

# La Banque de France

(rapport public thématique mars 2005)

*La Banque de France a fait l'objet d'un rapport public particulier publié en mars 2005, portant sur les années 1994 à 2004.*

*Le rapport décrivait les mutations profondes des conditions d'exercice des missions de cette personne publique sui generis, au premier rang desquelles l'entrée dans la zone euro en mai 1998 et les exigences de compétitivité pesant désormais sur elle en tant que banque centrale nationale membre de l'Eurosystème. Il soulignait que le premier résultat déficitaire de son histoire (-179 M€ en 2003) devait inciter la Banque à adapter son modèle d'équilibre financier. Il insistait sur la nécessité d'une réflexion à conduire sur le mode de gouvernance interne et externe. Il saluait les réformes d'envergure engagées dans le réseau des succursales et dans l'activité de fabrication des billets, tout en constatant que la Banque n'était qu'à mi-chemin dans la rationalisation de ses structures. Il montrait que la stratification d'avantages consentis au personnel conduisait à un coût salarial élevé et que le poids préoccupant des charges de retraite futures autant que des raisons d'équité devaient conduire à ne plus différer la réforme du régime spécial des retraites. Il observait enfin que la politique menée en matière d'action sociale et culturelle aboutissait à une confusion des responsabilités, une opacité juridique et financière et une offre en décalage croissant avec la demande des personnels.*

*En conséquence, la Cour formulait cinq recommandations principales :*

- le point mort de la Banque doit être abaissé ;*
- elle doit définir les moyens à mettre en œuvre en fonction des missions à effectuer ;*
- la bonne gouvernance de la Banque doit concilier le respect de son indépendance avec le regard de l'Etat actionnaire ;*
- le cadre conventionnel des relations avec l'Etat doit être revu ;*
- une réforme profonde des modes de gestion des ressources humaines et de l'action sociale et culturelle ne peut plus être différée.*

*Le rapport insistait en conclusion sur le rôle indispensable de l'Etat dans la poursuite et le bon achèvement des réformes. Un an et demi plus tard, en octobre 2006, il apparaît que les recommandations de la Cour ont été largement suivies et que la Banque de France a résolument amplifié le mouvement de réformes.*

### **Le point mort, nouvel outil de gestion financière**

La Cour recommandait que la Banque de France bâtit et mette en œuvre un modèle financier permettant d'abaisser son point mort<sup>1</sup> à 1 % afin de pouvoir entrer dans le groupe des banques centrales nationales (BCN) les plus efficaces de l'Eurosystème. Elle notait aussi que le redressement attendu des comptes de la Banque ne la dispense pas de la poursuite des réformes de structure.

La Banque a placé le concept de point mort au cœur de sa gestion financière et a obtenu une amélioration de sa situation financière en 2005. La question du niveau de participation financière des établissements de crédit aux services rendus par la Banque demeure.

#### **1. L'utilisation du point mort dans la gestion financière**

*La Cour rappelait que l'appartenance à l'Eurosystème créait l'obligation pour les banques centrales nationales de couvrir leurs charges, même dans une conjoncture de taux d'intérêt bas.*

En effet, les décisions prises par le Conseil des gouverneurs en matière de politique monétaire ne doivent en aucune manière instiller le doute qu'elles puissent être influencées par des préoccupations d'équilibre du compte de résultat des membres de l'Eurosystème. En outre, la consolidation du modèle d'exécution décentralisée des opérations de politique monétaire et des autres missions fondamentales de banque centrale impose de réduire le coût des opérations de chaque banque centrale nationale.

Le point mort est donc devenu un indicateur d'efficacité au sein de l'Eurosystème.

La Banque de France prévoyait un point mort proche de 2 % en 2004 et de 1,7 % en 2005. Les ratios obtenus en 2004 et 2005 ont été meilleurs et se sont établis respectivement à 1,88 % et 1,52 %.

---

1) Dans le cas particulier des banques centrales, le point mort désigne le taux de rendement des placements financiers qui permet à une Banque centrale de couvrir ses charges d'exploitation.

Selon les prévisions communiquées à la Cour, le point mort devrait atteindre le seuil de 1 % en 2008, grâce à deux abaissements successifs, en 2006 et 2007. Cette prévision est fondée sur une stabilisation des charges et une augmentation des revenus de placements de la Banque.

***La Cour précisait : « ce n'est que par la maîtrise de ses charges que la Banque peut continuer à abaisser son point mort ».***

La gestion financière de la Banque a été orientée pendant longtemps vers la maximisation du bénéfice net. Désormais, la bonne gestion financière se mesure au rythme de l'abaissement du point mort, c'est-à-dire à la seule maîtrise des charges.

L'hypothèse de la reconduction en 2007 et 2008 des charges nettes prévisionnelles de 2006 à hauteur de 1,442 Md€ suppose de réels efforts auxquels l'ensemble des directions opérationnelles et des fonctions support de la Banque apportent désormais leur concours. L'abaissement du point mort est ainsi devenu un enjeu budgétaire partagé.

En se fixant un objectif de point mort de 1 % en 2008, la Banque de France prend un engagement triple à l'égard de l'Etat, son actionnaire : ne pas céder à la facilité que procurera la hausse des recettes à partir de 2008<sup>2</sup> ; poursuivre les actions en faveur de la maîtrise des charges engagées depuis plusieurs années ; dégager un excédent suffisant pour provisionner ses engagements de retraite et reverser à l'Etat la totalité de la rente monétaire nette des charges d'intermédiation.

## **2. L'amélioration de la situation financière en 2005**

***La Cour indiquait : « la formation du résultat de la Banque de France dépend de sa capacité à couvrir ses charges d'exploitation, principalement, par des produits liés au rendement de ses actifs monétaires et financiers net des engagements à l'égard des établissements de crédit (le « produit monétaire net ») et par des produits non monétaires ».***

---

2) Sous réserve des aléas de résultat net de la BCE, la Banque va bénéficier à hauteur de sa quote-part de capital de la BCE de la progression de la circulation fiduciaire en euros indépendamment du lieu de mise en circulation des billets dans la zone.

La Banque de France a enregistré en 2005 un résultat net de 522 M€ contre 82 M€ en 2004.

Cette amélioration est imputable à une hausse de 46 % des revenus des placements qui tient pour l'essentiel à des facteurs externes : le placement du produit des ventes d'or (161,1 tonnes) qui procure un surcroît de revenu de 48 M€; la hausse des taux américains qui accroît les revenus des portefeuilles en devises ; la poursuite à un rythme rapide de la progression de la circulation fiduciaire dans la zone euro (+15,3 % en moyenne annuelle) qui permet d'augmenter les ressources à placer de 19 Md€ en vertu des règles de répartition du revenu monétaire<sup>3</sup> ; enfin la hausse des rendements des placements en euros et l'élargissement de leur assiette qui accroissent les revenus en euros<sup>4</sup>.

En revanche, les charges courantes nettes ont enregistré une hausse de 8 %. Celle-ci tient à la diminution des produits des métiers et des services rendus à l'Etat (- 43 M€) et à de moindres reprises de provisions. Elle masque l'effort de maîtrise des charges de personnel (- 26 M€) et des autres charges d'exploitation (- 11 M€), qui va dans le sens souhaité par la Cour.

***La Cour remarquait que la maîtrise des charges contraignait la Banque à de nouvelles réformes de structure.***

La restructuration du réseau s'est achevée à la date prévue, en juillet 2006, deux ans et demi après son lancement. Le nombre de succursales, qui était de 211 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, a été ramené à 96.

