 % de la masse salariale

1 - Des prestations sociales diversifiées, des moyens importants consacrés à leur gestion

La gestion des prestations sociales de la Banque est assurée par la DGRH et par les organismes sociaux, les comités d'entreprises (CE) et le comité central d'entreprise (CCE). Les concours de la Banque de France sont très diversifiés et leur présentation annuelle ne facilite pas leur lisibilité.

Les dépenses sociales totales, d'un montant de 65,8 M€ en 2017, comprennent tout d'abord des subventions à caractère social de différentes natures. Elles représentent 53 % des dépenses sociales totales soit un montant de 35 M€ en 2017. Il s'agit de la subvention sociale aux activités sociales et culturelles permettant aux organismes sociaux de mettre en place des prestations d'aides aux familles, telles que la garde enfants, l'allocation rentrée scolaire, l'aide aux parents d'enfants handicapés..., des aides aux retraités et des actions sociales de secours, des prestations de vacances (colonies de vacances, stages et vacances adultes, voyages, chèques vacances), de culture et loisirs (billetterie) et de financer la gestion des centres de vacances. La Banque apporte également son concours financier à la restauration, à la réservation de logements et de places en crèche en Île-de-France, et finance des mesures salariales et d'accompagnement social destinées aux agents des organismes sociaux

divers¹⁰³. En second lieu, les dépenses sociales incluent le subventionnement de la couverture santé non obligatoire, ce qui représente 17 % du total des dépenses sociales en 2017, soit 11,5 M€. En dernier lieu, les dépenses sociales comprennent également des moyens importants alloués à la gestion des prestations sociales (mise à disposition d'agents, coûts de structure, dépenses de fonctionnement et d'investissement), qui représentent 19,1 M€ en 2017, soit près de 30 % du total des dépenses sociales de la Banque.

2 - Un objectif de réduction durable des dépenses sociales non encore atteint

La réduction des dépenses sociales est un objectif ancien de la Banque, facilité à compter de 2008 par la suppression de « l'effet de cliquet » de droit commun¹⁰⁴. Bien que réaffirmé chaque année par la Banque, l'objectif de réduction des dépenses sociales à 10 % de la masse salariale¹⁰⁵ n'est plus assorti d'une échéance depuis 2011. Il a été atteint de façon ponctuelle en 2016, avant une nouvelle hausse dès 2017, sous le double effet d'une baisse de la masse salariale de référence et de la hausse des dépenses afférentes à la couverture santé. En 2017, les dépenses sociales s'élèvent ainsi à 65,8 M€, soit 10,6 % de la masse salariale. La baisse observée, en valeur absolue, sur la période 2011-2017, à hauteur de 16,1 M€, correspond pour plus de la moitié (8,9 M€) à une réduction des dépenses de nature exceptionnelle en 2016, à la faveur d'un changement de périmètre de complémentaire santé¹⁰⁶ (4,9 M€), et d'un renouvellement du marché de la complémentaire santé entraînant des économies non pérennes (- 4 M€).

¹⁰³ Les agents des organismes sociaux divers étaient historiquement agents de la Banque de France et la responsabilité de la gestion a été confiée aux organismes sociaux depuis 2008, conformément aux recommandations de la Cour.

¹⁰⁴ Établi par l'article L. 2312-81 du Code du travail, qui dispose que le rapport entre la contribution versée par l'employeur et la masse salariale ne peut être inférieur au même rapport existant l'année précédente, sauf accord d'entreprise. Par dérogation au droit commun, et en application de l'article R. 142-21-1 du Code monétaire et financier, la Banque est autorisée à réduire ses dépenses sociales, avec un seuil minimal fixé à 2,5 % de la masse salariale brute.

¹⁰⁵ La masse salariale de référence correspond ici aux seuls salaires et traitements.

¹⁰⁶ À compter de 2016, en application de la loi n° 2013-504 relative à la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, le financement par l'employeur de la cotisation à la complémentaire santé des actifs est devenu obligatoire à hauteur de 50 %. Ces dépenses, d'un montant de 4,9 M€ en 2016, ont en conséquence été retirées du périmètre des dépenses sociales (voir *infra*).

**Tableau n° 25 : évolution des dépenses sociales
et de leur part rapportée à la masse salariale**

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses sociales totales	81,9	78,8	78,6	78,0	77,3	64,1	65,8
Dont subventions à caractère social	41,6	39,4	37,6	36,8	36,9	35,3	35,0
Dont subventions aux régimes complémentaires de santé et de prévoyance	16,4	18,0	20,1	20,0	18,0	9,1	11,5
Dont dépenses RH-fonctionnement - investissement	23,8	21,2	20,8	21,0	22,0	19,1	19,1
Part de la masse salariale	11,9 %	11,6 %	11,7 %	11,8 %	11,7 %	10,0 %	10,6 %

Source : Banque de France

En outre, sur la période 2011-2017, il peut être également relevé que si le montant moyen des dépenses sociales totales par agent diminue de 7,3 %, celui portant sur les seules dépenses à caractère social¹⁰⁷, hors complémentaire santé, augmente de 5,9 %.

Le niveau de dépenses sociales par agent demeure ainsi extrêmement favorable. Le montant moyen incluant l'ensemble des dépenses sociales, réparti par agent, s'élève à 4 716 € en 2017. Cela représente en moyenne 1,1 salaire brut mensuel. En ne retenant que les dépenses directes, hors moyens mis à disposition pour la gestion des prestations, ce montant s'élève à 2 999 € en 2017 (2 639 € hors complémentaire santé). À titre de comparaison¹⁰⁸, la Cour avait évalué lors de son enquête relative aux activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste que les montants totaux d'action sociale en 2013 (incluant l'action sociale gérée par les organismes sociaux et la prime de restauration, l'aide au logement et la part patronale de la complémentaire santé gérée par la DRH du groupe) représentaient près de 1 500 € par agent.

¹⁰⁷ Hors dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Sont également exclues les prestations réservées au personnel retraité.

¹⁰⁸ Par ailleurs, un rapport 2011 du Contrôle général économique et financier et de l'Inspection générale des affaires sociales relatif aux prestations sociales dans la fonction publique d'État montre que ces montants se situaient en moyenne à 284 € par agent (hors financement complémentaire santé), avec des écarts importants selon les ministères. Ces derniers s'expliquent en grande partie par la mise en œuvre de politiques différenciées selon les administrations : absence de restauration collective pour les enseignants et politique plus volontariste de certains grands départements ministériels.

C - Les différents leviers à mobiliser pour diminuer le poids relatif des dépenses sociales

Des économies structurelles ont été recherchées, notamment par la diminution des mises à disposition de personnel et dans les domaines de la restauration collective et des centres de vacances. Cette démarche doit être amplifiée.

1 - La réduction des moyens mis à disposition déjà enclenchée

La réduction du nombre d'agents mis à disposition des organismes sociaux constitue une priorité affirmée par la Banque. Leur nombre a diminué de 22 % sur la période 2011-2017, pour s'établir à 172,5 ETP en 2017, soit 1,6 % des ETP totaux, correspondant à une diminution de 2,2 M€ des salaires et charges.

L'objectif de la Banque est d'atteindre un taux de 1 % d'ici 2020, soit moins de 100 ETP. Cet objectif ambitieux implique une forte accélération de la décade des effectifs concernés. Selon la Banque, cela serait possible grâce à la réduction à compter de 2019, du nombre de CE de 22 à 13 en application de la nouvelle carte régionale. Une réduction du nombre d'agents mis à disposition auprès des syndicats, resté stable au cours de la période contrôlée, est également envisagée dans le cadre d'un nouvel accord d'entreprise à négocier.

2 - Des économies à amplifier dans la restauration et les centres de vacances

Les subventions à caractère social connaissent un mouvement lent mais continu de réduction (-6,6 M€ sur la période 2011-2017).

Les concours à la restauration collective ont été réduits de 2,2 M€ pendant la période 2011-2017 et s'établissent à 15,7 M€ en 2017. Cette baisse ne doit néanmoins pas masquer le coût moyen élevé des repas (13,9 € par repas en 2017 hors denrées), en augmentation de +8,6 % entre 2011 et 2017. Celle-ci est liée à la baisse des effectifs (-15 %), mais également à la moindre attractivité de ces restaurants. La Banque indique que la renégociation de toutes les conventions triennales de restauration signées avec les CE devrait aboutir dès 2018 à une baisse des coûts des restaurants en concession et une diminution progressive des effectifs pour les restaurants gérés en propre, permettant une économie de 415 000 € d'ici 2020.

La Banque a également engagé une diminution sensible de son concours financier¹⁰⁹ visant à responsabiliser le CCE dans sa gestion des sept centres de vacances et a cédé six centres sur les huit que le CCE lui avait restitué entre 2008 et 2012. Néanmoins, le soutien financier de la Banque aux centres de vacances reste important (0,9 M€ en 2017) alors que la fréquentation, relativement faible, est en baisse. C'est pourquoi le CCE envisage de nouvelles fermetures¹¹⁰. Il serait souhaitable que ces décisions de fermeture puissent être prises sans délai et que la réflexion puisse être élargie à l'ensemble des centres de vacances.

3 - Des dépenses de complémentaire santé à contenir

Les dépenses sociales de la Banque en faveur des régimes complémentaires de santé ont ponctuellement diminué en 2016 (de 18 M€ en 2015 à 9 M€ en 2016) sous l'effet d'un double mécanisme. D'une part, la généralisation de la couverture complémentaire santé des salariés en 2016 a rendu obligatoire le subventionnement à hauteur de 50 % de la couverture santé, ce qui a eu pour effet de soustraire du périmètre des dépenses sociales facultatives un montant de 4,9 M€. D'autre part, la baisse de l'ensemble des appels à cotisations des adhérents en 2016, financée par les provisions liées aux appels à cotisations antérieurs, a généré une économie exceptionnelle de 4 M€.

Cependant, la contribution de la Banque aux dépenses facultatives de complémentaire santé repart à la hausse dès 2017 (+ 2,4 M€) et risque de connaître une forte croissance dans les prochaines années selon les estimations prévisionnelles du prestataire, la société mutualiste chirurgicale et complémentaire du personnel de la Banque de France. En effet, il a été négocié en 2015 une hausse importante du subventionnement par la Banque de la cotisation des adhérents (de 58 % en 2012 à 75 % en 2015 pour les actifs ; de 40 % en 2012 à 50 % pour les ayant droits, celui des retraités étant maintenu à 35 %¹¹¹). Cette majoration du subventionnement de la complémentaire santé constitue un avantage social particulièrement favorable pour les agents de la Banque de France.

¹⁰⁹ L'économie en matière de subventionnement salarial du personnel des organismes sociaux employés dans les centres de vacances s'élève à 0,87 M€ sur la période 2011-2017.

¹¹⁰ Un scénario est à l'étude, consistant à conserver la gestion de quatre centres et à organiser la fermeture échelonnée des trois autres.

¹¹¹ Cette stabilité du subventionnement des cotisations des retraités doit être cependant nuancée par l'attribution au CCE, en 2016, d'une augmentation de la subvention destinée aux retraités (de 132 000 à 400 000 €).

Ainsi, la réduction en valeur absolue des dépenses sociales, qui accompagne la baisse des effectifs, est aujourd'hui insuffisante pour garantir leur maintien à moyen terme sous le seuil de 10 % de la masse salariale. C'est pourquoi la recommandation d'une diminution des dépenses sociales est renouvelée. Les économies structurelles, en particulier en matière de restauration, de centres de vacances et de complémentaire santé devront se traduire dans des objectifs annuels chiffrés d'ici 2020.

III - Une évolution importante du parc immobilier, des gains qui ne seront mesurables qu'à long terme

La Cour avait noté en 2012 que des mesures de rationalisation de la gestion immobilière avaient été engagées à la suite de son rapport de 2005 et qu'elles devaient être poursuivies.

Depuis lors, la Banque a engagé une restructuration importante de son parc immobilier pour répondre à des objectifs de performance et de transformation. Celle-ci s'est traduite par le lancement de nombreuses opérations immobilières, notamment de rénovation du siège et de modernisation du réseau, engagées pour certaines jusqu'en 2029 (comme le détaille l'annexe 10). Les effets de cette politique de diminution des coûts et des surfaces ne seront cependant mesurables qu'à long terme. Les dépenses restent à ce jour élevées et en augmentation. En outre, la priorité accordée à l'engagement des opérations immobilières semble avoir freiné le développement d'outils de gestion et de pilotage. En matière de gestion du parc locatif, si des disparités persistent dans les loyers perçus, des progrès ont été réalisés.

A - Une multiplicité de projets immobiliers

Pour la Banque, la fonction immobilière représente un enjeu stratégique, de rationalisation financière d'une part, compte tenu des impératifs d'entretien et de rénovation du parc ancien et du coût élevé des prises à bail pour les locaux du siège ; de réduction et modernisation du parc immobilier d'autre part, afin de prendre en compte la réduction des effectifs comme l'évolution de la filière fiduciaire.

Le parc immobilier de la Banque est à la fois ancien, vaste et très diversifié. En 2017, il représentait 417 entités immobilières et une surface de plus d'un million de m². Le parc d'exploitation concentre plus de 85 % des surfaces totales (41 % pour le réseau, 31 % pour les services centraux et 13 % pour la fabrication de billets). Le parc locatif consacré au logement représente 11 % et le parc social¹¹² un peu moins de 4 % des surfaces totales. La Banque de France est propriétaire de 90 % de son parc immobilier. Les locations (environ 100 000 m²) concernent essentiellement les services centraux (80 % des surfaces), et plus marginalement le réseau (20 %).

La Banque s'est fixé des objectifs d'optimisation des surfaces, différenciés pour le siège et le réseau.

La stratégie immobilière pour le siège repose sur des objectifs de densification de l'occupation des surfaces tertiaires et de reconversion à usage de bureaux de superficies initialement affectées aux activités sociales, de façon à minimiser le volume et le coût des surfaces prises à bail. Elle se traduit par une politique de rénovation ambitieuse, engagée en 2006, et dont l'achèvement est prévu pour 2029. Des objectifs identifiés et mesurables (en nombre de m² à rénover ou à convertir en bureaux, en nombre de services et d'agents à relocaliser) ont été définis et un calendrier prévisionnel de restitution de prises à bail élaboré.

