

La poursuite des réformes à la Banque de France

Dans le rapport public annuel pour 2007, la Cour avait examiné les suites données à son rapport public particulier de mars 2005 sur la Banque de France portant sur les années 1994 à 2004. Un an après, la mise en œuvre de deux réformes majeures dont la Cour avait souligné les enjeux, le régime de retraite et les modalités de gouvernance, est effective. En parallèle, dans de nombreux domaines, les changements comme les efforts de rationalisation précédemment entrepris se sont poursuivis.

La réforme du régime de retraite

La Cour avait recommandé une réforme du régime spécial de retraite des agents de la Banque.

Le 1^{er} avril, à l'issue d'un large processus de concertation et de négociation, la réforme du régime spécial est entrée effectivement en application. Le nouveau dispositif aligne ce régime sur celui de la fonction publique en instaurant progressivement un allongement de la durée requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, portée de 37,5 ans à 40 ans, en même temps qu'un relèvement à 65 ans de la limite d'âge, en mettant en place un dispositif de décote-surcote et en élargissant l'assiette de cotisation à l'ensemble des éléments fixes de la rémunération des agents actifs. Il est également prévu que les modifications qui seront apportées au régime de la fonction publique seront automatiquement transposées, s'il y a lieu, dans le régime de la Banque de France

La mise en œuvre de cette réforme a recueilli l'accord de l'État qui s'est engagé à ce que la couverture des engagements de retraite soit assurée de manière progressive, dans les limites permises par le résultat brut de la Banque et le versement à l'État de la part prépondérante de ce dernier. Les modalités en sont les suivantes :

- une dotation annuelle prioritaire à la Caisse de réserve des employés du montant nécessaire pour que les droits nouveaux acquis par les agents au cours de l'exercice soient couverts ;
- une dotation à une réserve spéciale destinée à couvrir progressivement la fraction non financée des droits passés accumulés antérieurement à la réforme.

La répartition du résultat brut de l'année 2006, qui s'établit à 2 054 M€ a ainsi permis d'effectuer :

- une dotation à la Caisse de réserve des employés de 155 M€(ce montant intègre 125 M€ au titre des droits acquis pendant l'exercice 2006 et 30 M€de rattrapage pour l'exercice 2005) ;
- une première dotation à la réserve spéciale d'un montant de 109 M€

A méthode et paramètres inchangés par rapport à l'évaluation des engagements de retraite à fin 2006 et selon un scénario central qui privilégie les départs précoces chez les non-cadres (ce qui est conforme aux observations relevées dans la fonction publique), l'économie immédiate, en termes d'engagements de retraite, résultant de la mise en œuvre de la réforme du régime serait de l'ordre de 600 M€et les projections à horizon de 15 ans font apparaître une économie qui devrait atteindre 1 Md€. Ce montant est à rapprocher de l'engagement sur les seuls actifs, soit 4,7 Md€

L'effort consenti par les actifs sera nettement moindre que celui consenti par la Banque et, par voie de conséquence, par l'Etat actionnaire. Mais l'effort accru demandé à l'Etat est, dans une 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 réforme de la gouvernance et la clarification des missions

La Cour avait recommandé une réforme de la gouvernance de la Banque, une clarification des conditions d'application de dispositions fiscales ou relatives au Code du travail et des modalités d'exercice de certaines missions.

La loi du 20 février 2007 a tiré toutes les conséquences de l'intégration de la Banque au sein du Système européen de banques centrales (SEBC) et notamment du transfert du pouvoir monétaire à la Banque Centrale Européenne (BCE), en supprimant le Conseil de la politique monétaire, en remplaçant le Conseil général au cœur de l'administration de la Banque et en instituant un Comité monétaire au sein de ce dernier.

Le Conseil Général comprend désormais, outre le gouverneur et les deux sous-gouverneurs, deux membres nommés par le Président du Sénat et deux membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale ainsi que deux membres nommés en Conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'économie et un représentant élu des salariés de la Banque de France. Sans changement par rapport aux dispositions antérieures, un censeur, ou son suppléant, nommé par le ministre chargé de l'économie, assiste aux séances du Conseil général. Le Comité monétaire comprend le gouverneur, les deux sous-gouverneurs et les quatre membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires ; il est chargé d'examiner les évolutions monétaires, d'analyser les implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du SEBC et d'adopter les mesures nécessaires pour transposer les orientations de la BCE.

Il reste que les relations avec l'Etat n'ont pas été totalement clarifiées par la réforme de la gouvernance de la Banque. La Cour avait recommandé que cette clarification se fasse autour de trois principes : distinguer le rôle d'actionnaire de l'Etat des autres fonctions qu'il remplit, généraliser une démarche de type « délégation de service public » dans des missions telles que le surendettement et s'assurer régulièrement de la compétitivité de l'opérateur. Ces principes demeurent d'actualité. Il importe en tout cas que l'Etat puisse exercer pleinement ses responsabilités d'actionnaire dans le respect de l'indépendance de la Banque, ce qui justifie sa participation au comité d'audit créé en octobre 2004 conformément à une recommandation de la Cour.