---

3) Le revenu monétaire désigne le revenu que les banques centrales nationales membres de l'Eurosystème dégagent dans l'exercice de leurs missions de politique monétaire. Depuis les décisions de décembre 2001, ce ne sont plus les mises en circulation des billets en euros faites par la Banque de France qui déterminent son équilibre financier, mais sa quote-part dans la circulation fiduciaire de l'ensemble de la zone assortie d'un mécanisme de correction. A partir de 2008, le mécanisme de répartition des ressources sur billets devrait être fondé sur la clé de capital, sans aucune correction.

4) En vertu de l'accord conclu par le conseil des gouverneurs le 23 janvier 2003, chaque banque centrale nationale participe au déficit de liquidité de la zone euro selon la clé de capital, avec une correction pour tenir compte des réserves obligatoires constituées. Grâce à cet accord, la Banque de France a pu augmenter et diversifier ses portefeuilles de placement en euros.

Entre 2002 et 2005, les effectifs ont diminué de 15 755 à 13 972 équivalents temps plein, pour l'ensemble de la Banque, soit une contraction de 12,8 %. Sur la seule année 2005, la baisse a été de 9,4 %.

Le métier 1 « fabrication des billets » a perdu 15 % de ses effectifs en deux ans. La fermeture de succursales a réduit d'un cinquième les effectifs du réseau entre 2004 et 2006, soit plus de 1 600 équivalents temps plein, et est la cause directe de la diminution de 20 % des effectifs dans le métier de la circulation fiduciaire. La suppression des comptes de particuliers et la centralisation des comptes du personnel expliquent, pour une large part, la baisse de moitié des effectifs dans le métier 7 « opérations sur titres » et d'un quart dans le métier 3 « gestion des instruments scripturaux et des systèmes d'échange ». A l'inverse, le métier 11 « gestion et animation du réseau » voit ses effectifs augmenter de 6 % du fait de l'accroissement de l'activité afférente au traitement des dossiers de surendettement des ménages. Les effectifs des métiers de soutien sont stables dans leur ensemble, hors effectifs non ventilés qui augmentent.

***La Cour recommandait que les immeubles d'exploitation devenus vacants à l'issue du plan d'adaptation territoriale du réseau soient cédés.***

Le programme de vente des immeubles d'exploitation a porté sur 79 succursales, soit les quatre cinquièmes des succursales fermées en 2004, 2005 et 2006. Conformément au contrat de service public signé avec l'Etat en 2003, les immeubles libérés ont été proposés en priorité aux communes concernées ou à d'autres collectivités territoriales ou administrations d'Etat, sur la base de la valeur estimée du service des domaines. 46 actifs ont été proposés aux investisseurs privés, en l'absence d'intérêt manifesté par des collectivités publiques. A la mi-2006, la moitié des immeubles d'exploitation avait été cédée. A la fin 2006, le total des cessions depuis 2005 s'établit à 148 M€

***La Cour recommandait que la Banque réduise l'importance du parc à usage locatif et fixe les loyers des immeubles de haut standing aux conditions du marché.***

La Banque a pris trois séries de mesures en 2005 et 2006.

Elle a d'abord vendu une partie des immeubles locatifs pour un montant de 80,6 M€, dégageant une plus-value de 66,3 M€ sur l'ensemble du programme.

Pour les logements de haut standing, la Banque a augmenté ses barèmes de loyers de 25 à 30 %, sous réserve des limitations prévues à Paris par le décret<sup>5</sup> pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989<sup>6</sup>.

Enfin, une réforme portant sur les logements de fonction des cadres dirigeants du siège entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 : elle consiste à supprimer la gratuité du logement et à généraliser le système de l'indemnité de logement fiscalisable.

### **3. La participation financière des établissements de crédit aux services rendus par la Banque**

*La Cour avait remarqué que la Banque de France exerçait deux activités pour le compte des établissements de crédit de la place : la tenue du fichier central des chèques et le contrôle bancaire. Les banques trouvant un intérêt direct au bon exercice de ces activités par la Banque, la Cour recommandait qu'elles participent à leur financement puisqu'elles avaient intérêt au bon exercice de ces activités.*

La Cour avait estimé qu'entre 75 et 80 % des consultations du fichier central des chèques par les établissements de crédit étaient liées à des décisions d'octroi de crédit. La Banque de France a suivi la recommandation de la Cour en mettant en place une tarification applicable aux banques commerciales.

En revanche, la Banque s'est refusée jusqu'à présent à demander aux établissements de crédit de participer au financement de la surveillance prudentielle qu'exerce la commission bancaire, alors que les sociétés d'assurances participent au financement de l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et que les entreprises d'investissement participent au financement de leur contrôle par l'autorité des marchés financiers (AMF).

5) En 2006, il s'agit du décret n°2006-1049 du 23 août 2006 relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris.

6) Loi dite Malandain-Mermaz tendant à améliorer les rapports locatifs.

## **Une politique volontariste de recherche de gains de productivité**

*La Cour montrait que la préoccupation de productivité n'était pas présente dans tous les domaines d'activité et soulignait que la Banque s'organisait, à bien des égards, en fonction des effectifs disponibles. Elle recommandait une inversion de cette logique afin que l'institution se mette en capacité de rendre le meilleur service au meilleur coût pour la collectivité.*

Bien qu'elle ait contesté l'analyse de la Cour, la Banque s'est engagée, depuis lors, dans une politique volontariste de recherche de gains de productivité en posant de nouvelles règles, en consolidant ses principaux points d'appui et en s'engageant dans un effort d'optimisation des moyens dans l'exécution de deux missions dont la finalité ou les conditions d'exécution étaient contestées par la Cour.

### **1. De nouvelles règles**

*La Banque partageait avec la Cour le constat du surdimensionnement du réseau des succursales par rapport aux autres banques centrales nationales.*

La réforme du réseau a été décidée à l'automne 2003, après une longue négociation, selon deux principes : une succursale par département et l'abandon de l'uniformisation de leurs missions.

Les succursales maintenues n'ont plus toutes les mêmes activités, car des unités spécialisées différentes leur ont été rattachées : 21 antennes économiques, 7 centres de traitement du surendettement et 4 centres de traitement de la monnaie fiduciaire. En outre, dans les villes où la Banque a fermé une succursale et ne dispose plus ni d'une antenne économique, ni d'un centre de traitement du surendettement, elle a ouvert des bureaux d'accueil et d'information, 85 au total, conformément à l'engagement pris dans le contrat de service public 2003-2006.

Un bilan de la réforme du réseau sera établi par la Banque en 2007. Dans cette perspective, la Cour recommande de poursuivre l'adaptation du réseau au fil de l'eau afin de tendre vers le modèle d'une succursale par région, en tirant au mieux parti des gains de productivité et du meilleur rapport coût/efficacité du service rendu.

***La Cour avait remarqué que la Banque n'avait pas mis en place « les outils nécessaires à un réexamen des missions qui ne se limite pas aux implantations territoriales mais porte aussi sur le siège ». La Cour avait toutefois souligné que le chantier était engagé, avec l'objectif de réduction des effectifs du siège de 1,5 % en 2005.***

En 2005, les effectifs du siège (5 806 ETP) ont effectivement diminué de 1,5 % et la baisse prévue en 2006 est de 1 %.

Depuis 2005, la Banque de France s'est dotée d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), munie des outils référentiel de fonctions et référentiel de compétences.

La GPEC poursuit trois objectifs : accompagner les métiers qui évoluent, reclasser les personnels et préparer la vague de départs en retraite qui doit intervenir vers 2010-2012. Ces trois objectifs ont une place majeure pour le pilotage des gains de productivité, les départs « naturels » étant peu nombreux jusqu'en 2010 (70 en 2007). La Banque de France s'apprête à piloter les gains de productivité en les stockant, d'abord, durant cette période afin de les libérer intégralement, ensuite, lors de la vague de départs naturels attendue en 2010-2012.