La mise en œuvre de ces travaux d'adaptation du patrimoine est néanmoins complexe, d'autant qu'elle s'effectue le plus souvent en site occupé. Selon la Banque de France, les programmes de travaux immobiliers du siège devraient générer une diminution des dépenses locatives annuelles d'environ 15 M€ d'ici 2029 et permettre un gain de 7 600 m² en surfaces tertiaires. En outre, le constat du coût trop élevé des prises à bail pour l'ACPR a également conduit à la relocalisation des services de cette dernière dans un seul immeuble, permettant une économie de charges locatives évaluée à 7,2 M€ par an par la Banque à partir de 2020.

Pour le réseau, l'objectif est d'adapter les locaux, dans leur grande diversité, à l'organisation cible.

Pour la filière fiduciaire, des travaux d'adaptation immobilière ont été décidés pour 19 caisses d'ici 2020, en complément des projets lourds à forte composante immobilière (cf. *supra*, nouveaux centres fiduciaires, création d'une nouvelle imprimerie).

¹¹² Le parc social est géré directement par le comité central d'entreprise et les comités d'établissement. Il correspond pour l'essentiel aux centres de vacances et inclut également des surfaces réservées aux activités sociales au sein du siège.

Pour les autres implantations, il s'agit de privilégier les locaux pris à bail lorsque les locaux détenus en propriété ne sont plus adaptés aux besoins, afin de réduire les coûts d'exploitation et d'éviter de lourds travaux de rénovation. Cet arbitrage a notamment conduit au regroupement des services régionaux en Île-de-France à Paris La Défense, avec pour objectif une diminution des coûts de 1,2 M€ par an à l'horizon 2020. La cession d'une cinquantaine de sites au sein du parc historique du réseau, dont les effectifs cibles sont inférieurs à 10 personnes d'ici 2020¹¹³, devrait permettre, selon les estimations de la Banque, de diviser par deux le coût d'exploitation à compter de cette date (de 6 M€¹¹⁴ à 3,1 M€).

La mise en œuvre de cette stratégie immobilière est délicate et implique un pilotage très fin, car elle se décline en un grand nombre de projets susceptibles d'évolutions car étroitement liés aux décisions d'organisation de la filière fiduciaire ou des projections d'effectifs. En outre, les montants financiers associés à l'ensemble des travaux d'adaptation immobilière des services centraux et du réseau sont très importants : ils s'élèvent en investissement à 363 M€ sur la période 2011-2017, et les prévisions sont de 179 M€ pour 2018-2020 et 133 M€ après 2020.

B - Des effets qui tardent à être visibles

La mise en œuvre de la politique immobilière de la Banque ne produira pleinement ses effets qu'au-delà du plan 2020. Alors que des réductions importantes du parc immobilier et des dépenses étaient escomptées pour la période 2010-2016, celles-ci n'ont pas eu lieu compte tenu des aléas rencontrés et insuffisamment anticipés. Un pilotage sous contrainte financière plus forte pourrait néanmoins être mis en place.

1 - Une réduction du parc d'exploitation moins rapide que celle des effectifs

Les cessions restent limitées, avec une réduction de 38 000 m² ¹¹⁵ sur la période 2011-2017, soit 4 % du parc immobilier détenu en propriété en 2011. Les prises à bail sont quant à elles en augmentation sur la période 2011-2017, de 20 000 m² pour les services centraux et de 6 000 m² pour le

¹¹³ Dans le cadre de la transformation d'implantations en Succursales de Présence de Place - SPP (cf. *supra*).

¹¹⁴ Consacrés en 2017 aux loyers et charges, à la fiscalité immobilière, aux fluides et à l'entretien-maintenance de la cinquantaine de succursales.

¹¹⁵ Dont 15 000 m² au titre de la cession d'un centre de vacances en 2017.

réseau. Les signatures de nouvelles prises à bail, qui accompagnent le calendrier de migration des services, précèdent mécaniquement les cessions, en particulier du parc historique, souvent longues et attendues après 2020, selon les estimations de la Banque.

La densification de l'occupation des surfaces s'est opérée au siège conformément aux objectifs fixés, et les dépasse même dans les locaux pris à bail (11 m²/agent en 2017). En revanche, ce ratio se détériore dans le réseau avec 21 m²/agent en moyenne et 16 m²/agent pour les seuls locaux pris à bail en 2017. Cette dégradation du ratio d'occupation des surfaces montre que l'adaptation du parc immobilier intervient moins rapidement que la baisse des effectifs.

Les dépenses d'exploitation s'élèvent à 153,2 M€ en 2017, soit une augmentation de près de 13 % sur la période 2011-2017. Les charges locatives constituent le premier poste de dépenses, avec 61,1 M€, en augmentation de près de 21 %.

**Tableau n° 26 : dépenses de fonctionnement liées
à l'immobilier (hors sites industriels et fabrication de billets)
de 2011 à 2017**

en M€	2011	2014	2017	2011-2017
Total	135,76	145,07	153,2	12,84 %
dont loyers et charges locatives	50,64	58,83	61,13	20,71 %
dont entretien, fluides, maintenance, sécurité	45,73	47,83	49,05	7,26 %
dont amortissements	39,4	38,4	43,04	9,22 %

Source : Banque de France, retraité Cour des comptes

Parmi elles, les charges locatives du siège représentent 54,4 M€ en 2017 et sont en augmentation de 14 % sur la période, alors que les projections communiquées par la Banque de France en 2010 pour la période 2011-2016 montraient qu'une réduction de plus de 25 % (11 M€ en valeur non actualisée) était anticipée sur les charges locatives résultant de restitutions de prises à bail. Cet écart s'explique par la progression globale du coût locatif de l'ACPR sur la période 2011-2016, plus importante qu'anticipé, et par la location, non prévue, de nouvelles surfaces pour faire face aux aléas lors des travaux d'adaptation du siège menés en site occupé.

**Tableau n° 27 : écarts entre les prévisions et les réalisations
de dépenses locatives du siège**

en M€	2011	2014	2016	2011- 2016	2017	2011- 2017
Prévu	45,48	37,61	34,00	- 25,2 %	-	-
Réalisé	47,66	55,64	53,27	11,75 %	54,37	14,06 %

Source : Banque de France, retraité Cour des comptes

La Banque anticipe une réduction de ses dépenses de gestion immobilière de 12,5 % d'ici 2023 (soit près de 20 M€), portée pour l'essentiel par la baisse des loyers et charges locatives du siège (- 22,5 %). Pour respecter cet objectif, elle devra être particulièrement vigilante, compte tenu de l'expérience acquise sur les difficultés de travaux lourds en site occupé, et assurer un pilotage plus fin des travaux engagés.

2 - Une modernisation inachevée des outils de pilotage

Dans ce contexte, la direction de l'Immobilier et des Services généraux (DSIG) s'est réorganisée en 2013 afin de mieux structurer son activité et adapter son organisation aux fonctions de maître d'ouvrage et à la mise en place des structures projets.

En dépit d'avancées réelles depuis 2013 dans le suivi des opérations immobilières, et dans leur gouvernance avec la mise à jour en juin 2017 de la circulaire *Politique de la Banque pour la gestion du parc immobilier d'exploitation*, les conditions d'un pilotage rigoureux et performant ont été insuffisamment réunies au regard de la multiplicité de projets immobiliers complexes sur la période 2011-2017. Une restitution globale et consolidée, portant sur l'ensemble des projets, reste à mettre en place afin d'identifier et justifier les principaux écarts avec les prévisions et les principaux risques à venir, en particulier de dérives calendaires et budgétaires.

En outre, les indicateurs de gestion restent insuffisamment développés. Le seul objectif mesurable que se fixe la Banque de France est la densification d'occupation des surfaces. En conséquence, le pilotage de la fonction immobilière procède essentiellement d'un traitement au cas par cas, découlant des choix structurants de la Banque, notamment en matière de réduction des effectifs et d'évolution de la filière fiduciaire. La mise en œuvre d'une stratégie immobilière ambitieuse ne peut faire l'économie d'un pilotage par les coûts permettant de dépasser la gestion opérationnelle par opération. À ce titre, la mise en place d'indicateurs de coûts devrait intervenir sans délais.

Ainsi, si la fonction immobilière a un rôle essentiel dans l'accompagnement de la transformation, et si elle vise à réaliser des économies à terme, elle reste insuffisamment guidée par la maîtrise des coûts, comme en témoigne pour le passé l'absence d'atteinte des objectifs fixés en 2010 en matière de baisse des dépenses pour la période 2011-2016. L'accélération de la baisse des effectifs, la refonte du réseau territorial et l'importance des budgets soulignent le caractère structurant de la politique immobilière et la nécessité d'un pilotage d'ensemble à la hauteur des enjeux.

C - Des améliorations à poursuivre dans la gestion du parc locatif

La Banque de France a souhaité, pour des raisons patrimoniales et financières, conserver son parc locatif. Si des progrès sont à relever dans la normalisation de la fixation des loyers, en particulier pour les locataires extérieurs, la Banque n'a pas clarifié la politique de logement de ses agents, qui reste très favorable compte tenu de la réfaction de loyer dont ils bénéficient.

1 - Une normalisation de la fixation des loyers engagée

La Banque possède un parc locatif constitué à 74 % de logements et à 26 % de locaux commerciaux, parkings, et locaux à usage professionnel, qui a généré un revenu de loyers de 18,3 M€ en 2017. La part des agents de la Banque de France reste prépondérante parmi les locataires (87 % en 2017 avec 770 contrats).

La Banque, qui a externalisé sa gestion locative auprès d'un prestataire (Crédit Agricole Immobilier Services-CAIS), a amplifié sa politique de rapprochement des loyers avec les prix de marché, pour l'ensemble de ses locataires.

S'agissant des locataires extérieurs, l'examen par la Cour de la totalité des dossiers individuels a permis d'établir que, s'il persiste à ce jour des écarts avec le prix du marché et des disparités entre les loyers, compte tenu d'une part, de l'existence de baux issus de la loi de 1948 et de baux à caractère social et d'autre part, de l'encadrement par les textes de la progression des loyers¹¹⁶, une réelle dynamique est engagée. Une

¹¹⁶ La hausse des loyers en cas d'une nouvelle prise à bail ou un renouvellement de bail est encadrée, en application des dispositions de la loi ALUR, en particulier à Paris avec la fixation d'un loyer de référence par arrêté.

augmentation systématique des loyers a été mise en œuvre, à chaque renouvellement de bail, avec une saisine de la commission de conciliation ou du tribunal d'instance en cas d'absence d'accord amiable. Cette politique doit donc être poursuivie.

S'agissant de ses agents locataires du parc de logement, la Banque de France a également poursuivi une réévaluation des loyers.

2 - Une politique de gestion du parc de logement des agents à clarifier

La Banque n'a en revanche pas fait évoluer l'application indifférenciée de la réfaction de 30 % du montant du loyer à l'ensemble de ses agents, qui n'est pas placée sous condition de ressources, n'est pas proportionnée aux revenus du ménage et ne fait l'objet d'aucune fiscalisation, contrairement à l'interprétation de la direction de la législation fiscale.

La Banque de France considère, en application d'une circulaire¹¹⁷ de la direction de la Sécurité sociale, que la fourniture par une entreprise à ses employés, de services ou de produits qu'elle réalise, ne constitue pas un avantage soumis à cotisation ou à imposition dès lors que la réduction tarifaire n'excède pas 30 % du prix public toutes taxes comprises. Selon la direction de la législation fiscale (DLF), la Banque ne peut se prévaloir de cette interprétation, et l'évaluation de l'avantage en nature résultant de la fourniture d'un logement à un loyer préférentiel par la Banque de France à ses agents doit obéir aux règles de droit commun.

Au-delà de cette question, cette réfaction relève d'une politique ancienne de la Banque, dont les objectifs manquent de clarté et doivent être redéfinis.

En premier lieu, la réfaction des loyers n'est pas liée à des sujétions particulières ou à une obligation de service. La Banque indique que son parc de logements, essentiellement situé en Île-de-France ainsi que, dans une moindre mesure, à Lyon et Marseille, a vocation à faciliter la mobilité des agents, en particulier lorsque ces derniers rejoignent les services du siège en venant de province. Or, parmi les agents de la Banque locataires, plus de 20 % d'entre eux ne sont plus en fonction (retraités ou détachés), et ne sont pas incités à libérer ces logements compte tenu du niveau des loyers.

En second lieu, cette réfaction ne s'entend pas non plus comme une politique de ressources humaines à destination des « jeunes agents », puisque seulement 29 logements ont été attribués à ceux-ci au cours des

¹¹⁷ Circulaire DSS/SDFSS/5B/N°2003/07 du 7 janvier 2003.

3 dernières années. Dans ce contexte, et pour renforcer l'attractivité vis-à-vis des jeunes recrutés en Île-de-France, la Banque a dû mettre en place depuis 2012 au titre de sa politique sociale d'autres mesures destinées à faciliter leur logement : un partenariat avec la Régie Immobilière de la Ville de Paris (RIVP) a permis de leur réserver 48 logements neufs ou rénovés pour une durée de 25 ans depuis 2012 dont 20 sont livrés.

Enfin, si l'objectif de la Banque est de mener une politique sociale, elle doit en tirer toutes les conséquences. D'une part, le manque à gagner des loyers, dont le montant est évalué à 4,1 M€ au titre de l'année 2017, devrait être intégré aux dépenses sociales. Or, le niveau des dépenses sociales est déjà élevé et l'objectif de baisse durable de ces dernières n'a pas encore été atteint (cf. *supra*). D'autre part, en tant qu'avantage social, la réfaction de loyers devrait être placée sous condition de ressources ou tout au moins être modulée en fonction des revenus du ménage.

En revanche, si la Banque souhaite conserver ce parc de logements pour des raisons patrimoniales, elle doit le traiter comme tout autre actif, en louant l'ensemble de son parc de logements au prix du marché.

La Banque de France a annoncé fin 2017 la mise en place d'un groupe de travail pour préciser et faire valider avant la fin 2018 les objectifs en matière de logement vis-à-vis des agents et les conséquences à en tirer.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La décroissance des effectifs a repris pendant la période sous revue, dans le contexte de nombreux départs en retraite et d'un moindre taux de remplacement. Le nombre d'ETP était fin 2017 inférieur à la trajectoire retenue menant à 9 720 ETP fin 2020. Toutefois, il sera nécessaire d'ici cette date de piloter avec attention les nouveaux recrutements. Il sera par ailleurs utile de limiter les mesures salariales de façon à assurer la poursuite de la baisse de la masse salariale. Enfin, la Banque de France devra veiller à mieux respecter la parité femmes-hommes au sein de l'encadrement supérieur.

