

Première partie
Les finances publiques

Chapitre IV

Une institution financière

**La Banque de France : une nouvelle stratégie face à un
environnement plus instable**

La Banque de France : Une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable

PRESENTATION

Banque centrale nationale, membre de l'Eurosystème¹⁶⁰, la Banque de France participe à la définition et à l'exécution de la politique monétaire de la zone euro. A ce titre, elle joue un rôle essentiel dans le financement de l'économie. Elle exerce également des missions de service public pour le compte de l'Etat, notamment dans le cadre du traitement du surendettement des ménages.

Dans un rapport public thématique¹⁶¹ de mars 2005, la Cour dressait un constat sévère sur sa gestion alors que la Banque de France venait d'enregistrer, pour la première fois de son histoire, une perte sur l'exercice 2003. Les recommandations formulées dans ce rapport ont fait l'objet d'un suivi dans les rapports publics annuels de 2007 et de 2008. La Banque de France a mis en œuvre un certain nombre de réformes délicates et indispensables, qui étaient recommandées par la Cour.

Aujourd'hui, malgré le redressement de son résultat net, elle est confrontée à de nouveaux défis liés à la fois à la forte instabilité de l'environnement financier mondial et à l'évolution du contexte dans lequel elle exerce ses missions.

La crise financière qui a commencé à l'été 2007 a profondément modifié les conditions d'intervention de l'Eurosystème. Des mesures de politique monétaire dites « non conventionnelles » ont été mises en œuvre à partir d'octobre 2008. Certaines d'entre elles ont été progressivement réduites en 2010, puis réactivées à partir de début août 2011, en raison

¹⁶⁰ L'Eurosystème désigne l'ensemble formé par la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des pays qui partagent la même monnaie, l'euro. 17 Etats membres ont adopté l'euro (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal au 1er janvier 1999 ; Grèce au 1er janvier 2001, Slovaquie au 1er janvier 2007, Chypre et Malte au 1er janvier 2008, Estonie au 1er janvier 2011). Le système européen de banques centrales (SEBC) comprend, en outre, les banques centrales des Etats membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de la zone euro.

¹⁶¹ Cour des comptes, rapport public thématique, « *La Banque de France* », mars 2005.

de la crise de la dette souveraine de certains Etats de la zone euro. Ces mesures sont porteuses de risques financiers nouveaux pour l'Eurosystème. La présente insertion analyse uniquement leur incidence sur la situation financière de la Banque de France, la conduite de la politique monétaire ne relevant pas de la compétence de la Cour.

L'organisation de l'Eurosystème évolue, par ailleurs, progressivement d'un modèle où les décisions prises en commun étaient mises en œuvre par chacune des banques centrales nationales vers un modèle plus intégré où la mise en œuvre est effectuée, pour certaines activités, par quelques-unes d'entre elles. Cette spécialisation contraint la Banque de France à défendre ses intérêts propres et les intérêts nationaux dans ce nouveau modèle, en participant activement aux comités de la Banque centrale européenne (BCE) et en formulant des offres de service dont le caractère compétitif est un critère important de sélection. Or, ses charges d'exploitation demeurent élevées et elle reste la banque centrale nationale de la zone euro dont les effectifs sont les plus nombreux (13 000 agents en équivalent temps plein fin 2010¹⁶²), malgré la réduction intervenue depuis 2005.

Cet environnement en mutation rapide implique une double exigence :

- une stratégie, couvrant à la fois la gestion financière et la gestion interne, qui soit adaptée aux conditions nouvelles d'exercice des missions de la Banque de France ;

- un effort accru de maîtrise des charges afin de garantir son efficience, sa compétitivité et en définitive, son indépendance.

Institution publique *sui generis*, la Banque de France a vu son rôle profondément transformé par le passage à l'euro. Elle n'a plus à défendre seule la monnaie nationale. Ses emplois et ses ressources sont largement contraints et mutualisés. Sa situation financière reflète à la fois des décisions collectives prises au sein de l'Eurosystème, auxquelles le gouverneur participe selon le principe « un homme égal une voix », et des décisions de gestion qui lui sont propres. Son action doit être évaluée au regard de ses missions de banque centrale et de ses missions d'intérêt général, qui en font un cas à part au sein de la zone euro.

¹⁶² Le bilan social donne un chiffre de près de 15 000 agents qui comprend tous les agents, y compris les préretraités et les agents qui ne sont pas rémunérés (par exemple, les agents détachés ou en position hors cadre). L'effectif comptable des agents rémunérés par la Banque est de 14 024. L'effectif net en équivalent temps plein est de 13 009.

I - Les spécificités d'une banque centrale nationale de la zone euro

A - La dualité des missions

L'Eurosystème fonctionne selon un principe dit de « décentralisation opérationnelle » : les décisions de politique monétaire, prises de manière centralisée, sont mises en œuvre simultanément par les banques centrales nationales, en s'appuyant sur une gamme d'instruments qui permettent l'ajustement de la liquidité bancaire et le pilotage des taux d'intérêt. Dans ce cadre, la Banque de France assure un ensemble de missions de banque centrale qui lui sont dévolues en application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁶³, et que le code monétaire et financier qualifie de missions fondamentales.

Elle exerce également, à la demande de l'Etat ou avec son accord, des missions d'intérêt général qui lui sont largement spécifiques (gestion du compte du Trésor, secrétariat des commissions de surendettement, etc.) et qui mobilisent une part des effectifs beaucoup plus élevée (38 % du total) que dans les autres banques centrales nationales de l'Eurosystème¹⁶⁴.