***La Cour remarquait : « les plans de formation annuels ne tiennent pas suffisamment compte des évaluations de bilan de l'année écoulée ».***

La formation continue va revêtir une importance nouvelle pour la Banque de France dans les prochaines années, dans la double perspective de l'allongement de la durée d'activité liée à la réforme des retraites<sup>7</sup> et de la politique de non remplacement des agents là où des gains de productivité auront été stockés.

La Banque de France est en train de refondre le dispositif de formation des agents, en l'alignant sur les dispositions de la loi du 4 mai 2004<sup>8</sup> : les agents gardent l'initiative de la formation et disposent d'un crédit de 20 heures par an. L'accord de l'employeur est désormais formellement requis pour obtenir le bénéfice d'une formation.

---

7) Il devrait en résulter une forte augmentation du nombre d'agents ayant 50 ans et plus : 59 % en 2010 contre 34 % en 2005.

8) Loi n°2004-391 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social

## 2. L'exploitation systématique des gisements de productivité

*La Cour, tout en saluant les efforts de redressement engagés, relevait le handicap structurel qui persistait dans l'activité de fabrication des billets, par rapport au secteur privé et émettait des doutes sur la capacité de la Banque à participer aux appels d'offres de la BCE à partir de 2012, au lieu de se limiter à son quota d'émission.*

La Banque de France a contesté l'importance de ce handicap de compétitivité et estimé que la stratégie qu'elle avait arrêtée devait lui permettre d'abaisser le coût du billet à 7,62 centimes d'euros en 2006. Cette stratégie est en train de porter ses fruits.

En effet, un abaissement très significatif du coût unitaire est en passe d'être obtenu en 2006 grâce au renouvellement des effectifs, 70 % des personnels nouvellement recrutés étant désormais des agents contractuels, à l'arrêt progressif des lignes d'impression en continu au profit de lignes feuilles à feuilles et à la saturation des capacités de production en 2006. L'amélioration la plus substantielle vient de la forte réduction du taux de « fauté » dans l'impression des billets ; l'objectif devrait même être dépassé de 14 % en fin d'année. Avec un plan de charge stable jusqu'en 2012 (autour de 2 milliards de billets produits chaque année), le département de la fabrication des billets pourrait être en mesure, dès 2006, d'équilibrer durablement ses charges.

Les personnels ont adhéré à cette stratégie, notamment parce qu'a été clairement énoncé le principe de l'intégration industrielle verticale de la papeterie et de l'imprimerie et qu'a été écartée toute perspective de filialisation de l'activité que la Cour n'avait pas exclue.

Cette bonne performance pourrait convaincre des fabricants publics d'autres pays membres de la zone euro de ne pas se cantonner à leur quota national, et favoriser par voie de conséquence l'émergence d'un consortium public concourant à l'appel d'offres de la BCE en 2012.

*La Cour avait souligné que les profondes mutations techniques faisaient apparaître comme dépassé un modèle fondé sur l'exercice très décentralisé de tâches relevant d'un traitement de masse.*

La Banque de France estime qu'entre 500 et 600 postes disparaîtront d'ici 2010 du fait des gains de productivité obtenus grâce à de nouveaux systèmes d'information et de gestion.

Une nouvelle application, qui sera déployée début 2007, va simplifier la gestion des dossiers de surendettement. Alors que le nombre de dossiers déposés reste élevé (182 000 dossiers en 2005) et qu'il devrait s'accroître de 3 à 4 % par an dans les prochaines années, les effectifs seront stabilisés.

Une nouvelle application de tenue des comptes de clients institutionnels, au premier rang desquels figure le Trésor public, va se substituer à deux applications vieillissantes en juin 2007, et devrait permettre de supprimer 30 postes au siège.

Le projet de collecte automatique des bilans à l'horizon de 2009-2010, projet appelé *ABIL* (*alimentation automatique de la base bilans*), évitera des ressaisies très consommatrices de temps d'agent.

Enfin, la Banque de France a obtenu a sein de l'Eurosystème la responsabilité de la structure de pilotage d'une plate-forme unique partagée avec la Banque fédérale d'Allemagne et la Banque d'Italie, qui remplacera en trois vagues successives<sup>9</sup> le système actuel de règlements de montants élevés (*Target*) qui interconnecte les systèmes nationaux.

### **3. Un effort d'optimisation des moyens dans des domaines d'activité à la finalité contestée**

*La Cour avait noté que les coûts très élevés de collecte autonome d'information par rapport à ceux de l'INSEE plaidaient en faveur d'autres modes de répartition des tâches entre les deux structures publiques, d'autant que l'idée selon laquelle ces enquêtes de conjoncture étaient rattachables à la mission d'exercice de la politique monétaire lui paraissait contestable.*

Dans sa réponse le gouverneur de la Banque de France avait justifié avec force le caractère essentiel de ces enquêtes pour éclairer les choix de politique monétaire.

Depuis lors, la Banque a réformé la méthodologie des enquêtes pour en réduire le coût et en formaliser mieux les objectifs.

---

9) Les trois vagues sont fixées en novembre 2007, février 2008 et mai 2008. La place de Paris fait partie de la première vague.

***La Cour avait estimé que, si la tenue du fichier FIBEN<sup>10</sup> (fichier bancaire des entreprises) relevait des missions de la Banque, son format actuel ne pouvait être justifié par aucune de ses utilisations.***

Le contexte a sensiblement changé dans la période récente. En effet, les établissements de crédit font une nouvelle utilisation de ce fichier, dans le cadre des nouvelles règles de surveillance prudentielle (Bâle II), les grands établissements pour valider le paramétrage de leur modèle interne de suivi des risques de crédit et les petits établissements pour calculer leurs besoins en fonds propres<sup>11</sup>. Par ailleurs, la faculté laissée aux banques françaises de mobiliser des créances sur des débiteurs privés pour le refinancement auprès de la Banque de France est généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2007 à l'ensemble des systèmes bancaires nationaux de la zone euro. Il est aussi prévu dans un second temps d'allonger la durée des créances éligibles. Les besoins de notation des entreprises se trouvent accrus d'autant, ce qui conforte la place de FIBEN dans l'analyse du risque de crédit en France.

En 2006, la Banque a abaissé le seuil de suivi des risques des entreprises<sup>12</sup>. La taille du fichier FIBEN s'est accrue en conséquence d'environ un cinquième, portant à près de 4 millions le nombre d'entreprises suivies. Il en résulte une meilleure connaissance de l'endettement des très petites entreprises et des entreprises individuelles. La contrepartie d'un service plus étendu souhaité par les banques de la place a été la perte de la fourniture gratuite de la cotation qui accompagnait la restitution d'informations sur les risques bancaires. Même si cette dernière demeure gratuite, la réforme précitée procure à la Banque des ressources d'autant plus significatives qu'elle peut satisfaire les demandes de renseignement sur un plus grand nombre d'entreprises.

---

10) La Banque de France tient depuis 1982 le fichier appelé FIBEN, qui centralise les crédits et les incidents de paiement des entreprises non financières à partir duquel elle établit une cotation des risques de crédit que celles-ci représentent.

11) La Banque de France cherche à obtenir le statut d'organisme d'évaluation externe de crédit au sens de la directive communautaire dite « directive Bâle II ».

12) Les crédits bancaires aux entreprises sont désormais recensés pour des montants supérieurs à 25 000€, au lieu de 76 000€.