Alors que les avantages spécifiques accordés en termes de congés restent importants, la Banque a choisi de maintenir une politique de dépenses sociales élevées. Elle s'est fixé depuis 2007 un objectif de réduction des dépenses sociales à un niveau inférieur à 10 % de la masse salariale. Cet objectif, qui reste très supérieur au taux minimum légal de 2,5 %, n'a pas été atteint de façon durable. Bien que la majorité des subventions soit en décroissance et que des économies structurelles aient été mises en œuvre, celles-ci restent insuffisantes pour assurer une baisse pérenne.

En matière de gestion immobilière, la Banque de France a engagé une politique de modernisation et de rationalisation de son parc. Toutefois, la gestion immobilière n'est pas conduite sous une forte contrainte financière et les objectifs précédemment annoncés pour la période 2011-2016 de réduction des dépenses n'ont pas été atteints. Le développement d'un pilotage global de la fonction immobilière, incluant des indicateurs de coûts, doit constituer une priorité.

En matière de gestion du parc locatif, des progrès ont été réalisés. Toutefois, la Banque loue ses logements avec une réfaction de loyer systématique à ses agents, laquelle ne fait l'objet d'aucune fiscalisation au titre des avantages en nature, contrairement à la position exprimée par la direction de la législation fiscale. Ses objectifs en matière de logement devraient être clarifiés afin que toutes les conséquences de ce choix soient tirées : soit la Banque conserve son parc de logement pour des raisons financières, et elle doit le considérer comme tout autre actif et louer ses biens au prix du marché ; soit elle mène une politique sociale, et la réfaction doit être considérée comme un avantage social, inclus dans les dépenses sociales et placé sous condition de ressources.

La Cour formule les recommandations suivantes à la Banque de France :

- 5. faire de l'accord d'intéressement un outil managérial au service de la transformation de la Banque ;*
- 6. se doter d'une cible explicite d'évolution de la masse salariale à moyen terme en cohérence avec celle des effectifs ;*
- 7. plafonner la bonification pour fractionnement des congés au maximum légal, soit deux jours supplémentaires au lieu de quatre ;*
- 8. réduire le poids relatif des dépenses sociales, en définissant des objectifs et des échéances précises et veiller en particulier à réduire les coûts dans les domaines de la restauration collective, des centres de vacances et de la complémentaire santé ;*
- 9. instaurer un pilotage global de la fonction immobilière incluant des indicateurs de coûts ;*
- 10. clarifier les objectifs du maintien d'un parc de logements pour les agents de la Banque de France et en tirer les conséquences pour sa gestion.*

Chapitre V

Une politique de mécénat à encadrer strictement

La Banque de France mène depuis une dizaine d'années une politique de mécénat dans les domaines économique, culturel et de solidarité. Au regard du caractère diffus de ces actions, la Banque a récemment tenté de leur donner un cadre plus lisible. La politique de mécénat a été ainsi intégrée en 2016 à la stratégie de responsabilité sociétale d'entreprise (RSE). Le renforcement de la gouvernance marque un progrès, avec une première définition d'indicateurs de mesure, le suivi de l'ensemble des dépenses de façon centralisée par le Secrétariat général et la réalisation d'un bilan annuel depuis 2016.

L'affectation de montants substantiels au mécénat, en moyenne de 7,3 M€¹¹⁸ sur la période 2011-2017, a été facilitée par des dispositifs fiscaux incitatifs, venant en diminution des impositions versées à l'Etat. En matière de mécénat culturel, cela a pu conduire la Banque à se substituer à l'Etat ou au mécénat privé.

C'est également au titre de sa responsabilité en matière d'éducation économique et financière des publics que la Banque de France entend inscrire la mise en œuvre et le financement de son futur musée, la Cité de l'Économie et de la Monnaie (Citéco). La mise en œuvre de ce projet est marquée par une dérive des coûts initialement prévus et devrait entraîner un déficit annuel d'exploitation important.

¹¹⁸ Hors dépense exceptionnelle de 80 M€, voir *infra*.

I - Une politique de mécénat disparate et qui a connu des dérives

Le budget consacré au mécénat a représenté des montants substantiels bien que très variables, de 2,5 M€ en 2011 à 95 M€, avant déduction fiscale, en 2015. Ceux-ci varient, pour les actions récurrentes, de moins de 33 000 € en moyenne par an au titre du mécénat musical à près de 2 M€ en moyenne par an pour les partenariats de recherche. Les actions ponctuelles, telles que l'achat de trésors nationaux, peuvent s'élever à plusieurs millions d'euros.

La Banque de France étant assujettie à l'impôt sur les sociétés, elle peut en application des textes en vigueur bénéficier de réductions fiscales attachées au mécénat¹¹⁹. Elle est ainsi amenée à minorer sa charge fiscale de 40 % à 90 % du montant engagé éligible selon la nature du mécénat, pour une moyenne de 3,9 M€ sur la période 2011-2017 (hors dépense exceptionnelle de 80 M€ en 2015, voir *infra*).

Tableau n° 28 : les dépenses de mécénat entre 2011 et 2017

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses totales de mécénat	2,46	2,92	5,66	11,65	94,92	8,72	4,92
dont acquisition de trésors nationaux ou d'œuvre d'intérêt patrimonial majeur	0,00	0,00	2,50	8,50	91,43	0,00	0,00
Montant total des dépenses défiscalisées	0,80	1,14	3,48	9,02	80,80	2,57	1,78
Dépenses de mécénat nettes après défiscalisation	1,65	1,78	2,18	2,63	14,13	6,15	3,14

Source : Banque de France

¹¹⁹ Soit (i) une réduction d'impôts à hauteur de 90 % de la dépense engagée pour les entreprises aidant l'État à l'acquisition d'un chef-d'œuvre classé trésor national ou d'une œuvre d'intérêt patrimonial majeure, dans la limite de 50 % du montant de l'impôt dû par l'entreprise au titre de l'exercice ; (ii) une réduction d'impôt de 40 % des sommes consacrées à l'acquisition, directement par les entreprises, de biens culturels ; (iii) une réduction d'impôt à hauteur de 60 % du montant engagé, plafonné à 0,05 % du chiffre d'affaires, pour les dons au bénéfice d'une cause d'intérêt général.

Les actions de mécénat se déclinent sur différentes thématiques, et les montants consacrés à ces dernières sont très hétérogènes.

Tout d'abord, le mécénat économique donne la priorité à la recherche et au développement de la nouvelle mission de pédagogie économique et financière¹²⁰. Il s'élève à 2,5 M€ en moyenne sur la période 2011-2017. À compter de 2016, la stratégie de RSE conforte les actions récurrentes de soutien à la recherche.

Le mécénat de solidarité est, pour sa part, encore en développement. Avec un budget annuel moyen de moins de 300 000 € sur la période 2011-2017, il finance des actions de solidarité au bénéfice de quelques grandes associations et repose essentiellement sur l'aide apportée à la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France au travers de l'opération Pièces jaunes. La stratégie de RSE vise à développer le mécénat de compétence et le soutien à des projets de solidarité dans lesquels des agents de la Banque sont impliqués à l'issue d'un appel à projets.

Enfin, le soutien financier au mécénat culturel marque un essor de 2011 à 2015, porté notamment par des dispositifs fiscaux incitatifs. Il finance pour l'essentiel des actions ponctuelles, mais dont l'ampleur est parfois exceptionnelle, tel le mécénat accordé en 2015 au Musée du Louvre pour l'acquisition d'un tableau peint par Rembrandt (80 M€ avant défiscalisation, 8 M€ après défiscalisation). Le montant moyen consacré au mécénat culturel, retraité de cette dépense exceptionnelle, représente 4,6 M€ sur la période 2011-2017.

La stratégie de RSE réaffirme l'objectif de « diversifier le mécénat culturel »¹²¹. Si les dépenses d'acquisition dans le cadre du mécénat culturel marquent un net fléchissement depuis 2016 (0 € en 2016 et 100 000 € en 2017), la Banque n'exclut pas, dans ses orientations de RSE, de mener des opérations exceptionnelles. Elle ne s'attache pas non plus à définir des règles de cofinancement en la matière qui auraient pour effet de limiter sa participation financière.

¹²⁰ Qui se traduisent notamment par des partenariats avec des universités et la fondation Banque de France pour la recherche dans le domaine économique, et des subventions au titre de la pédagogie (en particulier l'Institut pour l'Éducation Financière du Public –IEFP).

¹²¹ Cette orientation se décline en quatre actions (1) la renaissance des décors de la Chancellerie d'Orléans, (2) le soutien aux jeunes musiciens, (3) la contribution au maintien en France de trésors nationaux et (4) la valorisation du patrimoine de la Banque.

Le financement de trésor national ou œuvre d'intérêt patrimonial majeur**La Banque a à la fois acquis pour son compte propre des trésors nationaux et contribué à financer leur acquisition**

La Banque a acquis en 2015 pour son propre compte deux portraits de Louis XIII et de la duchesse d'Orléans (Champaigne et Vigée Le Brun, pour un montant de 6 M€, classés trésors nationaux) qui appartenaient à la famille d'Orléans. En outre, depuis 2009, elle a été sollicitée par différentes institutions pour acquérir, pour leur compte, des biens classés trésor national ou œuvre d'intérêt patrimonial majeur.

Ce soutien financier n'est pas toujours en lien avec son histoire ou ses missions

Certaines des actions financées présentent un lien avec l'histoire ou le patrimoine de la Banque de France, tels le rachat par les Archives Nationales du fonds d'archives Turgot en 2014 (8,5 M€), financé en totalité par la Banque de France, ou l'acquisition du Trésor de Cuts pour le compte de la Bibliothèque nationale de France, financé en quasi-totalité (350 000 € sur un coût total de 400 000 €).

En revanche, le financement d'un tableau d'Ingres, le *Comte Molé* (3 M€ sur un coût total de 19), en 2009 pour le musée du Louvre, puis, en 2013, le financement de la totalité de l'*Ivoire de Trébizonde* pour le musée de Cluny (2,5 M€), le financement en 2015 de la *Table de Breteuil/Teschen* par le musée du Louvre (5 M€ sur un coût total de 12,5) sont sans rapport avec son histoire ou son patrimoine.

Le cas particulier de l'acquisition d'un tableau de Rembrandt pour un montant de 80 M€ financé en totalité par la Banque

Les époux Soolmans, peints par Rembrandt en 1634 en deux tableaux distincts ont été acquis par la famille Rothschild en 1873 à Amsterdam avant d'être déplacés en France sans avoir été jamais exposés au public. En 2014, les propriétaires ont souhaité vendre les deux portraits. Contacté, le musée du Louvre n'était pas en mesure d'acheter un des deux portraits, la valeur de chacun étant estimée à 80 millions d'euros, ce qui représente près de huit années de budget d'acquisition pour le Louvre. Le ministère de la Culture a accordé un certificat d'exportation aux deux tableaux, ce qui a eu pour effet de les exclure du dispositif de trésor national et de rendre possible un achat par le Rijksmuseum d'Amsterdam.

Cette décision a suscité un débat dans la presse culturelle française, amenant le ministère de la culture à rechercher une solution pour conserver un des deux tableaux. En juillet 2015, un accord a été trouvé entre le ministère de la culture français et celui des Pays-Bas afin que les tableaux circulent entre les deux pays, et soient présentés ensemble, alternativement au Rijksmuseum et au Louvre tous les trois ans. Dans ce cadre, le mécénat de la Banque de France a été sollicité et accordé pour financer en totalité l'acquisition d'un des deux tableaux. Le Gouverneur, dans le compte rendu de la décision du Conseil général approuvant ce mécénat, souligne l'accord du président de la République et du ministre des Finances. Le tableau a été classé œuvre d'un intérêt patrimonial majeur permettant à la Banque de bénéficier des mêmes réductions fiscales que celles applicables à un trésor national (90 % de la somme engagée).

Le bien-fondé, pour une institution publique, en particulier une banque centrale, de ces actions en faveur du maintien en France de trésors nationaux, mérite d'être questionné à plusieurs titres.

Tout d'abord, au regard de l'importance des montants en jeu, l'absence de tout lien avec les missions de la Banque tout comme le non plafonnement de sa participation dans le cadre d'un cofinancement systématique sont critiquables.

Ensuite, il peut être rappelé que, faute de financement, la position initiale du Musée du Louvre et du ministère de la culture a été d'exclure dans un premier temps l'œuvre du dispositif de « Trésor National ».

Enfin, l'acquisition de cette œuvre par la Banque a pour conséquence critiquable une débudgétisation à hauteur de 72 M€, l'absence de crédits ouverts dans le budget du ministère de la Culture étant, en pratique, compensée par l'atténuation de l'impôt sur les sociétés acquitté par la Banque, et donc des recettes encaissées par le budget de l'État. Cette débudgétisation est en outre susceptible de mettre la Banque de France en difficulté au regard des textes européens (cf. l'article 123 du TFUE qui interdit le financement des États par les banques centrales).

Au regard du risque d'image, du montant exceptionnellement élevé de l'acquisition du tableau de Rembrandt, sans lien avec l'objet social de la Banque de France et des conséquences critiquables en matière de débudgétisation pour le budget de l'État de l'acquisition de ce dernier, la politique de mécénat devrait être clairement recentrée sur des actions en lien avec les missions de la Banque de France.

II - Le projet Citéco : des dérives calendaires et budgétaires, un coût d'exploitation à maîtriser

A - Un projet confronté au déploiement de plusieurs offres sur la thématique de la monnaie

Afin de faire mieux connaître leurs missions du grand public, différentes banques centrales en Europe ou banques fédérales aux États-Unis ont créé des musées monétaires. Ceux-ci permettent notamment d'exposer des collections numismatiques et de présenter des actions pédagogiques autour de la politique monétaire, en décrivant le rôle de la banque centrale, les systèmes de paiement, les marchés financiers. L'ambition de la Banque de France est de développer également la connaissance et l'enseignement des grands mécanismes de l'économie et de la monnaie, en mettant pédagogie et interactivité au cœur d'un projet muséal. Elle cherche à attirer en priorité le jeune public dans le cadre de visites scolaires.