En outre, la loi du 20 février 2007 a clarifié les conditions d'application de dispositions fiscales ou relatives au Code du travail, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles réformes, comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport public de mars 2005.

La loi a aussi précisé les modalités d'exercice de certaines missions de la Banque. Désormais expressément habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements nécessaires pour l'exercice de ses missions fondamentales, la Banque de France s'est vu confier, au titre de ces dernières, l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure de la France y compris la contribution à l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure de la zone euro. Cette clarification répond aux recommandations de la Cour. En outre, autorisée à communiquer les renseignements qu'elle détient sur leur situation financière aux autres banques centrales, aux institutions chargées d'une mission similaire à l'étranger et aux établissements de crédit, la Banque a pu accéder, par décision de la Commission bancaire en date du 19 juin 2007, au statut d'organisme d'évaluation externe de crédit, prévu par la réforme dite "Bâle II". Ce statut conforte l'assise de son activité de cotation des entreprises.

La poursuite des efforts de rationalisation et de la baisse du point mort

La Cour avait recommandé que la Banque de France bâtit et mette en œuvre un modèle financier permettant d'abaisser son point mort⁴⁶ afin de pouvoir entrer dans le groupe des banques centrales nationales les plus efficaces de l'Eurosystème. Dans le rapport public annuel de février 2007 la Cour avait évalué les efforts engagés par la Banque en vue de maîtriser ses charges et d'abaisser son point mort à 1 % en 2008.

La réforme de la fonction achat a permis de réaliser des économies assez substantielles. La refonte du siège qui s'accompagne de réformes de structure, avec le rapatriement des services du secrétariat général de la commission bancaire, devrait aussi se traduire par des économies significatives.

46) Le point mort désigne le taux de rendement des placements financiers qui permet à la Banque de France de couvrir ses charges d'exploitation.

L'année 2007 marque l'achèvement du plan d'adaptation territoriale. 115 succursales ont été supprimées. Le réseau est désormais composé de 96 succursales départementales dont 68 conservent des activités de caisse. Ce maillage départemental est complété par 32 autres implantations aux missions différenciées : 21 antennes économiques dont 4 disposant d'une caisse, 7 centres de traitement du surendettement et 4 centres de traitement de la monnaie fiduciaire. Des bureaux d'accueil et d'information sont ouverts dans toutes les villes où la Banque de France n'a maintenu aucune implantation. La cession des immeubles des succursales fermées dans le cadre du plan d'adaptation territoriale décidé à l'automne 2003 est désormais pratiquement achevée. Les immeubles désaffectés non encore cédés seront proposés aux municipalités ou mis en vente selon une procédure d'appel d'offres. L'élaboration d'un bilan de cette réforme a d'ores et déjà été entreprise, la situation des unités rattachées à une succursale fait l'objet d'un examen et une étude à long terme a été demandée au caissier général sur l'implantation des caisses sur le territoire. Dans cette perspective la Cour réitère sa recommandation de poursuivre l'adaptation du réseau 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.

En matière de ressources humaines, la Cour avait souligné la nécessité d'une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives. Conformément aux termes du protocole d'accord du 21 novembre 2006 signé avec tous les syndicats et relatif à l'amélioration du dialogue social et à l'évolution de la politique sociale de la Banque, des négociations ont été conduites avec les partenaires sociaux en vue de redéfinir les moyens mis à la disposition des organismes sociaux. La Banque s'est ainsi engagée dans la voie d'une réduction des effectifs détachés dans les organismes sociaux, qui devrait permettre de ramener le nombre d'agents détachés à 1,5 % de l'effectif en EATP de la Banque d'ici 2011 et de rapatrier dans l'exploitation d'ici la fin 2008 58 agents (en équivalent temps plein) sur 295, soit une diminution de près de 20 %. Simultanément, a été arrêté le principe de restitutions totales ou partielles de plusieurs centres de vacances et sportifs, en vue de leur cession, pour réduire le parc de centres dont la Banque est propriétaire. Enfin, l'administration de la Banque a indiqué que les coopératives de province devraient être fermées à bref délai et que l'organisation de celle de Paris devrait évoluer en profondeur, étant précisé que la Banque n'apporterait plus son soutien à ces organismes.

L'année 2007 a vu également s'ouvrir une négociation sur le thème de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Bien qu'aucun accord n'ait pu être signé, la Banque a décidé de s'engager dans des réalisations concrètes. L'identification de fonctions sensibles, l'étude de l'évolution des compétences mobilisées et la définition de parcours professionnels sont au cœur des réflexions, qui doivent améliorer la mobilité professionnelle et contribuer à la préparation des départs en nombre que la Banque connaîtra d'ici 5 à 10 ans. D'ores et déjà, les règles de mobilité géographique et professionnelle des personnels non cadres ont été modifiées pour faire prévaloir les critères de compétences sur toute autre considération.