### **La difficile remise en question de la politique du personnel**

*La Cour appelait à une remise à plat de la politique du personnel en raison du coût élevé que celle-ci faisait supporter à la collectivité. Elle remarquait que la disposition du revenu monétaire par la Banque « ne signifie pas que ce revenu peut être indéfiniment utilisé comme une rente permettant au personnel de bénéficier de conditions sans rapport avec celles des autres agents publics ».*

La Banque a entrepris des réformes dont certaines n'ont été arbitrées par l'Etat que récemment.

#### **1. Les réformes menées à bien**

*La Cour avait observé que la pratique des détachements des agents statutaires dans l'administration ou dans des organismes financiers internationaux était avantageuse pour ceux-ci, sans que la Banque en tire nécessairement profit pour son activité.*

La Banque a procédé à deux changements significatifs. Elle a très fortement réduit le nombre des détachements pour lesquels elle prend en charge la rémunération de l'agent : sur les 133 personnes détachées au 31 décembre 2005, 80 % se trouvaient détachées sans traitement versé par la Banque de France. Elle a aussi prévu d'introduire un terme dans les conventions de détachement.

*La Cour avait souligné la nécessité d'une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives, tant en raison de leur coût particulièrement élevé pour le compte d'exploitation de la Banque que de leur inadaptation croissante aux besoins nouveaux des personnels et de la confusion des responsabilités de l'employeur, du comité central d'entreprise et des comités d'établissement.*

Depuis trois ans, la taille du budget des activités sociales et culturelles a été un peu réduite. Les dépenses, qui atteignaient 84,8 M€ en 2002, soit 13,1 % de la masse salariale, ont été ramenées à 80 M€ en 2005, soit 12,4 % de la masse salariale ; cela représente une baisse de 5,7 % sur trois ans.

Grâce aux progrès de productivité permis par le non remplacement du personnel des « organismes sociaux divers<sup>13</sup> » dans les restaurants d'entreprises et les coopératives, les effectifs de cette catégorie d'agents sont passés, entre 2002 et 2005, de 661 à 550. Les dépenses de restauration ont aussi diminué grâce à la concession de neuf restaurants. Enfin, la Banque a engagé un programme de cession des maisons de retraite et des centres de vacances.

En 2005, la Banque s'est attachée à se mettre en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en ce qui concerne les concours financiers aux comités d'établissement et au comité central d'entreprise. Les premiers ne bénéficient plus d'une ligne budgétaire mais d'une subvention de fonctionnement. Le comité central d'entreprise ne reçoit plus de concours direct mais est financé par les comités d'établissement.

En outre, la Banque a clarifié les positions de détachement auprès des organismes sociaux (comité central d'entreprise, comités d'établissement et coopératives, notamment). Les agents détachés, soit environ 250 personnes, feront désormais l'objet d'une convention individuelle de détachement.

Enfin, à la suite de la transposition des directives communautaires au code de la mutualité, qui obligeait à séparer la gestion des mutuelles de celle du régime de base maladie-maternité, la Banque a été contrainte de clarifier ses interventions dans les trois sociétés mutualistes réservées aux personnels actifs et retraités. Cette réforme a été menée à bien.

---

13) Les personnels des organismes sociaux divers relèvent d'un « quasi statut », aligné presque systématiquement sur celui des agents statutaires de la Banque.

## 2. Les réformes d'ampleur en cours de réalisation

La Cour avait montré que le régime spécial de retraite de la Banque était plus favorable que le régime de la fonction publique, en raison de l'existence de prestations complémentaires d'une part et de l'absence d'application à la Banque de la réforme des retraites de 2003, d'autre part.

*La Cour avait en particulier recommandé l'augmentation du nombre d'annuités de cotisations, de 37,5 à 40 annuités, et l'inclusion des primes dans l'assiette de cotisations.*

Dès 2005, la Banque a élaboré un projet de réforme qu'elle a transmis aux pouvoirs publics au printemps 2006 après une période de concertation avec les organisations syndicales entre septembre 2005 et janvier 2006. Les pouvoirs publics ont donné leur accord en octobre 2006. Les négociations qui se sont ouvertes entre les partenaires sociaux le 31 octobre 2006 ont débouché sur un relevé de conclusions qui a été signé par six organisations syndicales sur sept.

Ce projet qui entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007 vise à intégrer les principaux éléments de la réforme des retraites de 2003 applicables au régime des pensions civiles des fonctionnaires<sup>14</sup>. En effet, la durée d'assurance est portée à 160 trimestres<sup>15</sup>, soit l'équivalent de 40 annuités, des mécanismes de décote et de surcote sont introduits selon un rythme identique à celui applicable au régime des pensions civiles<sup>16</sup>, les avantages accordés aux femmes sont étendus aux hommes et la pension est indexée sur les prix à la consommation des ménages hors tabac. L'assiette de cotisations des salariés est élargie aux catégories de primes qui constituent des éléments fixes de rémunération, mais le taux de cotisation reste fixé à 7,85 % et la pension continue d'être liquidée sur la base du traitement des six derniers mois.

Cet accord marque une nouvelle étape importante sur la voie des réformes dans laquelle la Banque de France s'est engagée depuis son entrée dans le SEBC. Il permet d'aligner le régime de retraite des personnels de la Banque sur celui de la fonction publique.

14) Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

15) La durée d'assurance pourra être portée à 164 trimestres à l'horizon 2013.

16) Les agents qui, à la date où ils demanderont la liquidation de leur retraite, auront un nombre de trimestres cotisés (tous régimes confondus) différent du nombre exigé se verraient appliquer une surcote si ce nombre est supérieur et une décote si ce nombre est inférieur, la montée en charge du dispositif de décote s'effectuant à partir du 1er janvier 2009.

La Cour formule cependant deux observations, l'une portant sur le rythme d'application de la réforme, l'autre relative à l'effort financier consenti respectivement par l'employeur et l'Etat actionnaire, d'une part, et les employés, d'autre part.

Le rythme d'application de la réforme du régime est identique à celui prévu pour les pensions civiles, alors que celle-ci intervient avec un minimum de trois ans de retard sur la fonction publique. Il n'est pas non plus prévu de « rattrapage » de l'échéance de 2008, applicable aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé, alors qu'une telle disposition avait été introduite dans la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites du fait du retard de cinq ans sur le régime général.

Pour apprécier la répartition de l'effort financier entre les employés et l'employeur, il convient de prendre en compte plusieurs éléments.

Tout d'abord, la réforme consolide le fondement juridique des prestations complémentaires en les mettant à la charge du régime. Il en résulte un avantage substantiel pour les agents statutaires, car le régime s'engage à leur verser une pension réglementaire équivalant à 75 % du montant mensuel moyen de la rémunération « cotisable » des six derniers mois d'activité.

Pour significatifs qu'ils soient, les efforts consentis par les employés vont rester modestes au regard de l'avantage obtenu. En 2005, le montant des pensions servies par le régime s'est élevé à 259 M€ et n'a été couvert qu'à hauteur de 43,5 % par les revenus du portefeuille de la caisse de réserve (113 M€). Les cotisations salariales ont représenté 31 M€ et ont été affectés aux fonds propres de la caisse de réserve en application des règles d'affectation régissant le régime<sup>17</sup>. Le besoin de financement s'est élevé à 146 M€ et a été intégralement couvert par une contribution de l'employeur. Enfin, la Banque a versé en 2005 une dotation de 40 M€ provenant de l'affectation de son résultat de 2004, afin de renforcer les fonds propres de la caisse de réserve.