Si les lacunes en matière de connaissances économiques rendent nécessaire et légitime le renforcement de l'éducation financière, il peut être relevé que le projet de création de la Cité de l'Économie et de la Monnaie (Citéco), lancé en 2009 par le Conseil Général, a précédé l'attribution à la Banque de France d'un rôle d'opérateur en la matière¹²².

Ce projet s'inscrit par ailleurs dans un secteur qui a vu différentes offres se développer sur des thématiques proches. Plusieurs projets muséaux publics, potentiellement concurrents, ont été récemment mis en œuvre ou le seront d'ici 2020 (Musée de la Monnaie de Paris et de la Bibliothèque Nationale de France), sans que l'État veille à leur cohérence d'ensemble. Cette situation étant de nature à affecter la viabilité de Citéco, la Banque de France devra s'assurer dans la durée de l'attractivité et de la complémentarité de son offre.

¹²² Voir *supra* : la Banque de France a été désignée opérateur de la stratégie d'éducation économique, budgétaire et financière des publics en avril 2016 par le ministre de l'économie et des finances.

B - Des dérapages calendaires et budgétaires

1 - Un chantier dont la complexité a été imparfaitement anticipée

Outre son ambition pédagogique, le projet comporte une importante dimension immobilière. Pour des raisons d'opportunité, la Banque de France a retenu l'Hôtel Gaillard, une ancienne succursale non utilisée de 6 600 m² du XVII^{ème} arrondissement de Paris et classée monument historique, pour y installer son musée. Si la Banque inscrit ce choix dans une volonté de renforcer l'attractivité du futur musée, la composante immobilière se caractérise intrinsèquement par des contraintes techniques fortes et emporte en conséquence des exigences élevées en matière de pilotage de projet.

Le calendrier initial prévoyait, à l'issue du concours lancé en 2010, une phase d'étude d'un an, et des travaux de rénovation de deux ans, en vue d'une ouverture en 2014. Des défaillances successives, auxquelles se sont greffés des aléas dans la conduite du chantier, ont eu pour effet de retarder son ouverture à janvier 2019.

La nature du chantier, en particulier les nombreuses interfaces nécessaires entre la muséographie et le bâtiment, classé, nécessitant d'associer les services des Monuments Historiques, requérait une coordination resserrée et un pilotage rapproché. Or, l'organisation mise en œuvre s'est révélée insuffisamment solide du fait de la multiplicité des acteurs intervenant au titre de la maîtrise d'ouvrage comme de la maîtrise d'œuvre¹²³. En outre, la forte complexité immobilière du projet, au regard de l'ampleur des transformations à opérer, n'a pas été parfaitement anticipée. Le projet Citéco a d'abord été considéré par la Banque comme un projet muséal et non comme un projet immobilier, alors qu'il était particulièrement complexe du fait de ses spécificités architecturales.

À cette complexité organisationnelle, s'est greffé un premier aléa majeur, lié à la découverte d'une pollution à la poussière de plomb en août 2013. Cette dernière a conduit à l'arrêt du chantier pendant deux ans, afin de définir et mettre en œuvre le dispositif de dépollution. L'origine de la

¹²³ La maîtrise d'œuvre a été confiée à un groupement solidaire composée du cabinet Ateliers Lion pour la partie architecturale, lui-même assisté d'un bureau d'études techniques, d'un architecte en chef des monuments historiques, et de deux bureaux d'études techniques et de l'agence Cofino pour la partie muséographique.

pollution n'a pas pu être établie avec précision¹²⁴. À cette étape, « *la priorité a été donnée à la reprise du chantier plutôt que la voie de l'expertise judiciaire afin de limiter les effets sur le planning global du projet, ainsi que les conséquences financières induites par l'allongement de la mobilisation des équipes internes ou par le report du démarrage du chantier principal*¹²⁵ ». La poursuite du chantier s'est ensuite heurtée au refus d'autorisation de la copropriété voisine pour certains travaux, nécessitant la mise en place d'un plan alternatif.

Ce n'est qu'en 2014 et 2015 que la Banque a pris des mesures pour renforcer la coordination de la maîtrise d'ouvrage comme de la maîtrise d'œuvre, trop tardivement au regard des risques déjà existants sur le calendrier et le budget de l'opération, substantiellement revu à la hausse.

2 - Un coût global actualisé très supérieur aux prévisions initiales

Le Conseil général du 20 novembre 2009 a validé le lancement de l'opération, avec un budget prévisionnel initial évalué à 36,7 M€ en investissement (incluant les dépenses relatives au clos et au couvert pour un montant de 6,4 M€) dans la perspective d'une ouverture fin 2013. Les dépenses de fonctionnement du projet, précédant l'ouverture du musée, étaient évaluées à 10,8 M€ pour la période 2009-2013, portant le montant total prévisionnel du projet à 47,5 M€.

En 2013, les études menées par la maîtrise d'œuvre en fin de phase d'avant-projet définitif ont conduit à revoir le budget de l'opération et valider un montant de 45 M€ en investissement, soit une hausse de 8,3 M€ par rapport aux estimations initiales de 2009. Les dépenses ont été revues à la hausse en 2014 et 2015 pour un montant de 7,1 M€, dont 4,4 M€ résultent de l'application des indices de revalorisation. En outre, des dépenses nouvelles à hauteur de 9 M€ ont été réalisées au titre de la dépollution et des mesures en matière de plomb. Le coût total du projet en investissement a ainsi été porté fin 2017 à 61,1 M€, ce qui représente une hausse de 24,4 M€ du montant évalué initialement en 2009 et une hausse de 16,1 M€ du montant retenu en 2013.

¹²⁴ S'agissant du partage de responsabilités entre les différents intervenants lors de la découverte de la présence de plomb dans le bâtiment, il ressort des éléments communiqués par la Banque que, si les mauvaises pratiques de l'entreprise en charge des travaux de déplombage, désamiantage et curage sont établies au rez-de-chaussée, le diagnostic initial fourni par la Banque ne mentionnait pas la présence de plomb au troisième étage.

¹²⁵ Conseil général du 24 mars 2014.

Initialement prévues dans le budget affecté au projet, les dépenses relatives au ravalement et à la réfection des toitures en ont été extraites, réduisant ainsi la demande de financement complémentaire de 4,1 M€. Les dépenses nouvelles liées à la dépollution ont été financées par une provision destinée à ce type de risque. Cela a permis de ramener optiquement l'enveloppe budgétaire du projet Citéco en investissement à 48 M€ alors que la communication publique a fait état d'un montant « d'une trentaine de million d'euros, à euros constants » en 2011 et d'une « quarantaine de million d'euros » en 2015. Ces artifices de présentation n'atténuent en rien la réalité de la dérive des coûts.

L'allongement de la durée du chantier immobilier et la mise en place de différentes actions pédagogiques ont également eu pour effet de renchérir le coût du projet en fonctionnement. Au total, les dépenses de fonctionnement relatives à la préparation du projet auxquelles s'ajoutent les dépenses liées au développement du site web, d'actions pédagogiques et de communication s'élèvent à 35,8 M€ pour la période allant de 2009 à 2017, soit une augmentation de 25,1 M€ par rapport au budget initialement estimé pour la période 2009-2013.

Le coût total actualisé du projet, en fonctionnement et investissement, s'élève ainsi à 97 M€ pour la période 2009-2017.

C - Un coût récurrent pour la Banque de France induit par une situation financière prévisionnelle structurellement déficitaire

Dès sa mise en exploitation, Citéco sera géré sous la forme d'une association, dont les statuts ont été adoptés en février 2017. Ceux-ci prévoient que Citéco est administrée par un conseil d'administration (CA) dont les membres sont nommés par les membres fondateurs, qui sont des personnes morales : la Banque de France et l'IEDOM. Le directeur de Citéco, nommé par le Gouverneur en tant que président du CA, a été recruté en juillet 2017. Un conseil scientifique exercera un rôle de conseil et d'expertise sur les programmes d'expositions temporaires et les activités pédagogiques.

Le recours à une association plutôt qu'à une fondation ou une régie directe, décidé en février 2012, a été privilégié par la Banque. Les raisons de ce choix sont la facilité de constitution et de gestion, et de reprise des apports en cas de dissolution de la structure, la possibilité de recruter du personnel contractuel employé par l'association, la capacité à attirer du mécénat et la nécessité de préserver une image suffisamment

« indépendante ». Il est prévu en outre que la structure soit adossée à la Banque de France pour bénéficier des compétences internes (appels d'offres, aide juridique, bâtiment, services aux occupants) et des contrats de prestations externes afin de bénéficier d'économies d'échelle. Des agents de la Banque de France pourront être mis à disposition de l'association (environ 5 personnes) pour certains profils (responsable informatique, assistant, économiste éventuellement). Les muséographes, responsables des publics, spécialistes de l'animation, pédagogues seront recrutés à l'extérieur. L'effectif prévisionnel recruté directement par l'association devrait s'élever à 29 salariés¹²⁶.

La souplesse de gestion d'une association exige un contrôle de la gestion de son budget, qui reposera pour l'essentiel sur des financements de la Banque de France (voir *infra*). La Banque a prévu des mesures, en particulier la transposition de son calendrier et de ses règles de cadrage budgétaire, la présentation du budget de Citéco et de ses prévisions pluriannuelles de dépenses et de recettes au Conseil général, la désignation d'un commissaire aux comptes. La convention de services transitoire liant l'association à la Banque, signée en janvier 2018, énonce le principe d'un suivi régulier de l'équilibre de son exploitation et de l'évolution de sa trésorerie.

Les prévisions du budget d'exploitation à la fin 2017 reposaient sur des hypothèses encore provisoires s'agissant notamment du nombre annuel de visiteurs (150 000 en phase de croisière dont 50 000 scolaires à titre gratuit). Le déficit prévisionnel devrait s'élever à 2,3 M€ en 2018 puis 3,7 M€ en 2019 pour s'établir à 3,5 M€ en phase de croisière, et sera financé en totalité par une subvention d'équilibre annuelle de la Banque. Les recettes de billetterie représenteraient, en phase de croisière, 18 % du budget d'exploitation.

Ce budget n'inclut pas les charges liées au bâtiment, dont la Banque reste propriétaire. Cette dernière prendra en effet en charge les dépenses à venir de clos et couvert, l'amortissement du bâtiment (estimées à 1,1 M€ par an) et mettra à disposition gratuitement le bâtiment (pour un montant valorisé à près de 1,1 M€ par an). La Banque prendra également en charge les dépenses de rémunération de ses agents mis à disposition (pour un montant estimé à 1 M€). Au total, le déficit réel, tenant compte des mises à disposition par la Banque de France du bâtiment (loyer et amortissement) et des agents, s'élèverait à 3,9 M€ en 2018 puis à 6,7 M€ en phase de croisière.

¹²⁶ Au lieu de 40 salariés, selon l'estimation initiale.

Le recours au mécénat privé, s'il est envisagé à moyen terme avec la création d'un fonds de dotation spécifique, revêtira un caractère très minoritaire dans le financement global, et ne pourrait être mobilisé que pour le financement d'activités ciblées. La Banque de France, pour des raisons d'indépendance, ne souhaite pas, à juste titre, recourir au mécénat privé pour assurer le financement des expositions permanentes.

Il est donc prévu à ce stade que le déficit d'exploitation soit financé par la Banque. Dans le cadre des orientations en matière de mécénat économique (cf. *supra*), celle-ci a formulé son intention de bénéficier du dispositif fiscal du mécénat au titre d'une part, des agents mis à disposition (mécénat de compétence) et d'autre part, de la subvention d'équilibre qu'elle versera. Un recours éventuel au mécénat, qui aurait pour effet d'entraîner une réduction de 60 % de l'impôt sur les sociétés du montant du don, ne devrait pas avoir pour effet de masquer la réalité du coût de Citéco pour la Banque de France. Ce dernier pèsera *in fine* sur les finances publiques, au travers d'une minoration de l'IS, si le dispositif fiscal du mécénat était appliqué ou sinon au travers d'une diminution du dividende versé au budget de l'État.

Il est donc nécessaire que la Banque de France rende compte régulièrement et publiquement de l'ensemble des coûts, qu'il s'agisse du déficit d'exploitation qu'elle financera ou des dépenses qu'elle prendra directement en charge, sans prise en compte de l'éventuel dispositif de mécénat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La Banque de France a choisi de développer une politique de mécénat généreuse. Menée jusqu'en 2015 sans cohérence d'ensemble, juxtaposant les actions dans le domaine économique, pédagogique, social et culturel, elle tend à se structurer de façon récente. Néanmoins les dispositifs fiscaux particulièrement attractifs applicables aux trésors nationaux comme aux œuvres d'un intérêt patrimonial majeur ont eu pour effet d'une part, de consacrer au mécénat culturel des montants près de deux fois plus élevés en moyenne sur la période 2011-2017 que ceux consacrés à la recherche, la pédagogie et les entreprises, plus proches des missions de la Banque de France ; et d'autre part, ont pu conduire la Banque à se subsister aux mécènes privés ou à l'État, et acquérir, pour des montants substantiels, des œuvres dont le lien avec le rôle de la Banque de France n'est pas avéré.

S'agissant de Citéco, l'ambition de créer un lieu culturel et pédagogique d'envergure a précédé l'attribution par l'État d'une mission d'éducation économique et financière du public, alors que d'autres projets muséaux se sont développés sur la thématique de la monnaie. La complexité du chantier, qui a été insuffisamment appréhendée, en particulier dans sa dimension immobilière, ainsi que les aléas qui se sont greffés ont conduit à une dérive des coûts et du calendrier. En outre, le budget prévisionnel d'exploitation étant structurellement déficitaire et financé par la Banque de France, il importe que celle-ci rende compte dans la durée de l'ensemble des coûts de projet.

La Cour formule la recommandation suivante à la Banque de France :

- 11. veiller à ce que les actions en matière de mécénat restent en lien direct avec les missions de la Banque de France.*
-

Conclusion générale

Depuis le début de l'actuelle décennie, la Banque de France s'est engagée dans une transformation importante des conditions d'exercice de ses missions.

Si la mise en œuvre du plan stratégique en cours, « Ambitions 2020 », s'effectue conformément aux principales trajectoires qui ont été définies, néanmoins de nombreux points de vigilance subsistent. La Banque de France est notamment confrontée à un environnement incertain en matière d'évolution de l'utilisation de la monnaie fiduciaire, alors même que les conditions de fabrication et de recyclage des billets nécessitent d'importants investissements ; les effets de la transformation du réseau tardent à être visibles sur les implantations immobilières ; les objectifs, patrimoniaux ou sociaux, de la Banque en matière de logement doivent être clarifiés ; le niveau des dépenses sociales dont les agents bénéficient reste très élevé ; la politique de mécénat a connu des dérives et doit être encadrée.