¹⁶³ Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est un des deux traités issus de la négociation qui conduisit à l'adoption du traité de Lisbonne. Il prend la suite du traité instituant la Communauté européenne et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 à l'issue des procédures de ratification dans les 27 Etats membres.

¹⁶⁴ 5 % en Allemagne, 14 % en Espagne, 22 % en Italie, et 23 % en Grèce.

Les missions fondamentales de la Banque de France

La Banque de France participe à l'accomplissement des missions et au respect des objectifs assignés au SEBC par le traité. Chargée de l'exécution des opérations de politique monétaire, elle refinance les banques françaises en leur prêtant, contre garanties, les liquidités dont elles ont besoin. Il lui est interdit d'accorder tout type de crédit à toute entité publique non bancaire. Elle détient et gère les réserves de change de l'Etat en or et en devises. Elle assure également la gestion déléguée des réserves de change qu'elle a transférées à la BCE. Elle veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement et s'assure de la sécurité des moyens de paiement et, en coopération avec l'Autorité de contrôle prudentiel et/ou l'Autorité des marchés financiers, des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers. Elle est seule habilitée, sur le territoire national, à émettre les billets en euros et assure l'entretien de la monnaie fiduciaire (pièces et billets). Elle établit la balance des paiements et la position extérieure de la France.

La Banque de France porte à son bilan des actifs productifs de revenus (avoirs en devises, concours aux établissements de crédit, relations avec l'Eurosystème, titres) et d'autres qui ne le sont pas (avoirs en or). Au passif, figurent principalement une ressource gratuite (les billets en euros), des passifs qui doivent être rémunérés (réserves obligatoires des banques, etc.), des provisions, des capitaux propres et des réserves.

Le bilan simplifié de la Banque se présente comme suit :

Bilan simplifié de la Banque de France en 2004 et 2010

ACTIF (M€)	31/12/04	31/12/10	PASSIF (M€)	31/12/04	31/12/10
Réserves de change en or et en devises	55 251	126 188	Billets en circulation	95 928	157 415
- Or	30 863	82 640	Engagements en euros envers les établissements de crédit de la zone euro dans le cadre des opérations de politique monétaire	26 407	44 643
- Devises	24 388	43 548	Relations avec l'Eurosystème	112	28 363
Concours aux établissements de crédit dans le cadre de la politique monétaire (dont opérations de refinancement)	14 066	34 984	Dépôts de non-résidents en € et en devises	5 056	111 860
Autres concours en € aux établissements de crédit de la zone euro (hors titres)	2 425	24 716	Autres éléments de passif	13 619	40 214
Relations avec l'Eurosystème	74 369	85 998	Comptes de réévaluation	7 548	67 961
- Créance sur la BCE au titre de la répartition des billets	50 278	76 506	Fonds pour risques généraux	345	1 835
- Participation au capital de la BCE, créance sur la BCE au titre des avoirs de réserves transférés et divers	24 091	9 492	Réserve de réévaluation des réserves en or et en devises de l'Etat	21 264	21 822
Titres (hors titres en devises détenus dans le cadre de la gestion des réserves de change et titres de participation dont titres BCE)	16 370	160 876	Capital, réserves, report à nouveau	3 185	4 954
- Titres détenus dans le cadre de la politique monétaire	0	21 336	Résultat de l'exercice	82	2 559
- Portefeuille monétaire pour compte propre en euro	11 224	69 079	Total passif	173 546	481 626
- Portefeuille adossé à des dépôts de la clientèle	0	58 984			
- Autres titres	5 146	11 477			
Autres éléments d'actif	11 065	48 864			
Total actif	173 546	481 626			

B - La mutualisation des ressources et des pertes

Le capital de la BCE est détenu par les banques centrales de l'Union européenne selon une clé révisée tous les cinq ans. Les banques centrales nationales de la zone euro souscrivent et libèrent 100 % de leur quote-part du capital, reçoivent un dividende de la BCE (lorsque son résultat le permet) et sont tenues de couvrir les pertes de cette dernière. Les autres banques centrales nationales n'honorent que 3,75 % de leur

quote-part de capital et ne participent ni aux pertes ni au résultat bénéficiaire.

Les membres de l'Eurosystème (banques centrales nationales et BCE) se partagent les ressources correspondant aux billets en circulation libellés en euros et le revenu qu'elles dégagent au titre des opérations de politique monétaire proportionnellement à leur clé dans le capital de cette dernière (20,32 % pour la Banque de France). Elles peuvent également se partager, sur décision du Conseil des gouverneurs, les pertes éventuelles afférentes aux opérations de politique monétaire réalisées pour le compte du SEBC.

II - Les opérations financières de la Banque

La situation financière de la Banque a considérablement évolué depuis le rapport public de la Cour de mars 2005.

L'exercice 2003 s'était soldé par une perte de 179 M€. Il était alors impératif de réduire les charges de structure afin de préserver l'équilibre financier dans un contexte de taux d'intérêt durablement bas, limitant ainsi les ressources susceptibles d'être retirées de l'exercice des missions de politique monétaire.

En 2010, la Banque a réalisé un bénéfice net de près de 2,6 Md€, niveau qui n'avait pas été observé depuis 1970.