Pour financer l'accroissement des charges futures du régime qui va résulter de la prise en charge des prestations complémentaires, la réforme prévoit quatre mesures de consolidation financière :: l'allongement de la durée d'activité, l'élargissement de l'assiette de cotisation, le versement par la Banque d'une dotation à la caisse

---

17) Voir le décret n° 68-300 du 29 mars 1968 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France.

de réserve couvrant les droits nouveaux acquis par les actifs, la création d'une réserve spéciale qui sera abondée par la Banque du montant de la fraction non couverte des engagements au titre des droits passés.

Or, l'élargissement de l'assiette ne produira que 11 M€ de cotisations supplémentaires et le plein effet de l'allongement de la durée d'activité ne sera pas obtenu avant 2020-2025. Aussi l'effort financier consenti par les actifs sera-t-il sans commune mesure avec celui que devront fournir la Banque et l'Etat actionnaire dans les prochaines années. En effet, la contribution annuelle totale de la Banque devrait rester supérieure à 250 M€, et la dotation annuelle en fonds propres versée à la caisse de réserve devrait tripler, passant de 40 M€ à 120 M€. Mais l'effort accru demandé à l'Etat est, dans une très large mesure, un rattrapage, car au cours des trente dernières années et alors que le résultat de la Banque a été le plus souvent très substantiel sur la période, l'Etat n'a laissé la Banque verser chaque année, au titre de la dotation en fonds propres à la caisse de réserve, qu'un montant très inférieur à la valeur des droits nouveaux acquis par les actifs au cours de l'exercice écoulé.

***La Cour avait noté que, pour l'alignement du mode de calcul des cotisations sur le régime général de sécurité sociale, la Banque avait proposé à l'Etat d'accroître le taux de la cotisation employeur au régime spécial maladie-maternité et de le fixer à 10,80 %<sup>18</sup>.***

Le décret fixant ce taux n'avait toujours pas été publié au début du mois d'octobre 2006.

En outre, l'assiette actuelle des cotisations maladie-maternité demeure dérogatoire au droit commun, comme la Cour l'a déjà noté pour les autres employeurs publics. En effet, la référence au traitement indiciaire exclut les rémunérations annexes et contrevient au principe constitutionnel d'égalité des assurés face aux prélèvements obligatoires.

***La Cour relevait le caractère inadapté des avantages financiers calqués sur le secteur privé, alors que la Banque n'exerçait pas d'activité de banque commerciale. Elle recommandait de réviser le régime des primes et, de manière générale, de ne pas creuser davantage l'écart de situation entre les fonctionnaires d'Etat et les agents de la Banque de France, au profit de ces derniers.***

---

18) Hors cotisation de solidarité fixée à 0,30 %

En 2005-2006, la Banque de France est restée à l'écart de certaines réformes débattues au sein de l'Etat : la refonte des régimes indemnitaires, la réforme de l'action sociale en faveur des fonctionnaires. En revanche, elle a mis en place en 2006 un système de part variable de rémunération en faveur de ses cadres dirigeants.

Les perspectives de réduction de l'emploi public en France plaident pourtant en faveur de la réduction des écarts entre agents afin de favoriser la mobilité de ceux-ci. Les recommandations de la Cour gardent donc toute leur actualité.

***La Cour s'interrogeait sur la pertinence de l'application de l'ensemble des dispositions du droit de travail dès lors que la Banque n'est pas exposée à un problème de continuité d'exploitation et que ses agents sont protégés par un statut.***

De même, comme la Cour l'a relevé, la Banque ne dispose pas des moyens juridiques de restructurer le budget des activités sociales et culturelles et de l'adapter à l'évolution de la masse salariale de référence, en raison des risques de contentieux pour « désengagement social de l'employeur » qui résultent de l'application du droit du travail.

Une proposition de loi portant diverses dispositions intéressant la Banque de France, votée en première lecture par le Sénat le 17 octobre 2006, a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale avec la mention du droit à déroger à certaines dispositions du code du travail relatives à l'obligation de consultation du comité d'entreprise et à la règle de l'effet de cliquet s'appliquant à la contribution versée par l'employeur au comité d'entreprise, comme cela figurait dans la proposition initiale. Le Sénat devrait se prononcer sur le texte, ainsi amendé, avant la fin de la législature.

### **La gouvernance et les relations avec l'Etat**

En matière de gouvernance, la Cour critiquait un centralisme excessif dans le pilotage du réseau et des directions opérationnelles et relevait les compétences désormais restreintes du Conseil de la politique monétaire.

Dans les relations avec l'Etat<sup>19</sup>, la Cour constatait, d'une part, que l'Etat refusait de payer le coût complet des prestations qu'il demandait à la Banque d'exécuter, d'autre part, qu'il ne pouvait pas exercer directement sa responsabilité d'actionnaire au sein du Conseil général où il n'est que censeur. Enfin, la Cour soulignait l'intérêt que présentait la création d'un comité d'audit pour l'administration de la Banque.

Dès l'année 2005, la Banque a amélioré ses modes de pilotage. Elle s'est également efforcée de clarifier le cadre de son administration, mais cette clarification n'a pas traité la question du renforcement de la fonction d'actionnaire de l'Etat.

### **1. Une gouvernance interne améliorée**

***La Cour avait recommandé que soit poursuivie l'adaptation des processus de décision.***

Le comité de direction a été réorganisé en juillet 2005. Sa composition a été strictement limitée<sup>20</sup>, la collégialité de ses débats a été renforcée et son champ de compétence a été recentré sur les questions transversales de nature stratégique.

Le comité des carrières, qui est l'émanation du comité de direction, a vu son rôle accru en 2005. Il donne son avis sur le choix des directeurs de services centraux et des directeurs régionaux et se prononce sur la promotion de ces cadres aux grades supérieurs.

En définitive, le comité de direction fonctionne désormais comme un véritable comité exécutif de la Banque de France.

***La Cour avait recommandé qu'une plus grande cohérence soit assurée dans le pilotage du réseau, en s'appuyant sur le renforcement des pouvoirs des directeurs régionaux.***

Le directeur régional est devenu le relais territorial du secrétaire général de la Banque dont il reçoit délégation de pouvoir et de signature. Il coordonne et supervise l'activité des directeurs départementaux placés sous son autorité. Il dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les directeurs à travers l'évaluation de leur action

---

19) L'Etat confie à la Banque de France deux types de missions : les missions de banque centrale, désignées comme « missions fondamentales » par la loi relative au statut de la Banque de France et les « autres missions d'intérêt général » « exercées à la demande de l'Etat ou avec l'accord de celui-ci », selon les termes de la loi du 4 août 1993. La Banque doit rémunérer son actionnaire par un dividende annuel et l'Etat doit lui rembourser les prestations accomplies au titre des missions d'intérêt général, « afin de couvrir les coûts engagés » conformément à l'article 15 de ladite loi.

20) Il comprend les gouverneurs, les directeurs généraux et le directeur des services juridiques, soit treize personnes et se réunit environ deux fois par mois.

et la participation aux décisions relatives à leur promotion. Il s'assure de la qualité des travaux réalisés dans sa région. Son rôle s'exerce dans le domaine de la répartition des moyens et dans la maîtrise des risques et contrôles.

Les activités du réseau sont désormais pilotées dans un cadre matriciel : les responsables des services centraux, pour les domaines qui les concernent, définissent les priorités et coordonnent les initiatives sur l'ensemble du territoire ; le secrétariat général assure la gestion administrative ainsi que la supervision d'ensemble de ces activités ; le directeur régional a un rôle d'interface entre sa circonscription géographique et les responsables de domaines d'activité.