Par ailleurs, le resserrement attendu de la politique monétaire de la BCE pourrait avoir pour conséquence la diminution du résultat financier de la Banque à moyen terme.

Dans ce contexte, la transformation de la Banque et la diminution de ses charges ne peuvent se limiter aux objectifs définis pour 2020. Elles devront être poursuivies au-delà de cette échéance.

Il sera pour cela nécessaire, contrairement aux exercices stratégiques précédents, de réexaminer les missions économiques et sociales de la Banque, dans le cadre d'une réflexion menée avec l'État et les autres institutions publiques concernées.

Ce n'est qu'à cette condition que de nouveaux objectifs précis, en termes d'évolution des effectifs et du réseau, assurant une accentuation de la baisse des coûts de fonctionnement, pourront être fixés pour ces prochaines années.

Ainsi, si une étape importante aura été franchie par la Banque de France à l'issue du Plan « Ambitions 2020 », elle doit sans tarder se préparer à accentuer sa transformation au cours de la prochaine décennie.

Récapitulatif des recommandations

1. (Direction du budget et direction générale du Trésor) respecter l'obligation légale de compensation des coûts de la Banque en remplaçant la pratique irrégulière d'imputation sur une recette de dividende par l'inscription de crédits budgétaires ;
2. (Direction générale du Trésor, Banque de France) engager rapidement une réflexion stratégique sur les missions de la Banque après 2020 qui devra se traduire dans le nouveau contrat avec l'État ;
3. (Banque de France) réviser la stratégie fiduciaire de la Banque en établissant un bilan actualisé des besoins de recyclage à moyen terme en concertation avec les acteurs de la filière ;
4. (Banque de France) effectuer un bilan précis des besoins de production de billets (euros et billets étrangers) en 2019 avant le lancement de la construction de la nouvelle imprimerie ;
5. (Banque de France) faire de l'accord d'intéressement un outil managérial au service de la transformation de la Banque ;
6. (Banque de France) se doter d'une cible explicite d'évolution de la masse salariale à moyen terme en cohérence avec celle des effectifs ;
7. (Banque de France) plafonner la bonification pour fractionnement des congés au maximum légal, soit deux jours supplémentaires au lieu de quatre ;
8. (Banque de France) réduire le poids relatif des dépenses sociales, en définissant des objectifs et des échéances précises et veiller en particulier à réduire les coûts dans les domaines de la restauration collective, des centres de vacances et de la complémentaire santé ;
9. (Banque de France) instaurer un pilotage global de la fonction immobilière incluant des indicateurs de coûts ;
10. (Banque de France) clarifier les objectifs du maintien d'un parc de logements pour les agents de la Banque de France et en tirer les conséquences pour sa gestion ;
11. (Banque de France) veiller à ce que les actions en matière de mécénat restent en lien direct avec les missions de la Banque de France.

Annexes

Annexe n° 1 : extrait du contrat de service public entre la Banque et l'État.....	133
Annexe n° 2 : organigramme de la Banque de France.....	135
Annexe n° 3 : implantations territoriales au 1 ^{er} janvier 2017.....	136
Annexe n° 4 : implantations territoriales en 2020.....	137
Annexe n° 5 : carte des CTP à l'horizon 2020.....	138
Annexe n° 6 : les acteurs du recyclage des billets en 2017.....	139
Annexe n° 7 : les implantations fiduciaires à l'horizon 2020	140
Annexe n° 8 : billets produits par l'imprimerie de la Banque de France	141
Annexe n° 9 : situation comparée du régime spécial de retraite de la Banque de France	143
Annexe n° 10 : les grands projets immobiliers et grands projets à forte composante immobilière.....	144

Annexe n° 1 : extrait du contrat de service public entre la Banque et l'État

La Banque assure l'accueil et l'information des particuliers :

- concernés par la procédure de surendettement ou souhaitant avoir des informations sur cette procédure ;
- souhaitant exercer un droit d'accès aux fichiers dont elle assure la gestion (Fichier central des chèques (FCC), Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et Fichier national des chèques irréguliers (FNCI) notamment) ;
- voulant bénéficier de la procédure de droit au compte ;
- intéressés par des questions générales portant essentiellement par les pratiques et opérations bancaires.

Cet accueil peut prendre plusieurs formes :

- accueil physique dans les unités permanentes de la Banque et dans ses bureaux d'accueil (BAI) ;
- accueil interactif dans le cadre des réseaux de communication dont la Banque est partenaire ;
- accueil de premier niveau assuré par des structures ou des organismes avec lesquels elle a un accord de partenariat ;
- site internet ;
- accueil téléphonique national (08 11 90 18 01) ;
- courrier postal ;
- communication destinée à présenter l'offre de la Banque à destination des particuliers.

La Banque offre des services aux collectivités territoriales, aux services déconcentrés de l'État et aux entreprises :

Les directions départementales entretiennent des relations avec les entreprises, notamment celles bénéficiant d'une cotation, avec les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État afin de constituer des pôles de compétence en matière d'analyse et de diagnostic sur la situation économique des territoires.

- analyse de la conjoncture régionale assurée par les directions régionales : publication d'une étude mensuelle de conjoncture régionale sur un espace dédié, d'une étude spéciale établie annuellement sur les résultats et perspectives des entreprises de chaque région ;
- diagnostic territoriaux : analyse conjoncturelle et structurelle localisée (ACSEL) et analyses à la demande des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État ;
- conventions destinées à assurer la promotion de GEODE (Gestion opérationnelle et dynamique des entreprises) et en faciliter l'accès aux entreprises ;
- participation aux différentes instances mises en place localement par l'État ou les collectivités territoriales dans le cadre des interventions économiques ou des différents dispositifs d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques (CODEFI).

Organisation territoriale :

Elle repose sur des directions régionales (22 à la date de la signature du contrat).

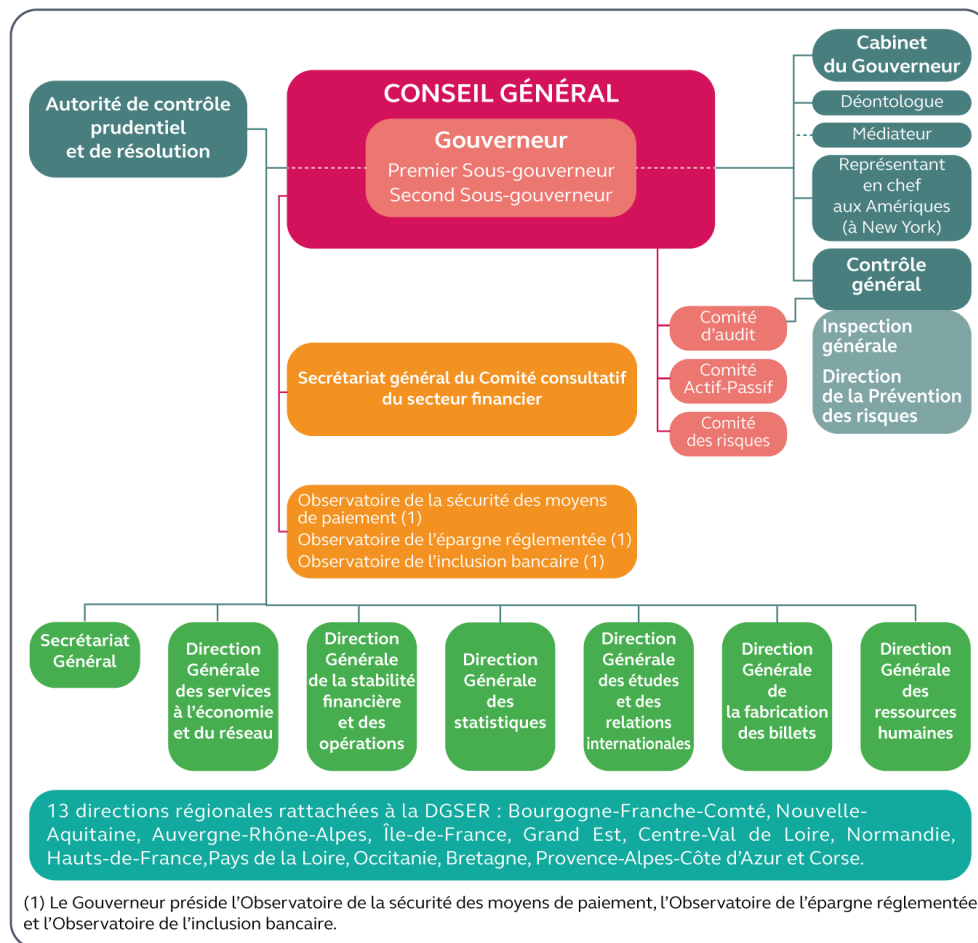
La Banque de France comporte au moins une implantation dans chaque département qui, sauf exception, est située au chef-lieu du département.

Procédure d'évaluation de la mise en œuvre du contrat :

Elle s'exerce à trois niveaux :

- départemental, où les directeurs départementaux de la Banque de France établissent un rapport destiné au préfet et au président du conseil général ;
- régional, où les directeurs régionaux de la Banque de France établissent un rapport destiné au préfet de région et au président du conseil régional ;
- national, où un rapport d'exécution du contrat de service public est établi à destination des ministres signataires.

Annexe n° 2 : organigramme de la Banque de France



Source : Cour des comptes d'après la Banque de France

Annexe n° 3 : implantations territoriales au 1^{er} janvier 2017



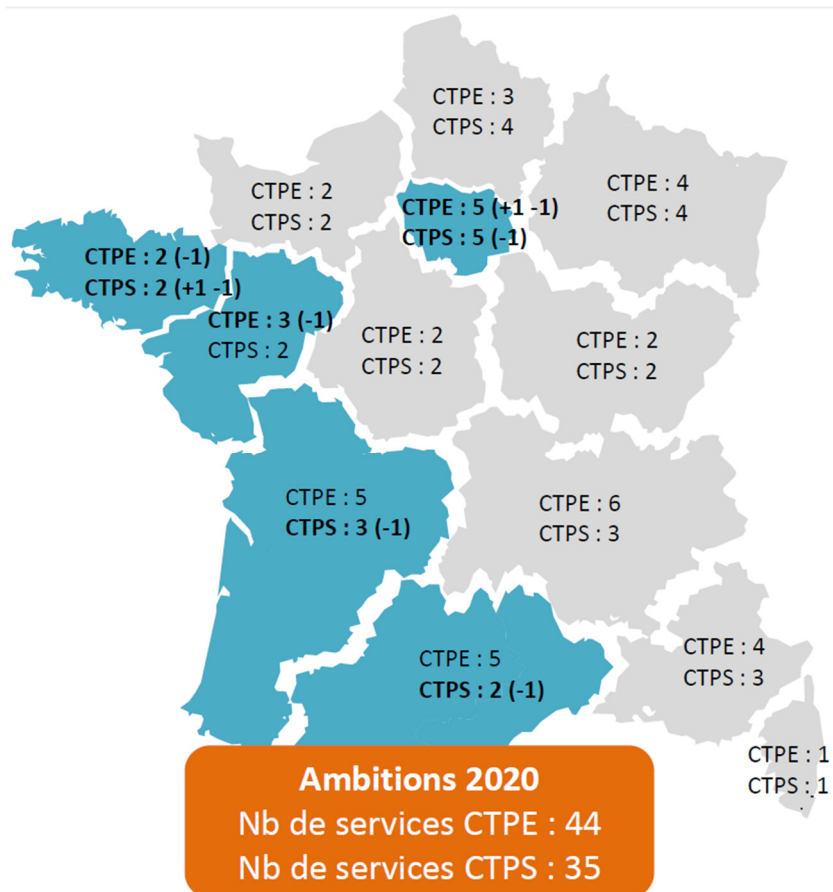
Source : Banque de France – Rapport d'activité 2016