A - Un équilibre financier transformé

1 - Une forte croissance de la taille du bilan

Le bilan de la Banque de France a triplé depuis 2003 et atteint près de 482 Md€ en 2010.

Cette augmentation résulte, de manière structurelle, de la croissance de la circulation des billets en euro et des modalités de partage des ressources correspondantes au sein de l'Eurosystème. Elle est favorable à la France (cf. encadré ci-après). La Banque a ainsi bénéficié du partage d'une ressource en billets plus largement utilisée au sein et en dehors de la zone euro, en raison du développement du rôle international de l'euro. Ce partage est indépendant du montant de ses propres émissions de billets, ce qui constitue une différence fondamentale avec l'époque antérieure au passage à l'euro.

Partage des ressources en billets au sein de l'Eurosystème

Le partage des billets en circulation libellés en euros entre les banques centrales nationales membres de l'Eurosystème se fait proportionnellement à leur part dans le capital de la BCE.

La Banque de France est favorisée par un tel partage, le montant des billets mis en circulation à ses guichets étant très inférieur à sa quote-part dans la circulation fiduciaire de la zone euro. Elle dispose donc, au-delà de ses émissions nettes de billets, d'une ressource supplémentaire.

La contrepartie à l'actif de son bilan de ce supplément de ressources constitue une créance sur l'Eurosystème qui est rémunérée au taux marginal des opérations de refinancement bancaire. Cette créance s'élevait à 76,5 Md€ à fin 2010, contre 50,3 Md€ à fin 2004. Le revenu en résultant a atteint 2,7 Md€ en 2008, mais reste fluctuant, car il est lié au niveau des taux directeurs de la zone euro (il ne s'élevait plus en 2010 qu'à 756 M€).

Plus récemment, la crise financière a entraîné, notamment en 2008 et 2009 et à nouveau depuis l'été 2011, une très forte augmentation de la taille du bilan de la Banque, sous l'effet de l'accroissement du volume des refinancements consentis aux établissements de crédit.

Des banques centrales extérieures à la zone euro ont, par ailleurs, transféré la gestion d'une partie de leurs réserves de change, des banques commerciales¹⁶⁵ vers la Banque de France, pour réduire leurs risques.

Enfin, la valeur du stock d'or a fortement progressé à la suite de l'augmentation du cours de l'or.

2 - Une gestion financière plus orientée vers le rendement

Pour atteindre l'objectif de stabilité des prix, le principal instrument utilisé par la BCE est le taux d'intérêt – le même pour l'ensemble des Etats de la zone euro – auquel les banques centrales nationales prêtent de la monnaie centrale aux banques commerciales implantées dans leur pays pour répondre à leurs besoins de liquidité.

L'importance des concours accordés par la banque centrale dépend étroitement des modalités de refinancement du système bancaire.

¹⁶⁵ L'encours des dépôts confiés par les banques centrales étrangères est ainsi passé de 28,73 Md€ en 2007 à 89,6 Md€ en 2008, puis à environ 100 Md€ en 2009 et 2010. La Banque de France dégage une marge d'intermédiation sur le placement de ces disponibilités.

En France, les banques ont fortement développé leurs activités de marché et ont pu, tout au moins jusqu'à un passé récent, se refinancer par ce canal sans recourir systématiquement au refinancement par la Banque centrale. Celle-ci a disposé de ce fait d'une ressource importante constituée notamment des billets et des dépôts rémunérés de ces banques.

Structurellement supérieure aux emplois affectés à l'animation du marché des liquidités et des taux d'intérêt, cette ressource d'origine monétaire lui a permis de constituer, pour l'essentiel en 2007 et 2008, d'importants portefeuilles de titres en euros à plus long terme. La Banque a décidé de les conserver jusqu'à l'échéance¹⁶⁶ pour se procurer des revenus réguliers. L'encours de ces portefeuilles monétaires classés en titres d'investissement et comptabilisés à leur valeur d'acquisition (et non valorisés à leur valeur de marché en fin d'exercice) est passé de 24 à 54 Md€ entre 2007 et 2010.

Ces portefeuilles, même s'ils sont adossés à des ressources monétaires, ne relèvent pas des missions de politique monétaire de la Banque de France. Leurs résultats ne sont donc pas partagés au niveau de l'Eurosystème. Les règles adoptées par l'Eurosystème, à compter de 2003, laissent chaque banque centrale nationale libre de décider de l'utilisation de ces ressources d'origine monétaire (prêts bancaires, portefeuilles titres, etc.).

La Banque de France a privilégié la constitution de portefeuilles de titres destinés à « figer » des taux de rendement élevés sur un horizon plus long, quelles que soient les évolutions des taux directeurs de la BCE.

Ces portefeuilles, qui relèvent d'une gestion financière « pour compte propre » de la Banque, visent à couvrir, par leurs revenus, ses charges d'exploitation élevées, à sécuriser son résultat et, par voie de conséquence, le montant du dividende versé à l'Etat. La stratégie d'investissement des portefeuilles « pour compte propre » de la Banque est déterminée par le gouverneur, qui est assisté d'un comité actif-passif¹⁶⁷.

¹⁶⁶ L'évaluation comptable de ces portefeuilles n'est pas corrélée avec les variations des marchés financiers : les titres d'investissement qui sont conservés jusqu'à leur maturité (correspondant à l'acronyme anglais HTM – held to maturity -) restent enregistrés, dans le bilan de la Banque, à leur valeur d'acquisition. La variation de la valeur des titres sur le marché n'est pas comptabilisée dans les comptes de la Banque.