***La Cour avait recommandé à la Banque de chercher à obtenir le meilleur niveau de maîtrise des risques.***

La Banque se doit de montrer l'exemple dans la maîtrise des risques, compte tenu du magistère qu'elle exerce sur les établissements de crédit. Le contrôle interne en matière de risques de marché était déjà au meilleur niveau. D'importants travaux ont été conduits depuis 2002 sur le recensement des risques opérationnels et des plans d'action ont été mis en place pour les réduire ; la base « incidents » entrera en service au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

L'audit interne a fait l'objet d'une mise à niveau et son organisation est désormais très intégrée à la maîtrise des risques. Une partie déterminante de la programmation de l'audit des services centraux est faite à partir de l'analyse des risques par processus. La programmation du bilan des suites est établie selon la gradation des risques, validée en comité de direction.

Les commissaires aux comptes de la Banque ont salué « *une maîtrise des risques conforme aux meilleures pratiques* ».

Les démarches qualité ont été intensifiées dans le même esprit<sup>21</sup>.

---

21) Ont été placés dans le cadre des procédures de certification de qualité la direction générale de la fabrication des billets, la direction de l'informatique et des télécommunications, la direction de l'audit des services centraux, une grande part des processus de la direction générale des opérations, particulièrement nombreux à la direction des systèmes de paiement et des infrastructures de marché ainsi que la caisse institutionnelle du siège.

## **2. La nécessaire clarification du cadre d'administration de la Banque**

*Au cours de ses contrôles, la Cour avait souligné l'enjeu de bonne administration que représentait la mise en place d'un comité d'audit.*

Le comité d'audit a été créé à la fin de 2004 ; il constitue une formation du Conseil général à qui il rend compte « dans les domaines de l'information financière, de l'audit externe et interne, du contrôle interne et de la maîtrise des risques »<sup>22</sup>.

Au vu des dix-huit premiers mois de fonctionnement, il apparaît que le comité a permis de donner aux membres non exécutifs du Conseil général un véritable rôle d'administrateur, notamment sur les questions stratégiques, et de faire évoluer le fonctionnement du Conseil général vers celui d'un véritable conseil d'administration.

*La Cour avait recommandé une remise à plat des délégations de mission de l'Etat à la Banque ainsi que l'utilisation d'une assiette de coûts complets pour rémunérer les prestations exécutées à la demande de l'Etat.*

Les délégations de mission, opérées par rattachement à des missions fondamentales relevant du SEBC, continuent d'être décidées par l'Etat sans évaluation préalable des charges et la question des coûts complets n'est toujours pas tranchée.

En 2005 et en 2006, l'Etat a continué de confier à la Banque de France de nouvelles activités relevant de la mission fondamentale de sécurité des systèmes de paiement, mais ces délégations ont été opérées sans une évaluation préalable des charges. C'est le cas du chèque emploi service universel et du chèque transport. De même les charges additionnelles qui résulteront pour la Banque de la mise à disposition, à partir de 2008, de nouveaux instruments dans le cadre du projet d'espace unique de paiement en euros, n'ont fait l'objet d'aucune discussion avec l'Etat.

L'inclusion de la tenue de la balance des paiements dans le périmètre des missions fondamentales fait actuellement l'objet de discussions entre la Banque et l'Etat. Si le poids croissant des données nécessaires à la conduite de la politique monétaire justifie cette réforme, l'exercice de cette mission devra être encadré, étant donné la diversité de nature des contributeurs à l'élaboration de la balance des paiements.

---

22) Mission définie au premier alinéa de la Charte du Comité d'audit de la Banque de France

Depuis la publication du rapport de la Cour, un rapport d'audit sur le coût des prestations accomplies par la Banque de France pour le compte de l'Etat a été établi dans le cadre d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Banque en avril 2005. Il y est notamment préconisé de « *passer d'une logique de remboursement à une logique de contrat et d'intégrer la mise en place rapide du contrat dans un calendrier de travail* ».

Des discussions sont en cours avec l'Etat afin d'asseoir le coût complet sur des clés de répartition de charges qui ne seront plus contestées. Il est urgent que ces discussions aboutissent. Il est urgent que ces discussions aboutissent, d'autant plus qu'elles suspendent la révision détaillée des conventions entre l'Etat et la Banque de France recommandée par la Cour.

### **3. La nécessité de renforcer la fonction d'actionnaire de l'Etat**

***La Cour remarquait : « une conception extensive de l'indépendance de la Banque a pour conséquence de tracer un cadre moins favorable à une bonne gouvernance, en laissant au seul gouvernement de la Banque la responsabilité de garantir que l'exercice des missions se fait au meilleur coût pour la collectivité ».***

Ce constat est en partie dépassé car l'autorité du Conseil général est en voie d'être renforcée ; mais la fonction d'actionnaire de l'Etat reste insuffisante.

La gouvernance de la Banque était affaiblie par la vacance prolongée de deux postes de membres du Conseil général et du Conseil de la politique monétaire, ce qui rendait le gouvernement<sup>23</sup> de la Banque majoritaire dans les deux conseils.

La proposition de loi susmentionnée<sup>24</sup> votée en première lecture par les deux assemblées accroît l'autorité du Conseil général en affirmant sa prééminence et en améliorant son caractère représentatif.

---

23) Le gouvernement de la Banque de France est constitué par trois personnes, le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.

24) Voir supra page 19.

La proposition adoptée par le Sénat prévoit la transformation du Conseil de la politique monétaire en comité monétaire, simple formation du Conseil général. L'interversion des sections 2 et 3 du livre IV du code monétaire et financier, consacrées respectivement au Conseil général et au Conseil de la politique monétaire, permet d'affirmer la prééminence du Conseil général.

La proposition adoptée décrit également les conditions de nomination des quatre membres du comité monétaire par les deux assemblées parlementaires. Il est également prévu, à la demande du gouvernement, que deux membres du Conseil général soient nommés en Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de l'économie.

La Cour souscrit à l'objectif de renforcement de l'autorité du Conseil général. Elle recommande, dans cet objectif, que les conditions de nomination des membres par les deux assemblées parlementaires soient aussi précisées pour le Conseil général.

L'Etat, en tant qu'actionnaire de la Banque de France, exerce un rôle réduit, au regard des principes figurant dans le rapport sur l'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques<sup>25</sup>. Sans être complètement adaptés au cas de la Banque de France en raison de la nature de ses missions et du statut d'indépendance inscrit dans la loi, trois principes énoncés dans ce rapport devraient intéresser les relations de l'Etat avec la Banque : distinguer clairement le rôle d'actionnaire de l'Etat des autres fonctions qu'il remplit, généraliser une démarche de type « délégation de service public » et s'assurer régulièrement de la compétitivité de l'opérateur.

Or, le représentant de l'Etat ne dispose pas d'une voix délibérative au Conseil général, ne participe pas aux séances du comité d'audit, hormis la séance annuelle de présentation des comptes et ne dispose que d'un droit de veto, naturellement difficile à exercer.

N'étant pas en mesure d'influer sur les conditions d'exercice des missions par la Banque, l'Etat exerce une autre forme d'influence, voire de veto, en refusant d'acquitter le coût des prestations réalisées pour son compte par la Banque.

---

25) Ce rapport connu sous le nom de son président, M. René Barbier de la Serre, a été remis le 24 février 2003 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Une telle situation ne serait pas apparue si les engagements et les exigences de chaque partie avaient été négociés et formalisés, dans le cadre d'un plan stratégique d'ensemble, délibéré et voté par le Conseil général, y compris par le représentant de l'Etat actionnaire, ainsi que dans le cadre d'une convention pluriannuelle couvrant l'ensemble des missions d'intérêt général.