Annexe n° 4 : implantations territoriales en 2020



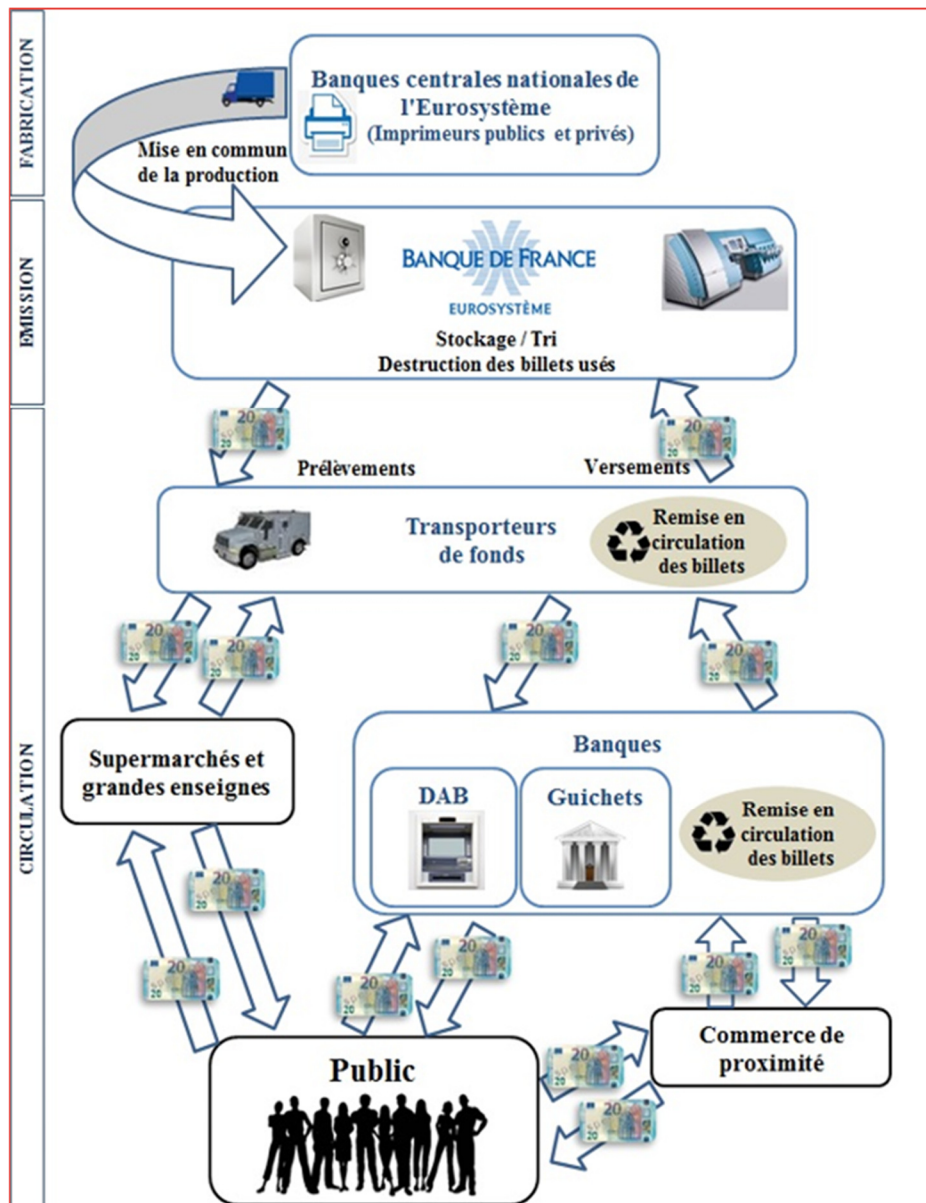
Source : Banque de France

Annexe n° 5 : carte des CTP à l'horizon 2020



Source : Banque de France

Annexe n° 6 : les acteurs du recyclage des billets en 2017

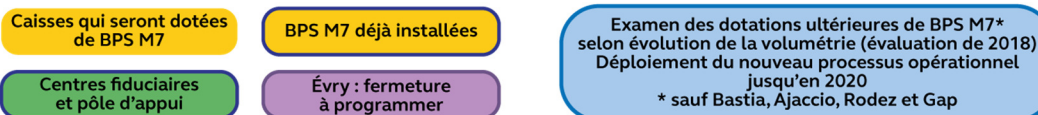


Source : Banque de France

Annexe n° 7 : les implantations fiduciaires à l'horizon 2020



Source : Banque de France - Présentation plan « Ambitions 2020 » du 25 juillet 2016



Annexe n° 8 : billets produits par l'imprimerie de la Banque de France

Banques centrales (hors zone euros) pour lesquelles la banque de France produisait des billets en 2016

<i>Banque Centrale</i>	<i>Devise</i>	<i>Code devise</i>
Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)	Franc CFA de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)	XOF
Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC)	Franc CFA de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)	XAF
Banque Centrale des Comores (BCC)	Franc Comorien	KMF
Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM)	Franc des Collectivités Françaises du Pacifique (CFP)	XPF
Banque Centrale de Madagascar (Banky Foiben'i Madagasikara) (BCM)	Ariary Malgache	MGA
Banque Nationale de Moldavie (Banca Națională a Moldovei) (BNM)	Leu Moldave	MDL
Banque Centrale d'Oman (Central Bank of Oman) (CBO)	Rial Omanais	OMR
Banque Centrale de Djibouti (BCD)	Franc de Djibouti	DJF
Banque de la République du Burundi (BRB)	Franc Burundais	BIF

Source : Banque de France-Direction générale de la fabrication des billets.

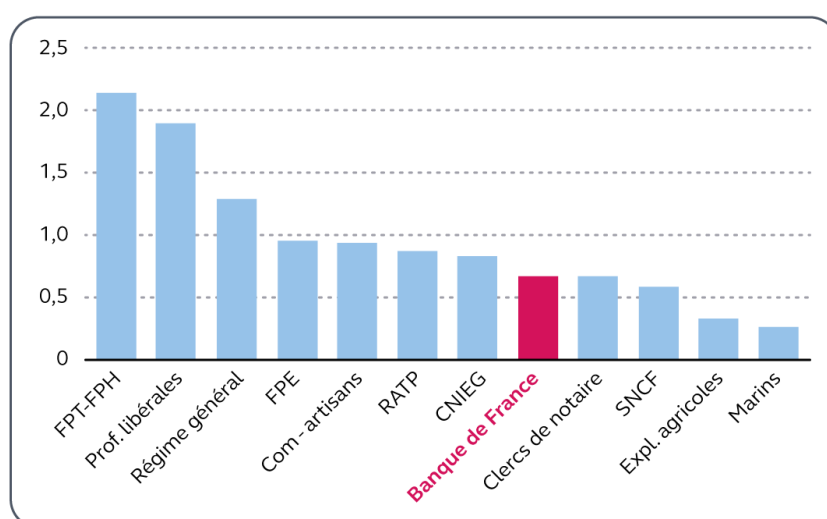
**Évolution du nombre de billets livrés entre 2011 et 2016
(euros et autres monnaies)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. LIVRAISONS EURO						
5 ES1	484 820 000					
10 ES1	550 500 000	204 000 000				
20 ES1	340 800 000	204 330 000	462 440 000			
5 ES2	19 110 000	641 390 000	416 510 000			
10 ES2			382 000 000	728 340 000	284 800 000	139 200 000
20 ES2			18 500 000	486 371 000	1 428 820 000	537 600 000
50 ES2					18 440 000	646 740 000
TOTAL EURO	1 395 230 000	1 049 720 000	1 279 450 000	1 214 711 000	1 732 060 000	1 323 540 000
II. LIVRAISONS EXPORT						
BCEAO - XOF	530 000 000	747 750 000	977 250 000	935 000 000	550 000 000	650 000 000
BEAC - XAF	131 550 000	332 000 000	400 000 000	317 350 000	163 850 000	463 800 000
BCC - KMF		6 500 000		8 000 000	3 800 000	2 725 000
IEOM - XPF	14 615 000	14 545 000	29 455 000	19 025 000	12 310 000	12 800 000
BCM - MGA	160 000 000	140 000 000	175 000 000	156 700 000	158 300 000	95 000 000
BNM - MDL			200 200 000		175 000 000	
CBO - OMR	17 000 000		4 880 000			
BCD - DJF	2 000 000	450 000	2 000 000		2 050 000	
BRB - BIF					25 000 000	
TOTAL EXPORT	855 165 000	1 241 245 000	1 788 785 000	1 436 075 000	1 090 310 000	1 224 325 000
III. TOTAL LIV BILLETS	2 250 395 000	2 290 965 000	3 068 235 000	2 650 786 000	2 822 370 000	2 547 865 000

Source : Banque de France-Direction générale de la fabrication des billets

Annexe n° 9 : situation comparée du régime spécial de retraite de la Banque de France

Nombre de cotisants par pensionné (droits directs et dérivés)
dans différents régimes de retraite en 2016 en moyenne annuelle



Source : Cour de comptes à partir de données du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, de la Banque de France et de la CNAV

Annexe n° 10 : les grands projets immobiliers et grands projets à forte composante immobilière

1. Parc immobilier du siège : diminuer les surfaces en location par la relocalisation dans des surfaces rénovées et densifiées et l'optimisation des surfaces dédiées aux activités sociales

a) Projet Schéma d'Aménagement des Locaux du Siège et des Annexes - SALSA : 104 millions d'euros

Le projet, lancé en 2006 a été sensiblement modifié et élargi dès 2009 afin de prendre en compte de la création de l'ACPR et s'est progressivement élargi en une restructuration et une optimisation de tous les locaux tertiaires destinés aux services centraux. Il comporte d'importants travaux « propriétaires¹²⁷ » en site occupé et des objectifs de rationalisation du parc en propriété avec l'intégration dans les locaux propriétaires d'unités installées en location permettant de restituer des surfaces à bail et une réallocation des surfaces à des fins de densification des espaces tertiaires. En 2017, les deux tiers des surfaces ont été rénovées et le programme devrait être finalisé en 2018.

b) Projet Valorisation des Surfaces « Exploitation » et « Social » VALSES : 101,5 millions d'euros, dont 55 M€ dédiés au volet « Radziwill » et 46,5 M€ dédiés au volet « Restaurant-Siège »

Le projet VALSES a validé en 2014 un schéma directeur de l'immobilier social du siège qui complète les objectifs du projets SALSA. Il a pour objet l'optimisation des surfaces dédiées aux activités sociales situées au siège (organisations syndicales, CE Paris, restaurant...) ramenées en cible 2022 de 11 000 à 6 600 m² (regroupement des organismes sociaux dans les immeubles de la rue Radziwill restructurés et la valorisation de ceux du triangle « Vrillière/Feuillade » ; implantation du restaurant d'entreprise au siège au sein des surfaces libérées par la direction des affaires fiduciaires déménagée à Paris-La Courneuve ; restructuration

¹²⁷ (1) L'isolation de l'enveloppe des bâtiments par le remplacement des fenêtres et la pose d'isolation thermique intérieure, la mise en œuvre de nouveaux réseaux de chauffage ; (2) la rénovation totale (cloisons, faux-plafonds, distribution courant fort et courant faible, sols et peinture) des bureaux de l'Ancien et Nouvel Immeuble, y compris les sanitaires et la création ou le remplacement des ascenseurs ; (3) la rénovation de l'immeuble du 9 rue du Colonel Driant.

tertiaire de l'immeuble « Ventadour » ; la reconversion des surfaces libérées en vue d'un usage de bureaux.

À terme, les programmes SALSA (dans sa composante densification) et VALSES (avec les restructurations des immeubles « Radzawill » et « Ventadour ») devraient générer une diminution des dépenses locatives annuelles d'environ 5 M€ d'ici 2023 et 15 M€ d'ici 2029 et permettre un gain de 7 600 m² en surfaces tertiaires d'ici 2029.

c) ACPR : Diminuer le coût des surfaces prises à bail

Installée dans deux immeubles loués (61 Taitbout et 53 Châteaudun), l'ACPR devrait être regroupée dans l'immeuble « Intown ». Compte tenu des études et des travaux devant être conduits avant l'installation de l'ACPR à l'été 2018, l'économie escomptée en année pleine est évaluée à 6 M€/an par la Banque en 2020.

d) Centre administratif de Poitiers : regroupement du centre administratif et de la succursale de Poitiers sur un même site- 23 millions d'euros.

Décidé en 2012, le regroupement du centre administratif de Poitiers avec la succursale de Poitiers afin de réduire à terme les coûts d'exploitation a été modifié en 2014 afin de procéder à la cession de deux bâtiments et privilégier l'achat de nouveaux locaux.

2. La modernisation du réseau : adaptation des caisses, prises à bail et cession d'immeubles historiques

a) Projet d'Adaptation du Réseau des Caisses- ARC : 90 millions d'euros, dont 58 millions d'euros au titre du budget immobilier fiduciaire pour moderniser 15 caisses en priorité.

S'inscrivant dans le plan stratégique « Plan Réseau 2020 » décidé en 2013, le programme d'Adaptation du Réseau des Caisses (ARC) couvrait un périmètre initial de 34 caisses à moderniser pour la période 2014 à 2021. En 2016, compte tenu d'une nouvelle priorisation des travaux décidée en comité de gestion restreint¹²⁸, le périmètre a été réduit à

¹²⁸ Le CGR du 26 janvier 2016 et du 18 mars 2016 ont tenu compte d'une part, de l'impossibilité de mener l'ensemble des travaux dans le calendrier initialement prévu et d'autre part des incertitudes sur l'évolution après 2020 de la circulation fiduciaire et

15 caisses, les travaux sur les 19 sites autres sites étant limités à la seule migration informatique-logistique. Le programme ARC se traduit par la réalisation de travaux immobilier d'adaptation des locaux à l'organisation cible aussi bien pour le volet fiduciaire que tertiaire. En plus des réaménagements fiduciaires et de sureté, sont menés selon les cas, l'adaptation des locaux tertiaires (lorsque le réaménagement de la caisse empiète sur les espaces tertiaires ou lorsque la succursale voit ses effectifs évoluer), la réalisation de travaux « propriétaire » et la mise aux normes réglementaires. Le budget total actualisé en investissement s'élève à 88 M€, dont 58 M€ au titre du fiduciaire et 30 M€ au titre des travaux tertiaires.

b) Les Succursales de Présence de Place – SPP- pour un budget de 41 millions d'euros : vers un important programme de cessions pour privilégier la prise à bail sur des surfaces plus petites, réduire les coûts d'exploitation et les coûts de rénovation et mise aux normes

En application du Plan Réseau 2020, il est prévu que 50 unités des 115 unités permanentes existantes vont se limiter à des fonctions d'accueil et information du public, dont 43 « succursales de présence de place » (SPP), 4 antennes économiques de présence de place et 3 antennes de proximité. Les SPP, dont les effectifs projetés à 2020 sont restreints, inférieur généralement à 10 agents, nécessitent en conséquence une adaptation immobilière (les locaux historiques étant devenus inadaptés). Elle consiste en une recherche de nouveaux locaux, en privilégiant la location sauf étude de coût contraire, la réalisation de travaux d'aménagement des locaux retenus, puis la cession en état libre d'occupation des bâtiments historiques détenus en pleine propriété, ou pour quelques unités, restitution des locaux pris à bail. Le budget s'élève à 34,5 M€ de travaux, 2,5 M€ d'achat de mobilier et 4 M€ de fonctionnement.

c) Le cas particulier de l'Île-de-France : le regroupement à Paris-La-Défense (PLD) et la reconversion des anciens locaux d'exploitation

Le Plan Réseau 2020 a prévu que la succursale régionale d'Île-de-France, implantée désormais à La Défense au sein de la tour « EQHO », couvre une large partie des activités de traitement de dossiers de Paris et

des flux de billets à trier ramenés aux guichets par les transporteurs de fonds. En conséquence, il a été décidé de ne pas mener la totalité des investissements prévus, mais de conserver la capacité à dimensionner précisément après 2020 les travaux qui resteront à faire, en fonction de l'environnement à ce moment.

de ses 3 départements limitrophes. La nouvelle unité regroupe la direction des Affaires Régionales, la totalité des services tertiaires de Paris-Raspail, Nanterre, Créteil et Montrouge, les services des Entreprises de Paris-Bastille, Pantin et Saint-Denis, le service du Surendettement de Versailles. Le bail a été signé en 2014, et à la suite de travaux d'aménagement, les premiers services se sont installés en avril 2016 (en provenance de Paris-Raspail, Nanterre, Montrouge et de la direction des Affaires Régionales).