¹⁶⁷ Le comité actif-passif est présidé par le gouverneur et comprend les deux sous-gouverneurs, le directeur général des opérations et le directeur des finances et du contrôle de gestion, celui-ci assumant le secrétariat du comité. Ce comité se réunit deux ou trois fois par an afin de conseiller le gouverneur ; il formule un avis en particulier sur le volume des investissements, l'allocation par type d'actifs ainsi que la durée des portefeuilles.

3 - Une forte progression du résultat et une augmentation importante des dividendes versés à l'Etat

Le résultat net de la Banque a progressé dès 2005 et a considérablement augmenté à partir de 2007 pour atteindre en 2010 près de 2,6 Md€.

Cette évolution s'explique largement, jusqu'en 2008, par l'augmentation du revenu tiré des opérations de politique monétaire¹⁶⁸, en lien avec la croissance de la circulation des billets en euro. En 2009 et en 2010, alors que ce revenu diminuait fortement du fait de la baisse des taux directeurs de la BCE, les revenus des portefeuilles monétaires « pour compte propre » classés en titres d'investissement (2 387 M€, puis 2 172 M€) ont permis, à eux seuls, de couvrir les charges nettes de la Banque.

Les modalités de partage du résultat distribuable de la Banque ont été précisées en 2006. L'Etat s'est engagé à ce que la Banque puisse en conserver le quart pour compléter progressivement la couverture des engagements de son régime spécial de retraite, l'Etat percevant une part prépondérante (75 %). Cette répartition (25/75) a été formalisée en 2010 dans un échange de lettres entre le ministre chargé de l'économie et le gouverneur.

L'amélioration de la situation financière de la Banque s'est traduite par une augmentation importante de l'impôt sur les sociétés acquitté (plus de 1,5 Md€) et du dividende versé à l'Etat (1,55 Md€ au titre de l'exercice 2010). Ce dividende est inférieur à celui d'EDF qui a été de 2,1 Md€, mais très supérieur, par exemple, à celui versé par la Caisse des dépôts et consignations (660 M€), au titre de l'exercice 2010. Il a constitué ainsi, au cours des dernières années, l'un des plus importants produits des participations financières de l'Etat.

B - Les résultats de la gestion active des réserves de change

La Banque de France détient et gère les réserves de change de l'Etat, qui sont inscrites à l'actif de son bilan. Ces réserves s'élevaient au 31 décembre 2010 à près de 141 Md€, dont 82,6 Md€ de réserves en or,

¹⁶⁸ Revenus tirés des opérations de refinancement, de la créance sur la BCE au titre de la répartition des billets, etc.

43,5 Md€ de réserves en devises¹⁶⁹ et 14,7 Md€ d'avoirs en droits de tirage spéciaux (DTS¹⁷⁰).

A la suite du transfert à la BCE de 8 Md€ au titre de la constitution de ses réserves de change, les réserves restées dans les livres de la Banque de France sont devenues une seconde ligne de défense de la valeur de l'euro¹⁷¹. La composition des réserves de change de la France devenant moins subordonnée à l'objectif d'intervention, la Banque s'est engagée dans une politique de diversification des réserves en devises.

Le cadre institutionnel de la gestion des réserves de change

En inscrivant la détention et la gestion des réserves de change parmi les missions fondamentales du SEBC, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a conféré aux autorités monétaires la responsabilité exclusive des décisions à prendre en la matière. Ainsi les décisions concernant la taille, la composition, les modalités de gestion, les interventions de change relèvent, selon le cas, du gouverneur de la banque centrale nationale ou du conseil des gouverneurs de la BCE. Ces décisions doivent être prises en toute indépendance, les dispositions du Traité prohibant toute instruction donnée par les gouvernements des États membres de l'Union concernant les missions fondamentales. Elles n'interdisent pas cependant un dialogue avec l'Etat.

1 - Les cessions d'or

Un accord est intervenu entre l'Etat et la Banque de France, matérialisé par un communiqué conjoint publié le 19 novembre 2004¹⁷², en vue de gérer plus activement les réserves de change.

L'accord visait à vendre une fraction du stock d'or¹⁷³ qui n'est pas productif d'intérêts et à en réinvestir le produit dans des portefeuilles en devises. Ces portefeuilles devaient procurer un revenu supplémentaire

¹⁶⁹ Les réserves en devises sont placées en titres obligataires étrangers.

¹⁷⁰ Actif de réserve international, créé en 1969 par le FMI et dont la valeur est basée sur un panier des quatre grandes devises : dollar, euro, livre sterling et yen.

¹⁷¹ Les réserves de la BCE, destinées aux interventions sur le marché des changes, en constituent la première ligne.

¹⁷² Communiqué de presse conjoint du ministère de l'économie des finances et de l'industrie et de la Banque de France du 19 novembre 2004.

¹⁷³ Le communiqué du 19 novembre 2004 précisait : "Le rythme de mise en œuvre du programme de vente dépendra du jugement que le Gouverneur portera, au fur et à mesure, sur l'opportunité d'y procéder, en particulier au vu de l'évolution des cours observés sur le marché de l'or".

supérieur à 200 M€ par an et augmenter à due concurrence le dividende versé à l'Etat¹⁷⁴.