\*\*\*

Au total, les recommandations de la Cour ont été largement suivies, notamment à la suite des arbitrages, essentiels pour l'avenir de la Banque, qui ont été rendus à la fin de l'année 2006.

Après avoir réduit la taille de son réseau et renforcé ses outils de pilotage, la Banque de France s'est engagée dans une politique volontariste d'amélioration de sa productivité.

En revanche, les relations financières entre l'Etat et la Banque de France demeurent insuffisamment formalisées et constituent un handicap pour la gouvernance et la saine gestion de l'institution. L'Etat et la Banque de France doivent donc faire évoluer le cadre juridique dans lequel les responsabilités de chacun seront clarifiées dans le respect de l'indépendance garantie par les lois du 4 août 1993 et du 12 mai 1998, et qui permettra à la Banque de poursuivre les courageuses réformes mises en œuvre depuis plusieurs années.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*L'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la Banque de France appelle de ma part les remarques suivantes.*

*Je prends bonne note que la Cour des comptes relève de nombreux progrès dans la gestion financière de la Banque de France (pages 2 à 6 du projet d'insertion au rapport public : utilisation du point mort, amélioration du résultat, facturation aux banques de certains services), ainsi qu'en matière de gains de productivité (pages 7 à 11 : adaptation du réseau, préparation à la mise en concurrence, optimisation des moyens) et de gouvernance interne (pages 16 et 17 : création du comité d'audit, réorganisation du comité de direction, renforcement de l'échelon régional).*

*Pour autant, il convient de souligner que les efforts de restructuration doivent être poursuivis de manière volontariste.*

*Les éléments ci-dessous peuvent amender ou compléter le rapport :*

**1. Une politique volontariste de recherche de gains de productivité**

*« De nouvelles règle » : le contrat de service public auquel il est fait référence a été signé le 10 juin 2003 par l'Etat et la Banque de France. Il couvre la période 2003-2006, et non 2004-2006.*

**2. La difficile remise en question de la politique du personnel**

*« Les réformes entreprises » : la Cour relève que « la Banque ne dispose pas des moyens juridiques de restructurer le budget des activités sociales et culturelles » compte tenu de l'application du droit commun du travail . L'article 5 de la proposition de loi Arthuis sur la Banque de France en cours d'examen devant le Parlement, votée en première lecture au Sénat le 17 octobre 2006, prévoit justement une dérogation au code du travail afin de supprimer l'effet de cliquet des dépenses sociales et culturelles.*

*Pour sa part, le Gouvernement veille à ce que la nécessaire adaptation du régime juridique de la Banque respecte les conditions préalables de consultation des organisations syndicales.*

*L'article 5 a donc été supprimé au Sénat dans l'attente de la consultation menée depuis lors par le gouverneur de la Banque de France, et la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui s'est réunie le 28 novembre 2006, a souhaité le rétablir après qu'un protocole d'accord ait été signé entre le gouvernement de la Banque et les représentants du personnel le 21 novembre 2006.*

**« Les réformes en attente d'arbitrage »** : s'agissant des retraites, la Cour indique que « le projet de réforme ne prévoit pas de rattrapage de la date d'échéance de 2008 » sur le régime général. Ceci est vrai pour le passé puisque la réforme du régime de la Banque de France n'entrera en vigueur qu'en 2007, soit quatre ans après celle de la fonction publique. Pour l'avenir, le relevé de conclusions des négociations menées par le gouverneur avec le personnel de la Banque de France prévoit un engagement de cette dernière à s'aligner sur tout futur mouvement du régime de la fonction publique : « l'économie de la réforme consiste pour l'essentiel à transposer dans le régime de retraite de la Banque les réformes mises en œuvre en 2003 dans le régime de la fonction publique et à caler le régime de la Banque sur ce dernier. A cet égard, il est établi que les modifications portant sur des dispositions communes aux deux régimes précités qui viendront à être apportées au régime de la fonction publique seront transposées dans le régime de la Banque ».

S'agissant de l'assurance maladie, l'Etat a effectivement retenu le taux de 10,80 % pour la cotisation employeur, et le projet de décret est actuellement soumis à l'avis de la CNAM, de l'UNCAM et de l'ACOSS. Il devrait être publié début 2007, la réforme devant entrer en vigueur en janvier 2008.

### **3. La gouvernance et les relations avec l'Etat**

**« La nécessaire clarification du cadre d'administration de la Banque »** : la Cour considère que l'Etat confie à la Banque de France de nouvelles missions sans évaluation des charges induites, citant l'exemple du chèque emploi service universel (CESU) et du chèque transport. Mais le rôle de la Banque de France dans le CESU, voire pour le chèque transport, ne relève nullement d'une délégation de mission. Il entre au contraire dans sa mission fondamentale de banque centrale de sécurisation des systèmes de paiement (art. L. 141-4 du code monétaire et financier), ce que la Banque ne conteste pas, et il lui revient en toute hypothèse de les assumer, comme d'assumer toute évolution des moyens de paiement liée aux changements technologiques.

Au sujet de l'espace unique des paiements en euros (SEPA), projet suscité par la BCE, la Banque de France y participe en tant que banque centrale, à l'instar de ses homologues de l'Eurosystème. Elle demande elle-même, suivant les recommandations de la BCE, que les administrations publiques soient pilotes en la matière. Dans ces circonstances, c'est à la Banque de France qu'il revient de mesurer les charges qui en résulteront. Au demeurant, la Banque de France co-préside le comité national SEPA et participe aux différents groupes de travail existants ; elle dispose ainsi du même niveau d'information que les services de l'Etat. Par ailleurs, le Ministre chargé de l'économie a indiqué qu'il n'y aurait pas de mise en œuvre du SEPA dans les administrations publiques sans étude d'impact préalable.

*Quant à la tenue de la balance des paiements, son transfert dans le domaine des missions fondamentales de la Banque, demandé par la Banque de France, est prévu par la proposition de loi Arthuis en cours d'examen au Parlement. Il est justifié par la nature même de la mission et par un souci d'harmonisation des pratiques de banques centrales en Europe. En outre, les informations collectées par la Banque de France se trouvent à la fois utilisées pour l'établissement de la balance des paiements de la France et celle de la zone euro sans que l'on puisse distinguer les coûts engagés pour le compte de l'Etat de ceux relatifs à la prestation effectuée pour le compte de la BCE. Le transfert n'est donc pas motivé par les considérations techniques avancées par la Cour selon laquelle « le poids croissant des données nécessaires à la conduite de la politique monétaire justifie cette réforme ». Dans l'hypothèse de ce transfert, l'Etat continuera à veiller à la poursuite d'une politique de gains de productivité, et au maintien des échanges d'informations avec la Banque de France.*

*Enfin, au chapitre du remboursement des prestations accomplies par la Banque pour le compte de l'Etat, en dehors des missions fondamentales, la Cour rappelle que les clés de répartition de charges font l'objet de discussions, et qu'il « est urgent que ces discussions aboutissent ». Si un désaccord persiste effectivement sur le niveau de coût complet devant servir de référence au remboursement, la commission Etat – Banque de France qui suit ce sujet a décidé de procéder à un examen de la question dès le début de 2007, en vue de préparer une éventuelle évolution dans le cadre de l'harmonisation des systèmes comptables au sein du SEBC.*

**« La nécessité de renforcer la fonction d'Etat actionnaire »** : la Cour indique que « l'Etat, en tant qu'actionnaire de la Banque de France, exerce un rôle réduit ». Elle remarque malgré tout que l'autorité du conseil général est en voie d'être renforcée et que les principes de gouvernance des entreprises publiques ne sont pas complètement adaptés au cas d'une banque centrale. Le rapport public devrait cependant préciser que ce particularisme a justement conduit au développement d'un suivi adapté, d'une part à travers la commission Etat – Banque de France qui examine l'exécution des prestations d'intérêt général et les conditions de leur remboursement, d'autre part au moyen du contrat de service public triennal qui fixe des objectifs à la Banque de France, chargée de rendre compte sur la base d'indicateurs. La compétitivité de la Banque de France en tant qu'opérateur de l'Etat fait donc l'objet d'une évaluation continue, via le conseil général auquel assiste le censeur représentant l'Etat, la commission Etat – Banque de France et la commission de suivi du contrat de service public.