Les anciens locaux d'exploitation seront conservés en pleine propriété et loués (Raspail : transformation puis mise en location des locaux à usage de commerce ; Bd Saint-Germain : locaux donnés à bail à la Maison de l'Amérique Latine ; Nanterre : réemploi partiel à usage interne (équipe projet MODAC) et mise à disposition du surplus, à titre onéreux, auprès du ministère de l'intérieur en vue d'une cession à terme à l'État des parts de copropriété), le site de Montrouge étant conservé pour l'antenne de proximité et à titre de site de repli.

L'objectif de la Banque est de diminuer à l'horizon 2020 les coûts immobilier du réseau en Île-de-France (évalué à 2,9 M€ par an au sein des immeubles historiques) ; le surcoût immobilier de Paris La Défense (5,2 M€) étant diminué du produit locatif des locaux reconvertis (3,5 M€).

3. Autres grands projets à forte composante immobilière

a) Les nouveaux centres fiduciaires : annoncés en 2008 de Paris la Courneuve- PLC (budget total de 180 millions d'euros) et du Centre fiduciaire Nord de France – CEFINOF (pour un budget total de 43 millions d'euros)

b) Data-centers à l'état de l'art

Après la livraison du centre Michèle Bergsten (Marne la Vallée) en 2013 pour un budget de 76 M€, opérationnel depuis 2014, la restructuration du centre de Noisiel est en cours pour un budget de 51 M€.

c) Projet Refondation : construction d'une nouvelle imprimerie à Vic-le-Comte

Lancé en 2016, l'objectif du projet est de disposer d'un outil industriel réunissant sur un unique site la papeterie – EUROPAFI et l'Imprimerie – DGFB. Le budget prévisionnel s'élève à 221 M€ hors taxes.

d) La Cité de l'économie et de la Monnaie - Citéco

La création au sein de l'hôtel Gaillard, immeuble classé abritant la succursale de Paris-Malesherbes jusqu'au 1er juillet 2006, une Cité de l'économie et de la Monnaie, nécessitant d'assurer la conformité réglementaire de l'immeuble à l'accueil du public et la création de 2 400 m² d'exposition permanente et 350 m² d'expositions temporaires.

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.....	153
Réponse du gouverneur de la Banque de France	159

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

1. La Cour relève les résultats exceptionnellement élevés réalisés par la Banque de France depuis 2012, mais souligne que ces résultats et, par voie de conséquence, les versements au budget de l'État sous forme d'impôts sur les sociétés et de dividendes devraient être moindres à l'horizon 2022.

La Cour relève à juste titre que la taille du bilan de la Banque de France a plus que doublé depuis 2010 en raison de la croissance des refinancements accordés aux banques et de l'augmentation du volume de titres détenus dans le cadre de la politique monétaire et pour compte propre. Les résultats réalisés par la Banque de France depuis 2012 ont atteint des niveaux exceptionnels, lesquels se sont traduits par des versements importants au budget de l'État sous forme d'impôt sur les sociétés et de dividendes. Les projections de résultats laissant présager un recul à l'horizon 2022, la Cour considère que la maîtrise des dépenses de la Banque de France doit être renforcée dans les prochaines années pour lui permettre de continuer à dégager de bons résultats dans un environnement attendu de resserrement progressif de la politique monétaire.

Nous partageons le constat de la Cour des bons résultats réalisés par la Banque de France depuis 2012 qui se sont traduits par des montants d'impôts sur les sociétés et de dividendes importants (+ 4,4 Md€ en moyenne par an entre 2012 et 2017). Nous tenons à souligner ensuite qu'au-delà de l'environnement monétaire favorable, la démarche de modernisation ambitieuse engagée par la Banque de France afin de réduire ses coûts et d'améliorer son efficacité commence à porter ses fruits. Nous souhaitons que la Banque de France poursuive ses efforts pour, ainsi que le préconise la Cour, réduire encore davantage ses dépenses, compte tenu notamment des projections de résultats à moyen terme et, plus fondamentalement, pour réaliser les missions qui lui sont imparties aux meilleures conditions financières pour la collectivité.

S'agissant plus particulièrement de l'affectation des résultats réalisés par la Banque de France depuis 2013, la Cour recommande de respecter l'obligation de compensation des coûts de la Banque en remplaçant la pratique irrégulière d'imputation sur une recette de dividendes par l'inscription de crédits budgétaires.

Nous souhaitons rappeler que c'est précisément la finalité poursuivie par l'avenant n° 2 au contrat de performance conclu fin 2016 entre le Gouverneur et le ministre souligné par la Cour, telle que rappelée dans la lettre du ministre au Gouverneur du 20 octobre 2016. Ce courrier, mentionné dans le rapport, précise l'ambition en faisant état d'une période de convergence s'étalant sur les exercices 2017 et 2018. Ces engagements ont été tenus dans la mesure où l'État a compensé, par le biais d'une dépense budgétaire portée par le programme 305, 88 % des coûts de la Banque en 2017, 97 % en 2018 et que le projet de loi de finances pour 2019 prévoit l'ouverture de crédits (241 M€) permettant de couvrir 100 % des coûts estimés par la Banque pour ses opérations effectuées pour le compte de l'État. À partir de 2020, les crédits intégreront de surcroît la prestation relative au droit au compte conformément à l'engagement du ministre formalisé dans le même courrier du 20 octobre 2016. L'État tiendra bien évidemment son engagement sur la base d'une estimation actualisée du coût supporté par la Banque de France, compte tenu de l'évolution à la baisse du nombre de désignations enregistrées depuis 2015 : 68 775 désignations en 2015, 66 715 en 2016, puis 60 093 en 2017.

2. La Cour souligne la bonne mise en œuvre des plans de modernisation Horizon 2020 et Ambitions 2020, mais recommande qu'une réflexion stratégique sur les missions de la Banque de France après 2020 soit d'ores et déjà engagée.

Il convient de saluer, comme le fait la Cour, la démarche de transformation importante de son organisation initiée par la Banque de France depuis 2011, notamment de son réseau, de ses métiers, de l'immobilier et de l'informatique, qu'elle met en œuvre conformément aux trajectoires retenues en termes de réduction des implantations territoriales permanentes, de leur spécialisation accrue via la mise en place de centres de traitement partagés (surendettement et entreprises), de baisse des effectifs et des dépenses nettes ainsi que du niveau de recrutement et d'investissement. La Cour considère cependant que cette politique volontariste de transformation du réseau doit se poursuivre au-delà de 2020, et recommande qu'une réflexion stratégique des missions exercées par la Banque de France soit engagée avec l'État avant cette date. La Cour préconise que cette revue des missions repose sur une analyse approfondie et contradictoire des besoins des entreprises et des particuliers ainsi que sur un recensement des éventuelles offres similaires afin d'ajuster en conséquence les services offerts par la Banque de France et, partant, sa carte des implantations territoriales.

En ce qui concerne la mission relative au traitement du surendettement, la Cour fait valoir que la Banque de France est la seule banque centrale nationale de la zone euro à assurer une telle mission et invite l'État à s'interroger sur l'efficience du traitement du surendettement par la Banque de France.

Nous prenons acte des considérations de la Cour mais nous souhaitons souligner que le cadre juridique du traitement du surendettement mis progressivement en place en France au gré des réformes législatives est particulièrement protecteur à l'égard des personnes surendettées. Le dispositif français apparaît ainsi plus favorable que d'autres systèmes mis en place dans la zone euro. Il nécessite des moyens de mise en œuvre relativement importants ainsi que de l'appui d'un acteur en maîtrisant les tenants et aboutissants.

Par ailleurs, l'expertise développée par la Banque de France en la matière lui donne une légitimité qui facilite l'acceptation par les créanciers et les débiteurs des solutions de traitement du surendettement élaborées par les commissions compétentes.

De surcroît, la Banque de France a réalisé ces dernières années de lourds investissements sur le système d'information du surendettement pour à la fois transcrire les nouvelles procédures issues des lois « Sapin 2 » et « Justice du XXI^e siècle » et rendre possible l'optimisation des modalités de gestion de cette activité (en particulier dématérialisation des dossiers de surendettement et des échanges avec les créanciers).

Enfin, d'ici 2020, le coût de la mission devrait encore diminuer en raison des facteurs suivants :

- poursuite de la baisse des dépôts de dossiers qui correspond au plein effet de la loi Lagarde, caractérisée notamment par une baisse des dossiers revenant devant les commissions de surendettement (redépôts) ;*
- réduction du coût et du temps de traitement d'un dossier, au bénéfice des administrés surendettés par l'effet des simplifications issues des lois « Sapin 2 » et « Justice du XXI^e siècle » en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 ;*
- plein effet de la réingénierie du processus de traitement des dossiers initiée par la Banque de France, accompagné d'une forte baisse des emplois affectés (fin 2020, l'effectif devrait s'élever à 900 EATP contre 1 062 EATP fin 2017).*

Il nous apparaît, au regard de ces éléments, très improbable qu'une alternative crédible à la Banque de France puisse émerger pour exercer cette mission dans des conditions budgétairement favorables et sans dégradation substantielle du service rendu.

Ces considérations n'interdisent pas de mener une réflexion sur les potentielles évolutions à apporter à la mise en œuvre de la mission de traitement du surendettement. Cette réflexion devra se concentrer sur les modalités permettant de rationaliser encore davantage la procédure et les structures dédiées en vue de continuer à améliorer la performance du traitement du surendettement. L'État veillera à ce que le dialogue avec les services de la Banque soit renforcé pour mener à bien cette réflexion.

Au sujet du rôle d'opérateur national de la stratégie d'éducation budgétaire et financière des publics confié à la Banque de France par l'État, nous souhaitons souligner que dans ce rôle, la Banque de France a vocation non pas à se substituer aux acteurs publics et privés intervenant dans ce domaine, mais à coordonner la mise en œuvre de leurs nombreuses initiatives. Là encore, c'est dans un souci d'efficience, compte dûment tenu de son expérience dans ce domaine relevant de ses missions propres, que l'État a choisi la Banque de France pour assurer ce rôle d'opérateur national. L'État sera attentif à ce qu'elle continue de jouer ce rôle de coordinateur et que ses actions ne doublonnent pas les initiatives existantes.

Nous prenons également bonne note des remarques de la Cour concernant l'évaluation des services à l'économie de la Banque de France.

À l'échéance prochaine du plan Ambitions 2020, la Banque de France aura remodelé en profondeur sa présence sur le territoire, son organisation et l'exercice de ses missions. Compte-tenu de la structuration de la pyramide des âges des effectifs de la Banque de France, qui laisse présager la poursuite soutenue des départs à la retraite dans les prochaines années, des évolutions technologiques et économiques qui ne manqueront pas de se poursuivre, il conviendra d'engager une réflexion en temps voulu sur la poursuite du processus de transformation de la Banque de France pour les années suivantes. Les modalités de cette réflexion devront être préalablement arrêtées dans le cadre du dialogue permanent entre les ministères et la Banque de France.

3. La Cour salue le pari industriel visant à faire de la Banque de France le premier pôle public de fabrication des billets dans l'Eurosystème, mais l'invite à effectuer un bilan précis des besoins de production de billets en 2019 avant le lancement de la reconstruction de l'imprimerie. Elle pointe le risque des choix opérés en matière de recyclage de la monnaie fiduciaire et invite la Banque à réviser sa stratégie fiduciaire.

La Cour rappelle qu'après avoir filialisé et modernisé sa papeterie, la Banque de France a adopté un vaste plan de modernisation de son imprimerie d'un montant de 221 M€ (projet Refondation). L'imprimerie située actuellement à Chamalières sera ainsi transférée sur le site de la papeterie à Vic-le-Comte. Cette opération, qui devrait débiter en 2019 pour se terminer en 2022, créera une véritable synergie entre la papeterie et l'imprimerie. Comme le relève la Cour, le projet Refondation a fait l'objet de nombreuses études, très documentées et que l'ensemble des dues diligences a été fait avec sérieux et rigueur. Elle recommande cependant qu'un bilan précis des besoins de production de billets (euros et étrangers) soit effectué en 2019 avant de lancer les opérations de construction de la nouvelle usine, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution du besoin en billets à moyen terme et de la dépendance du modèle d'affaires aux marchés export.

Le tri et le recyclage de la monnaie fiduciaire connaît lui aussi des évolutions, porteuses d'incertitudes, liées aux comportements des consommateurs (achats en ligne, paiements sans contact) et au développement des acteurs de la filière fiduciaire (augmentation du volume de billets triés par les banques et convoyeurs de fonds). La Cour recommande à la Banque de France de réviser sa stratégie fiduciaire au vu d'un bilan actualisé des besoins en recyclage à moyen terme en concertation avec les acteurs de la filière.

Nous soulignons que la mise en œuvre de ces recommandations est déjà engagée, nos ministères ayant suivi avec attention l'élaboration du projet Refondation avant qu'il ne soit soumis à l'approbation du Conseil général de la Banque. Le taux de croissance annuel des billets en circulation, l'évolution du volume de production de la Banque de France, les prévisions de demande de billets à moyen terme et les ajustements envisagés en cas d'inversion de la tendance, lors du point d'étape prévu par la Banque de France en 2019, ont été au centre de nos préoccupations dans le cadre des nombreux échanges avec la direction générale de la fabrication des billets (DGFB).

Les incertitudes sur la demande future de billets rejoignent celles sur les besoins en matière de tri et recyclage des billets. Nos services veilleront à ce que des bilans précis de l'évolution de l'utilisation des espèces et des besoins de recyclage soient effectués. Sur ce sujet, le dialogue déjà noué entre l'État et la Banque de France, en concertation avec les professionnels, s'avèrera d'autant plus utile.

4. La Cour recommande à la Banque de France de réduire ses dépenses de personnel, notamment en alignant certains avantages accordés à ses agents sur ceux en vigueur au sein de la Fonction publique de l'État et en poursuivant la diminution du poids relatif de ses dépenses sociales.