Cet accord avait été rendu possible par le renouvellement, pour une période de cinq ans à compter du 27 septembre 2004, de l'accord de Washington conclu en 1999¹⁷⁵ entre quinze banques centrales européennes destiné à encadrer les ventes d'or. La Banque de France avait alors marqué son intention de vendre entre 500 et 600 tonnes d'or.

Entre décembre 2004 et septembre 2009, la Banque a mis en œuvre l'accord avec l'Etat en vendant 589 tonnes d'or, réduisant ainsi le stock de l'ordre d'un cinquième (- 19,5 %) ¹⁷⁶. Compte tenu de l'appréciation du cours de l'or¹⁷⁷, ces ventes ont permis de dégager d'importantes plus-values de cession (4,67 Md€ en montant cumulé).

Au plan patrimonial cependant, le résultat de ce programme n'est pas aussi satisfaisant, en raison de l'appréciation du cours de l'once d'or à partir de 2005. S'il n'avait pas été exécuté, la valeur des réserves en or aurait été, à fin 2010, supérieure de 19,4 Md€. La valeur en euro des réinvestissements en devises réalisés à partir des cessions d'or s'élevait pour sa part à 9,2 Md€ fin 2010.

A partir de l'été 2007, la crise financière a provoqué l'abaissement sensible des taux d'intérêt, alors que l'once d'or s'appréciait en moyenne de 20 % sur l'année. Les perspectives de rentabilité des actifs financiers en titres s'écartaient donc très significativement de celles des actifs financiers en or, en faveur de ce dernier. La Banque de France n'en a pas moins poursuivi son programme de cessions jusqu'à son terme¹⁷⁸. Les autres banques centrales nationales qui avaient entrepris des programmes de cession les ont interrompus plus tôt (Belgique en 2005, le Portugal en 2006, l'Autriche et l'Espagne en 2007).

¹⁷⁴ Extrait du communiqué du 19 novembre 2004 : « Au bout de cinq ans, le portefeuille en devises ainsi constitué, qui sera individualisé, devrait permettre à la Banque de France d'obtenir un revenu supplémentaire supérieur à 200 millions d'euros par an, qui fera l'objet d'un versement prioritaire à l'Etat ».

¹⁷⁵ Cet accord connu sous son acronyme anglais (Central Bank Gold Agreement 2) a été renouvelé en septembre 2009 dans des conditions plus restrictives, puisque le programme et le plafond annuel des ventes d'or ont été abaissés, respectivement, de 2 500 à 2 000 tonnes sur cinq ans et de 500 à 400 tonnes par an.

¹⁷⁶ Le stock d'or est passé de 2 984,7 tonnes à 2 435,4 tonnes entre la fin 2004 et la fin 2009.

¹⁷⁷ Le cours de l'once d'or qui s'établissait à 438 \$ à la fin de l'année 2004, s'élevait à 1 104 \$ à la fin de 2009, au moment de la fin du programme. Il se situait à près de 1 600 \$ fin 2011.

¹⁷⁸ Les cessions d'or sont intervenues entre 2004 et 2009 : 40 tonnes en 2004 ; 161,1 en 2005 ; 104,6 en 2006 ; 124,6 en 2007 ; 102,9 en 2008 ; 56 en 2009.

2 - La diversification des réserves en devises

La Banque a réinvesti le produit des cessions d'or dans des titres en devises destinés à diversifier la composition des réserves de change, dont le dollar américain constitue le socle traditionnel. A partir de 2004, elle a acquis des titres libellés principalement en dollars australiens et en livres sterling, qui présentaient des taux de rémunération supérieurs à ceux en dollar américain.

Les résultats modestes dégagés en 2005 et 2006 sur le placement de ces devises et les moins-values latentes apparues sur les portefeuilles en livres sterling en 2007 ont amené la Banque à modifier la gestion de ses placements.

En 2008, et au cours des années suivantes, des allègements de positions en livre sterling ont été réalisés. La perte de change nette enregistrée à la suite de ces cessions de titres libellés en livres sterling s'est élevée, sur la période 2007-2010, à 1,6 Md€¹⁷⁹.

3 - L'impact sur les réserves de réévaluation

Les variations quotidiennes des cours de l'or et des devises contre l'euro exposent la Banque de France à un risque de change du fait de la détention et de la gestion des réserves de change de l'Etat, inscrites à l'actif de son bilan. L'Etat apporte une couverture contre ce risque, sous la forme de deux réserves, inscrites au passif du bilan de la Banque : la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat (RRROE) et la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat (RRRDE).

Le résultat de la Banque est ainsi « insensibilisé » au risque de change.

La couverture du risque de change par les réserves de réévaluation

Les plus et moins-values réalisées lors des cessions d'or et de titres en devises ainsi que les pertes latentes au 31 décembre provenant des portefeuilles en devises sont imputés sur les réserves de réévaluation. Ce dispositif est précisé par la convention du 31 mars 1999 entre l'Etat et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'Etat, modifiée par avenant à deux reprises en 2002 et 2007.

¹⁷⁹ Ce montant de perte est obtenu en ajoutant aux gains et pertes réalisés sur les quatre exercices de 2007 à 2010, les moins-values latentes enregistrées en 2007 et en 2008.