Les effectifs moyens statutaires et non statutaires, après avoir décliné de 4,7 % en 2006, devraient enregistrer une nouvelle baisse, du même ordre de grandeur, en 2007.

L'amélioration de la gestion interne de la Banque devrait se traduire, en 2007 comme en 2006, par une nouvelle réduction des charges d'exploitation qui devrait avoir une incidence significative sur l'abaissement du point mort (prévision révisée de 1,07 % en 2007 contre 1,20 % en 2006 et 1,52 % en 2005). L'objectif de 1 % en 2008 est donc confirmé.

Au titre de l'exercice 2006, la Banque a enregistré un résultat net de 1 246,3 M€ en 2006, plus de deux fois supérieur à celui de 2005 et a versé à l'État 807 M€ en impôt sur les sociétés et 922 M€ en dividende, soit un total de 1 729 M€. Le bénéfice attendu pour l'exercice 2007 devrait à nouveau connaître une augmentation marquée.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

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

J'ai pris note, tout d'abord, du constat effectué par la Cour sur la concrétisation en 2007 de deux réformes majeures à la Banque de France, recommandées par la Cour, portant sur le régime de retraite des personnels et sur les modalités de gouvernance.

En ce qui concerne la réforme de la gouvernance de la Banque, le projet d'insertion prend acte de la suppression du Conseil de la politique monétaire et du changement de la composition du Conseil général qui est au cœur de l'administration de la Banque et qui comporte désormais également en son sein un Comité monétaire chargé d'examiner les évolutions monétaires, d'analyser les implications de la politique monétaire élaborée au sein de l'Eurosystème – et non du SEBC – et d'adopter les mesures nécessaires pour transposer les orientations de la BCE. La Cour note cependant que les relations avec l'État n'ont pas totalement été clarifiées et que cette clarification doit notamment conduire à généraliser une démarche de type « délégation de service public dans des missions telles que le surendettement et à s'assurer régulièrement de la compétitivité de l'opérateur ». À cet égard, je tiens à souligner que la Banque est prête à s'engager dans cette voie mais que cela implique que l'État prenne en charge le coût complet des prestations que la Banque effectue pour son compte, principe que la Cour avait elle-même recommandé. La Cour se prononce également en faveur de la participation du censeur au comité d'audit créé au sein du Conseil général en octobre 2004. Sur ce point, je tiens à souligner qu'en limitant la composition du comité d'audit aux membres du Conseil général qui ne sont pas parties prenantes, i. e. qui ne sont ni gestionnaires de la Banque ni représentants de l'actionnaire ou des salariés, la Banque a cherché à se rapprocher le plus possible d'une composition que l'on trouve souvent dans les sociétés et qui consiste à ne mettre dans le comité d'audit que des administrateurs indépendants. Au demeurant, afin d'assurer une parfaite information de l'actionnaire sur les comptes de la Banque, l'usage s'est établi que le président du comité d'audit invite le censeur à assister à la séance au cours de laquelle les commissaires aux comptes présentent le résultat des investigations auxquelles ils se sont livrés en vue de la certification des comptes annuels.

C'est avec satisfaction que j'ai en outre noté les 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'insertion le souligne, la Banque a en particulier mené à bien, dans les délais prévus, la réforme de l'implantation territoriale de son Réseau. L'élaboration d'un bilan de cette réforme a d'ores et déjà été entreprise et, tout en respectant le cadre départemental fixé en accord avec les pouvoirs publics, j'ai demandé au directeur du Réseau d'examiner la situation des unités rattachées à nos succursales départementales ainsi qu'au Caissier général de conduire une étude à long terme sur l'implantation de nos caisses sur le territoire.

S'agissant de la réforme touchant aux dépenses sociales, je crois utile de préciser que les actions engagées par la Banque s'inscrivent désormais dans le cadre d'un relevé de conclusions signé par quatre organisations syndicales sur sept. La réduction envisagée du nombre d'agents mis à la disposition des organismes sociaux devrait permettre au plus tard en 2011 de limiter ce nombre à 1,5 % de l'effectif eatp de la Banque. En outre, dans un souci de clarification, la Banque a procédé à la dénonciation du « quasi-statut » dont bénéficiaient les personnels employés par les organismes sociaux.

En complément des quelques remarques qui précèdent, j'ai lu avec une grande satisfaction que la Cour avait souligné que la Banque s'était engagée dans une politique volontariste de maîtrise de ses dépenses et d'amélioration de sa productivité. Comme je l'indiquais déjà l'an dernier, les réformes entreprises au cours de ces derniers exercices visent en effet toutes 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 gestion rigoureuse devrait continuer à faire diminuer le point mort qui, après avoir baissé à 1,52 % en 2005 et 1,20 % en 2006, devrait s'établir à 1,07 % en 2007 et s'approcher en 2008 de l'objectif de 1 % fixé par la Cour. Il va de soi que cette démarche, que la Cour a elle-même qualifiée de « courageuse », sera poursuivie de manière toujours aussi déterminée pendant les exercices à venir.