La Cour relève que les nombreux départs à la retraite et le moindre taux de remplacement ont permis de réduire les effectifs et, partant, la masse salariale. À cet égard, elle recommande à la Banque de France de se doter d'une cible explicite d'évolution de la masse salariale à moyen terme en cohérence avec celle des effectifs. Elle préconise également que les avantages spécifiques dont bénéficient les agents de la Banque de France en terme de congés soient alignés sur ceux en vigueur au sein de la Fonction publique de l'État, notamment en plafonnant la bonification pour fractionnement des congés à deux jours supplémentaires au lieu de quatre. S'agissant des accords d'intéressement, la Cour suggère de les utiliser comme un outil managérial au service de la transformation de la Banque. Enfin, s'agissant des dépenses sociales qui dépassent le niveau cible de 10 % de la masse salariale, la Cour invite la Banque à intensifier la baisse de leur poids relatif en définissant des objectifs et des échéances en particulier dans les domaines de la restauration collective, des centres de vacances et de la complémentaire santé.

Nous tenons en premier lieu à saluer l'effort d'adaptation des effectifs de la Banque de France, sans obérer en rien ni le nombre ni la qualité de ses services, qui est la première source de diminution de la masse salariale. Comme le relève la Cour, nous soulignons également que la Banque de France a effectué de nets progrès en matière de réduction des dépenses sociales. Cependant, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessaire poursuite d'un suivi de l'évolution de la masse salariale au regard de l'évolution des effectifs. Ce suivi permet en effet de mesurer la bonne mise en œuvre des plans de réduction des effectifs qui doivent se traduire par une baisse des frais de personnel. De même, nous approuvons les recommandations formulées par la Cour sur la réduction des dépenses de personnel, en particulier s'agissant de la maîtrise des dépenses sociales, afin d'assurer à l'avenir une encore plus grande convergence avec les différents régimes existants dans le secteur public (établissements publics / Fonction publique de l'État).

5. En matière immobilière, la Cour recommande notamment d'instaurer un pilotage global de la fonction immobilière incluant la mise en place d'indicateurs de coûts.

Nous partageons l'analyse de la Cour concernant la nécessité de renforcer la structuration de la fonction immobilière au sein de la Banque de France, alors même que celle-ci a engagé une multiplicité de projets de modernisation dans le cadre de la mise en œuvre des plans stratégiques Horizon 2020 et Ambitions 2020. À l'instar de la Cour, il nous semble souhaitable que la Banque de France clarifie les objectifs du maintien d'un parc de logements et en tire les conséquences pour sa gestion.

6. Enfin, la Cour recommande davantage de cohérence d'ensemble s'agissant de la politique de mécénat développée par la Banque de France.

La Cour critique la politique de mécénat menée par la Banque de France jusqu'en 2015. Elle fait valoir que les dispositifs fiscaux particulièrement favorables en la matière ont conduit la Banque de France à se substituer aux mécènes privés ou à l'État. Elle relève que cette politique tend toutefois à se restructurer grâce à un renforcement de sa gouvernance. La Cour préconise que le soutien financier de la Banque de France soit recentré sur des actions en lien avec son objet social. Nous partageons cet avis, en observant que la Banque a commencé à mettre en œuvre ce nécessaire recentrage depuis quelques années.

Nous rappelons à cette occasion que le déficit d'exploitation du musée Citéco est compensé par les économies de gestion réalisées sur les autres missions au service de l'économie de la Banque de France, conformément aux engagements pris.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Je relève d'abord avec satisfaction, au regard de la transformation ambitieuse menée par les hommes et les femmes de la Banque de France, nombre d'appréciations favorables de la Cour :

1. Les « bons résultats » de la Banque, à niveau élevé sur toute la période, qui ont permis de « renforcer substantiellement ses fonds propres » et donc sa solidité financière. Ces revenus proviennent plus encore de la bonne gestion du compte propre (4,1 Md€ en 2017) que du revenu monétaire proprement dit (3,4 Md€) et de la politique monétaire non conventionnelle : ce point doit être mieux précisé.

2. L'ampleur de la transformation de la Banque, significativement accentuée par le plan stratégique Ambitions 2020, et les réalisations « en phase avec la trajectoire fixée ». Elles seront même, à fin 2018, en avance sensible par rapport à cette trajectoire pourtant exigeante : une baisse déjà de 16 % des effectifs en trois ans, depuis 2015, pour un objectif de 20 % en

cinq ans ; une baisse déjà de 7 % en euros courants des dépenses nettes pour un objectif de 10 % en cinq ans. De tels résultats - conduisant en 2020 à une économie récurrente de plus de 100 M€ par an - n'ont à notre connaissance guère d'équivalent dans d'autres collectivités publiques.

3. Le rapport ne contient aucun développement ni observation sur beaucoup des missions-clés de la Banque de France. Je tiens à souligner la qualité du travail accompli notamment sur la gestion des réserves de change, les activités conduites pour le compte de la clientèle institutionnelle internationale, le bon fonctionnement et la sécurité des moyens de paiement, la gestion du compte du Trésor, la stabilité financière, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la recherche et la prévision économique, ou les statistiques. C'est l'essentiel de ses missions au titre de la Stratégie monétaire d'une part, de la Stabilité et de la Supervision financières d'autre part, que la Banque centrale conduit ainsi de façon sûre et efficace, au service de notre pays.

4. Je relève enfin que le nombre des recommandations a été réduit à 11 dans ce rapport. J'observe que les recommandations 3 (révision de la stratégie fiduciaire), 4 (imprimerie) et 8 (réduction des dépenses sociales) sont simplement pour mémoire puisque, comme l'indique la Cour elle-même, elles correspondent à des actions déjà prévues par la Banque de France. La recommandation 11 (recentrage du mécénat en lien direct avec les missions de la Banque de France) a non seulement déjà été décidée par la Banque de France mais est pleinement mise en œuvre depuis début 2016. Elle devrait donc être retirée.

J'en viens cependant aux divergences d'analyse, pour souligner des réalités qui ne me semblent pas suffisamment prises en compte :

A. Le premier sujet de désaccord porte sur certaines missions de la Banque de France au titre des Services à l'économie assurés par le Réseau. La Cour écrit que l'ambition de transformation a été affirmée « sans réexamen des missions pour le compte de l'État ».

Cette mention est inexacte, et je m'étonne des observations récurrentes sur ce thème :

- La Banque de France ne s'auto-attribue pas ces missions : elles résultent pour l'essentiel de votes du législateur, pour le surendettement des ménages - à partir de la loi Neiertz -, la gestion des fichiers des particuliers ou le droit au compte. Les autres missions viennent de décisions explicites des autorités publiques : le Président, de la République en 2008 pour la médiation du crédit, le gouvernement en 2016 pour l'éducation économique et financière des publics.*

- *Ces missions sont, réexaminées périodiquement. Le contrat de service public de 2012 les a détaillées pour les services à l'économie ; le Conseil général de la Banque de France en a parlé dans ses séances de février, avril et juin 2016, préalablement à l'adoption du plan Ambitions 2020. Le Censeur représentant l'État y conclut explicitement que « l'État actionnaire, sans les avoir nullement imposées, partage les orientations retenues sur les missions et les priorités ».*
- *Plus globalement et sur plus longue période, la capacité de la Banque de France à faire évoluer ses missions est avérée : partage de la politique monétaire au sein de l'Eurosystème depuis 20 ans, arrêt des comptes des particuliers en 2004, création de l'ACPR en 2010, construction de l'Union bancaire et mutualisation européenne de la supervision depuis 2014, diminution du nombre de caisses fiduciaires par deux depuis 2013.*
- *Déduire de la comparaison avec d'autres Banques centrales nationales un doute par exemple sur la mission de prévention du surendettement (chapitre II, partie IV) est non pertinent : beaucoup de pays européens n'ont malheureusement pas les mêmes lois contre le surendettement ; et le fait qu'elles soient confiées à des agents communaux en Finlande ou en Suède n'implique en rien qu'elles y soient mieux conduites.*

Le point central devrait en effet être celui-ci : non pas contester le principe même des missions attribuées à la Banque de France, mais évaluer l'efficacité de celles-ci. L'effort sans précédent de réduction des dépenses et d'amélioration de la productivité et des services rendus est ici la plus convaincante des réponses.

Il est enfin étonnant que la Cour insiste autant aujourd'hui sur ce point, alors qu'elle-même dans son précédent rapport de 2012 n'avait en 125 pages formalisé aucune réflexion, ni formulé de recommandation sur la question des missions.

B. Le chapitre II sur le Réseau, tout en rendant un hommage discret à la transformation en cours, nous paraît contenir en conséquence une erreur de perspective en se focalisant sur le nombre d'implantations.

Le principe du maillage départemental a, en effet, été clairement réaffirmé. Il correspond au cadre naturel de l'exercice de nos principales activités conduites en partenariat avec les services de l'État ou les collectivités publiques. Mais il ne faut pas confondre nombre d'implantations et coût global du réseau. Le choix structurant fait par la Banque de France depuis 2013 - maintenir des « front office » dans chaque

département, regrouper les « back office » - est au contraire une solution exemplaire pour concilier deux aspirations apparemment contradictoires de l'opinion : garder des services publics présents dans les territoires ; réduire significativement leur coût.

Les effectifs du Réseau baisseront de 33 % entre 2015 et 2020 : là aussi, ce chiffre n'a guère d'équivalent, et c'est bien lui qui est un déterminant clé de nos coûts. Ces coûts totaux du Réseau - y compris amortissements - devraient diminuer de 14 % en euros courants sur la même période. Après 2020, les effectifs du réseau continueront probablement à baisser, dans des proportions qui seront déterminées en fonction des besoins des missions : mais la Banque de France n'a ni la justification ni l'intention de revoir significativement son nombre d'implantations, à part des ajustements limités de « BAI » (Bureaux d'Accueil et d'information), au demeurant très économes en moyens.

C. Sur la circulation de la monnaie fiduciaire, je partage le constat de la Cour d'une « évolution de l'utilisation des espèces à moyen et long terme difficile à anticiper ». Pourtant, les activités fiduciaires s'inscrivent dans le temps long des activités industrielles (élaboration de la stratégie, réalisation des investissements, amortissement).

Face à ce double défi, la Banque de France ne reste pas inactive bien au contraire. Le projet de modernisation de la gestion de la monnaie fiduciaire élaboré en 2011-2012 a été construit sur une hypothèse de traitement annuel de billets raisonnable à l'époque. Depuis lors, le reflux des billets présentés aux guichets de la Banque de France s'est avéré être structurel et non conjoncturel : en s'appuyant notamment sur les travaux du Comité de Pilotage de la Filière Fiduciaire, la cible annuelle de billets à traiter a été réduite et le plan d'investissement a été ajusté une première fois en conséquence en 2016.

Nous continuons à évaluer de très près les impacts de la décroissance de l'utilisation du billet - du fait notamment du développement récent du paiement sans contact - ; la Banque de France va donc réexaminer son plan d'investissement dès le début de l'année 2019. Aussi, la recommandation 3 correspond à des actions déjà prévues.

À l'inverse de leur circulation, les émissions nettes de billets continuent de croître. La Banque de France a fait le choix de bâtir un pôle public de fabrication des billets en s'appuyant sur sa papeterie et son imprimerie. Je note avec satisfaction que la Cour considère que cette décision « paraît pertinente et cohérente avec le choix industriel d'un pôle fiduciaire public de dimension européenne » et que « les études ont été nombreuses, très documentées et l'ensemble des vérifications d'usage a été

fait avec sérieux et rigueur ». Je vous confirme qu'une actualisation de ces études est bien prévue d'ici fin 2019, avant validation définitive par le Conseil général de la construction de la nouvelle imprimerie : la recommandation 4 correspond donc à une action déjà décidée.

D. En matière de gestion des ressources humaines, le panorama dressé par la Cour mésestime l'ampleur des transformations engagées (rythme de réduction des effectifs, allègement du paritarisme et accentuation de la différenciation des carrières).

En particulier, attribuer la diminution des effectifs aux seuls départs à la retraite ne correspond pas à la réalité des efforts de la Banque de France : ce sont avant tout les actions de réorganisation et de modernisation menées par la Banque qui ont permis la baisse à 40 % du taux de remplacement.

S'agissant du régime de congés, contrairement à ce qu'indique le rapport, le régime de la Banque de France n'est pas nécessairement plus « avantageux » que celui des agents de la fonction publique d'État si l'on compare l'ensemble des congés.

Quant aux dépenses sociales, la Cour observe que la Banque de France a engagé une remise en ordre du dispositif depuis 2008. Elle mentionne toutefois que la diminution des dépenses sociales recèle encore des marges de manœuvre. Cette diminution significative va être effectivement réalisée aux termes de l'accord d'entreprise signé le 16 octobre dernier. Ainsi, dès le premier semestre 2019, les effectifs mis à disposition des CE et CCE seront ramenés à une proportion de 1 % contre 1,6 % actuellement.

E. S'agissant du projet Citéco, la Cour souligne « des dérives calendaires et budgétaires » et une « situation financière prévisionnelle structurellement déficitaire ». La création du Musée de l'économie et de la monnaie, décidée dès 2009, est une première en France, qui remplit un rôle essentiel de pédagogie et qui s'inscrit en synergie avec la mission d'éducation économique et financière des publics confiée à la Banque de France.

Ce projet permet aussi l'ouverture au public d'un superbe élément du patrimoine parisien - l'hôtel Gaillard - classé monument historique. Sa réhabilitation, plus complexe et difficile qu'anticipé, a entraîné des travaux additionnels et des reports d'échéances. Le rapport alloue l'ensemble des surcoûts afférents au projet Citéco ; cette approche n'est pas juste car nombre de ces travaux auraient dû être menés même en l'absence du projet muséal. Aussi, le budget d'investissement du projet Citéco - y compris les dépenses de clos et couvert - totalise 53,2 M€ pour une estimation de

référence de 45 M€ à la fin de la phase d'avant-projet, soit un écart de 8,2 M€ dont 4,4 M€ du fait de la clause de révision des prix. À périmètre et prix constants, la dérive du coût d'investissement est donc limitée à 8,5 %. Ce projet, et ses chiffrages, ont été très régulièrement suivis et approuvés par le Conseil général de la Banque de France.

S'agissant du coût d'exploitation, le choix de recourir à une association adossée pour sa gestion permet de recruter les compétences nécessaires, tout en garantissant un niveau de contrôle adéquat de son budget par la Banque de France. Le budget de Citéco est approuvé par son Conseil d'administration et présenté au Conseil général de la Banque de France. Quant à la subvention d'équilibre versée annuellement à Citéco par la Banque de France, elle s'inscrit parmi les actions menées en faveur de Réduction économique et financière des publics. Ainsi, le résultat net prévisionnel de l'association Citéco pour les années 2019, 2020 et 2021 est équilibré.