Cette convention prévoyait à l'origine que les pertes sur devises qui excéderaient le montant de la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat (RRRDE) seraient imputées sur la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat (RRROE) ; cette dernière devait cependant être reconstituée, à due concurrence, les années suivantes, par affectation des gains sur devises et, le cas échéant, par prélèvement sur le bénéfice net limité à 10 % de ce dernier. Il était également prévu que, si les pertes épuisaient la RRROE, elles seraient couvertes par un concours du Trésor public avant arrêté des comptes de la Banque. Enfin, la convention de 1999 imposait que la RRRDE soit suffisante pour couvrir les pertes qui résulteraient d'un retour des cours de change aux niveaux les plus défavorables constatés sur les 10 derniers exercices. Si ce n'était pas le cas, un prélèvement serait opéré sur le bénéfice net (dans la limite de 10 %).

Une nouvelle convention sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'Etat, en date du 20 décembre 2010, s'est substituée à la convention du 31 mars 1999 (voir plus bas).

La Banque de France a enregistré, sur la période 2007-2010, des moins-values latentes de change de 5,2 Md€ dont 2,8 Md€ au titre des devises de diversification, notamment la livre sterling.

Evolution des réserves de réévaluation entre 2007 et 2010

(en M€)

	2007	2008	2009	2010
RRROE (début d'exercice)	20 033,6	18 499,3	18 499,3	18 499,3
Reprise sur RRROE	-2 612,4			
RRROE (fin d'exercice)	18 499,3	18 499,3	18 499,3	18 499,3
RRRDE (début d'exercice)	3 048,90	2 904,4	1 996,4	3 062,4
Résultat de change sur devises (gains – pertes réalisés)	12,4	307,7	269,9	251,1
Moins-values latentes	-2 769,2	-2 441,8	-32	0
Plus-values de cessions d'or	2 612,4	1 215,8	825	9,1
RRRDE (fin d'exercice)	2 904,4	1 996,4	3 062,4	3 322,8
<i>RRRDE sans abondement de la PV de cessions d'or</i>	<i>292</i>	<i>-1 842,1</i>	<i>-1 604</i>	<i>-1 352,8</i>

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

Ces moins-values latentes conduisant dès 2007 à un épuisement de la réserve de réévaluation des réserves en devises (RRRDE), la convention de 1999 a fait l'objet, en décembre 2007, d'un avenant. Celui-ci prévoyait d'imputer à cette réserve au 31 décembre 2007 les plus-values de cession d'or réalisées depuis 2004 et les plus-values de cession ultérieures. Ce mécanisme a permis d'abonder la RRRDE à hauteur de 4,6 Md€ entre 2007 et 2010 et ainsi de « neutraliser » l'impact sur le résultat des moins-values latentes sur devises (5,2 Md€).

Sans cette modification de la convention, l'insuffisance de la RRRDE aurait obligé à opérer un prélèvement sur le bénéfice net de la Banque, réduisant d'autant le dividende de l'Etat¹⁸⁰. A contrario l'avenant a conduit à réduire le montant des réserves de réévaluation et, par conséquent, le « matelas » de protection de la Banque contre le risque de change.

Au total, l'objectif budgétaire fixé en 2004 par l'Etat à la politique de diversification des réserves de change et consistant à générer un revenu supplémentaire de 200 M€ par an a été atteint sans difficulté, parce qu'il était modeste. Au plan patrimonial, les cessions d'or se sont révélées peu opportunes dans le contexte d'instabilité financière internationale, compte tenu de la sécurité attachée à cette classe d'actifs en période de crise. Enfin, la constitution de portefeuilles dans les devises de diversification a été à l'origine de moins-values de change, sans que ces dernières influent sur le résultat de la Banque grâce aux réserves de réévaluation.

C - Des risques accentués par la crise financière

La situation financière de la Banque doit être replacée dans un environnement qui est aujourd'hui porteur de risques financiers nouveaux et considérablement accrus, en raison des liens étroits qui existent entre la solidité du système financier européen et la crise affectant les dettes souveraines.

Les banques centrales de l'Eurosystème sont ainsi devenues un acteur majeur pour prévenir et gérer la crise bancaire et pour faire face à la montée des craintes de défaillance d'Etats de la zone euro. Leur mission en est rendue beaucoup plus complexe, car il ne s'agit plus seulement de préserver la stabilité monétaire mais également de concourir à la stabilité financière.

En élargissant la portée et l'ampleur de leurs opérations, les banques centrales voient leur exposition au risque s'accroître. La Banque de France a dû en tirer récemment les conséquences en convenant avec l'Etat d'augmenter progressivement ses fonds propres par affectation du

¹⁸⁰ Cf. encadré ci-dessus. La RRRDE aurait été insuffisante, en 2007, pour couvrir les risques associés aux plus bas cours de change des dix dernières années. Un prélèvement sur le bénéfice net de la Banque aurait donc dû être effectué pour couvrir ce risque. Des prélèvements auraient également dû intervenir en 2008.

résultat¹⁸¹, cet effort s'ajoutant à celui que l'Etat consentait déjà pour la couverture des engagements de retraite de la Banque.

1 - La montée du risque de crédit lié aux opérations de politique monétaire

La crise financière a fragilisé les établissements bancaires. A la suite de la défaillance, en 2008, de cinq banques (dont principalement Lehman Brothers), la Banque fédérale d'Allemagne, la Banque centrale du Luxembourg et la Banque nationale des Pays-Bas ont rencontré des difficultés pour recouvrer des créances apportées par ces banques en garantie d'opérations de refinancement.