*Certes, l'Etat souscrit à l'idée que la participation au comité d'audit de son représentant au conseil général, au-delà de la seule séance annuelle de présentation des comptes, serait de nature à améliorer la gouvernance et l'évaluation de la compétitivité de la Banque.*

*Mais il ne peut toutefois être considéré, compte tenu du cadre déjà existant, que le remboursement à la Banque de France des dépenses engagées au titre des prestations d'intérêt général, sur la base des coûts complets hors amortissements, serait assimilable à un refus de remboursement des coûts complets, visant à compenser l'insuffisance supposée du pouvoir d'influence de l'Etat sur les missions de la Banque.*

***« Conclusion »** : malgré les progrès relevés, la Cour maintient son appréciation selon laquelle les relations financières entre l'Etat et la Banque de France demeureraient insuffisamment formalisées. Pourtant, le code monétaire et financier, les conventions qui servent de support à la commission Etat – Banque de France et le contrat de service public fournissent un cadre juridiquement étoffé. Ce qui ne veut pas dire qu'il doit rester figé ; mais s'il est appelé à évoluer, ce sera davantage par souci d'actualisation et de modernisation que pour insuffisance de formalisme.*

#### **RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE**

*L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relative à « la Banque de France » appelle de ma part les observations ci-après.*

*J'ai pris note, tout d'abord, des appréciations favorables portées par la Cour sur les évolutions constatées dans nos modes de gestion. La Banque de France a en effet poursuivi les actions qu'elle avait mises en œuvre depuis plusieurs années en vue d'abaisser son point mort et recherché toutes les occasions d'obtenir des réductions significatives de ses charges d'exploitation, tout en améliorant la qualité des services qu'elle rend. Comme l'analyse de la Cour le souligne, la Banque a en particulier mené à bien, dans les délais prévus, deux réformes d'envergure en réaménageant l'implantation territoriale de son réseau et en réorganisant ses structures industrielles de production de billets. Ces opérations, qui ont permis de substantielles réductions d'effectifs et de coûts, se sont achevées par la vente des immeubles d'exploitation libérés. La mise en œuvre d'applications informatiques nouvelles, notamment pour le traitement du surendettement ou pour l'analyse et la collecte d'informations sur les entreprises, et la recherche constante d'amélioration dans les modes de fonctionnement des services centraux dégageront de nouveaux gains de productivité au cours des prochaines années.*

*La Cour relève aussi que les charges nettes de la Banque ont enregistré une diminution grâce aux recettes supplémentaires générées par une meilleure couverture des coûts en même temps que par une amélioration de la qualité des services rendus aux établissements de crédit, en particulier*

*pour la consultation du Fichier central des chèques et du Fichier bancaire des Entreprises (FIBEN). En sus des missions de banque centrale qu'elle exerce pour l'essentiel dans le cadre de l'Eurosystème, la Banque de France rend en effet des services dont elle s'attache avec détermination à couvrir le coût complet. En ce qui concerne le règlement des prestations assurées par la Banque pour le compte de l'Etat, les conclusions de l'audit conjoint conduit l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de la Banque de France, en vue d'un remboursement au coût complet de ces prestations, n'ont pas encore à ce jour été mises en œuvre. Les discussions sur ce point devraient s'engager rapidement avec le ministère des finances et je suis particulièrement désireux qu'elles permettent non seulement de bien circonscrire les prestations confiées par l'Etat à la Banque et de fixer à cette dernière des objectifs en termes de performance mais aussi d'assurer la couverture du coût complet de tous les services rendus dans ce cadre. A cet égard, une proposition de loi présentée par le président de la commission des finances du Sénat, actuellement en cours de discussion au Parlement, prévoit que l'élaboration de la balance des paiements sera désormais incluse dans le périmètre des missions fondamentales de la Banque de France et sera donc intégralement financée par elle-même.*

*S'agissant de la supervision bancaire, je tiens à souligner que je ne partage pas l'avis de la Cour lorsqu'elle recommande que les établissements de crédit participent au financement du contrôle prudentiel. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'écrire dans ma réponse au rapport public particulier sur la Banque de France de mars 2005, j'estime qu'une telle orientation serait de nature à porter atteinte à la nécessaire indépendance de la supervision bancaire. La surveillance prudentielle constitue une mission de banque centrale par excellence, et il est donc naturel et légitime que son financement soit assuré par la Banque Centrale elle-même. En outre, comme je l'indiquais également, lorsqu'elle exerce son pouvoir de sanction disciplinaire dans les conditions prévues par l'article L.623-21 du Code monétaire et financier, la Commission bancaire constitue une juridiction administrative, suivant les dispositions de l'article L.623-21 du même code, et je considère que le financement d'une juridiction par ses assujettis constituerait un paradoxe.*

*Les développements relatifs à la politique du personnel donnent acte à la Banque des réformes entreprises dans le domaine des détachements de personnel dans des organismes extérieurs, des progrès de productivité enregistrés dans la gestion de certaines activités sociales comme les restaurants d'entreprise et de la clarification des relations entre la Banque et les comités d'établissement. Comme le recommande la Cour, nous allons engager très prochainement une négociation avec les partenaires sociaux sur la révision en profondeur du budget des dépenses sociales avec un double objectif de réduction globale de la charge financière et d'amélioration des prestations services aux agents.*

*Deux recommandations majeures de la Cour vont être mises en œuvre dans les prochaines semaines ; la première concerne la réforme des retraites, la seconde celle des organes de gouvernance.*

*En ce qui concerne les retraites, je soulignerai simplement que la Banque de France est parvenue, au terme d'un long processus de négociation, à élaborer une réforme qui a recueilli l'accord d'une majorité de syndicats représentant près de 80 % du personnel. Cette réforme, qui rapproche son régime au plus près de celui de la fonction publique –dont elle reprend l'essentiel du dispositif- et qui organise le retour à l'équilibre financier dans un avenir proche, a également obtenu l'accord de l'Etat. Elle devrait être finalisée très bientôt avec la publication du décret qui permettra son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril prochain.*

*S'agissant des organes de gouvernance, la proposition de loi précitée, votée en première lecture par le Sénat, comporte plusieurs dispositions relatives à la composition et au rôle du Conseil général qui ont l'approbation du Gouvernement de la Banque.*

*Enfin, c'est avec satisfaction que j'ai lu que la Cour avait constaté que non seulement ses recommandations avaient été largement mise en œuvre mais aussi que la Banque s'était engagée dans une politique volontariste d'amélioration de sa productivité. Les réformes qui ont été entreprises au cours de ces derniers exercices visent en effet à permettre que la Banque assure toutes les missions qui lui sont confiées par le Traité ou par la loi au meilleur coût pour la collectivité nationale. Cette démarche, qui est qualifiée par la Cour elle-même de « courageuse », sera poursuivie de manière toujours aussi déterminée pendant les exercices à venir.*

---