Le risque de perte (évalué à 5 736 M€ en février 2009) a été partagé au sein de l'Eurosystème, sous la forme d'une provision répartie entre les banques centrales nationales selon la clé de répartition du capital de la BCE. La Banque de France a, pour sa part, provisionné 1 184 M€ dans ses comptes de l'exercice 2008¹⁸².

Afin de faciliter le refinancement à moyen et long terme des banques, l'Eurosystème a mis en œuvre, entre le 1^{er} juillet 2009 et le 30 juin 2010, un programme d'achat d'obligations sécurisées¹⁸³.

Au 31 décembre 2010, la Banque de France en détenait 11,5 Md€ sur un encours total de 60,9 Md€. En octobre 2011, la BCE a décidé de lancer un nouveau programme d'achat d'obligations sécurisées d'un montant cible de 40 Md€. A fin 2011, l'encours des deux programmes d'achat d'obligations sécurisées s'élève au total à 62,1Md€, à l'échelle de l'Eurosystème (59Md€ pour le premier et 3,1Md€ pour le second, selon la Situation financière consolidée de l'Eurosystème au 23 décembre 2011).

Les turbulences sur les marchés de la dette publique de certains Etats de la zone euro ont contraint l'Eurosystème à mettre en œuvre, à compter de mai 2010, un programme de rachat de leurs titres souverains[1] (« Securities Markets Programme ») dont les revenus comme les pertes éventuelles sont partagés. A fin 2010, la Banque de France portait une quote-part du programme d'une valeur de 12Md€ et

¹⁸¹ Ce renforcement s'effectue sans modifier le principe de partage du revenu distribuable qui en attribue 75 % à l'Etat et 25 % à la Banque.

¹⁸² Des reprises de provision ont été effectuées en 2009 (356 M€) et en 2010 (372 M€).

¹⁸³ Obligations de moyen et long terme émises par les établissements de crédit, dont le remboursement et le versement des intérêts sont garantis par les flux financiers provenant de portefeuilles dédiés de prêts (ou de titres représentatifs de portefeuilles de prêts) inscrits à l'actif du bilan de la banque, représentant la « sécurité » des obligations.

avait perçu des revenus nets substantiels sur ces portefeuilles (378 M€ en 2010).

A partir de l'été 2011, le programme d'achat de dettes souveraines a été réactivé et, fin 2011, le montant total des titres acquis par l'Eurosystème s'élevait à 211Md€.

A ce stade, aucune provision pour dépréciation n'a été constituée au titre de ces portefeuilles, car les facteurs déclenchant une dépréciation communs à l'ensemble des banques centrales nationales de la zone euro, ont été définis de manière restrictive¹⁸⁴.

Par ailleurs, les deux plans d'échange volontaire des titres de dette grecque du 21 juillet, puis du 27 octobre 2011, concernaient les créanciers privés mais ni la BCE, ni les banques centrales nationales, de l'Eurosystème.

2 - L'accentuation du risque de crédit liée à la gestion financière « pour compte propre »

La Banque de France a constitué en adossement de ses ressources monétaires, des portefeuilles classés en titres d'investissement, qui ne relèvent pas de ses missions de politique monétaire mais d'une gestion financière « pour compte propre », c'est-à-dire à sa seule initiative.

Ces portefeuilles en euros « pour compte propre », d'un montant de 56,7 Md€ au 31 décembre 2010, étaient constitués, pour plus des quatre cinquièmes de titres de dettes souveraines de la zone euro¹⁸⁵, 44% du total ayant été investi dans des titres de dette d'Etat pour lesquels la probabilité de défaut n'était pas nulle à l'origine (Grèce, Irlande, Portugal, Italie, Espagne).

Cette stratégie d'investissement pour compte propre lui a permis, en 2009 et en 2010, de dégager des revenus élevés.

Bien que les gains et pertes éventuels afférents à ces portefeuilles n'aient pas vocation à être partagés au sein de l'Eurosystème, la Banque a décidé, au nom des principes d'homogénéité et de permanence des

¹⁸⁴ Une dépréciation n'est prévue qu'en cas de « *détérioration significative de la solvabilité de l'émetteur* ». Celle-ci s'apprécie en fonction de la réalisation de l'une des trois situations qui caractérisent le défaut : un défaut de paiement d'intérêts ou de remboursement du capital est observé ; une restructuration de toute ou partie de la dette de l'émetteur est annoncée ; le soutien apporté par l'Union européenne ou le FMI est officiellement suspendu.

¹⁸⁵ Le portefeuille contenait également 10 % de titres d'émetteurs supranationaux (par exemple, Banque européenne d'investissement) et d'obligations foncières, qui sont tous notés AAA.

méthodes comptables, de leur appliquer les règles relatives aux tests de dépréciation prévues pour le portefeuille « *Securities Markets Programme* ». Par application de ces règles, aucune provision pour dépréciation n'a été constituée à ce stade.

Au cours de l'année 2011, la Banque de France a accru la part des obligations sans risque dans la composition de ses portefeuilles d'investissement.

La Banque devrait réexaminer les objectifs de sa gestion financière pour compte propre afin de renforcer la sécurité de ses portefeuilles d'investissement, même si cela doit s'opérer au détriment du rendement.

En outre, ces objectifs devraient faire l'objet d'un dialogue renforcé avec l'Etat, compte tenu de leur impact potentiel sur les fonds propres de la Banque, et donc sur le dividende versé au budget général.

3 - L'incidence des nouvelles possibilités de financement accordées au FMI

Afin d'endiguer la crise de liquidité apparue en 2007-2008, le G20 a décidé d'accroître les possibilités d'intervention du FMI pour garantir la stabilité financière. Dans ce cadre, l'Etat a signé, en 2009 et 2010, de nouveaux engagements de financement en faveur du FMI.

Si ces engagements étaient mobilisés, ils se traduiraient par une aggravation importante du risque de change supporté par la Banque¹⁸⁶.

Le montant de la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat (RRRDE) n'atteignant plus que 3,3 Md€ fin 2010, une nouvelle modification de la convention du 31 mars 1999 a été décidée. Elle a abouti à fusionner cette réserve, à compter du 1^{er} janvier 2011, avec la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat (RRROE) dont le montant s'élevait à 18,5 Md€¹⁸⁷.

Au terme de cette fusion, la Banque disposait d'une réserve unifiée de 21,8 Md€ pour couvrir l'ensemble des risques de change, y inclus ceux qui se rapportent à l'utilisation par le FMI de ses nouvelles possibilités de financement.

¹⁸⁶ En effet, les créances en résultant, inscrites à l'actif du bilan de la Banque, sont libellées en DTS. Or, la valeur du DTS fluctue par rapport à l'euro.

¹⁸⁷ Dans son acte de certification de 2009, la Cour a analysé les deux réserves de réévaluation des réserves en or et devises comme ayant un caractère de réserve venant majorer le montant des fonds propres de la Banque et devant à ce titre figurer en immobilisation financière de l'Etat. En 2010, l'administration s'est rangée à cette position et la valeur de la participation de la Banque de France dans les comptes de l'Etat a été majorée de 24,4 Md€.

Cette fusion permet de couvrir plus largement les risques de pertes afférentes aux cours de change les plus défavorables constatés sur les dix derniers exercices, sans devoir ponctionner le bénéfice de la Banque – et le dividende versé à l'Etat – pour abonder la réserve.

Il conviendra de suivre le fonctionnement de ce nouveau dispositif de garantie, en particulier l'application des règles de reconstitution de la réserve unifiée¹⁸⁸, afin de vérifier qu'il assure une protection suffisante du bilan de la Banque.

D - Le nécessaire renforcement de la structure financière de la Banque

La capitalisation des banques centrales est très variable en raison de la nature et de l'ampleur, très différentes, des risques auxquels chacune d'entre elles peut être exposée.

Cette disparité peut également résulter des accords financiers entre la banque centrale et l'Etat concernant notamment le versement d'un dividende¹⁸⁹. De plus, à la différence des banques commerciales, les banques centrales n'ont pas d'obligation de solvabilité dans la mesure où elles peuvent toujours honorer leurs engagements par voie d'émission.

Elles ne sont donc pas assujetties à une obligation réglementaire de fonds propres (dispositif de Bâle), d'autant qu'elles ne peuvent jamais faire faillite.

Elles ont cependant des exigences internes de fonds propres afin d'assurer leur solidité financière et d'asseoir ainsi leur indépendance.

1 - Une position médiane au sein de l'Eurosystème

A fin 2009, pour couvrir l'ensemble des risques financiers (y compris le risque de change adossé aux réserves de réévaluation des réserves en or et en devises de l'Etat), la Banque de France avait des

¹⁸⁸ Si la réserve unifiée est insuffisante pour couvrir les pertes qui résulteraient d'un retour des cours de change aux niveaux les plus défavorables constatés pendant les dix derniers exercices, elle est abondée par un prélèvement effectué sur le bénéfice net de la Banque, dans la limite de 20 % (contre 10 % auparavant). L'avenant fixe également un seuil minimum, qui n'existait pas auparavant, à partir duquel le prélèvement de 20 % interviendrait : cas où la réserve unifiée serait inférieure à 12 % des avoirs en or et en devises (au 31 décembre 2010, elle représentait 17 % de ces avoirs).

¹⁸⁹ Le taux de distribution du résultat net de la Banque de France sous forme de dividende occupe une position médiane (75 % contre 95 % pour les Pays Bas et 100 % pour l'Allemagne, mais 60 % en Italie, 50 % en Finlande et 50 à 60 % au Portugal).

capitaux propres et fonds à caractère de réserve disponibles qui dépassaient 27 Md€, soit 5,38 % de son bilan. Elle occupait une position médiane parmi les banques centrales nationales de l'Eurosystème.

Compte tenu du mode de fonctionnement des réserves de réévaluation qui, en l'état actuel des textes, sont exclusivement affectées à la couverture du risque de change, la Banque ne disposait, pour se prémunir contre les autres risques financiers¹⁹⁰ que de ses fonds propres de base (5,6 Md€⁹¹).

Ce montant représentait 1,12 % de son bilan, soit un niveau comparable à celui de la Bundesbank mais plus faible que la majorité des autres banques centrales nationales.

Or, seule une part réduite de ce montant peut effectivement servir à la couverture des risques financiers. En effet, un peu plus de 40 % des fonds propres de la Banque est constitué de réserves affectées à un objet précis (couverture des droits à retraite, provisions pour investissement, etc.). Les réserves dites « non affectées » (1,5 Md€ en 2009) servent à financer les participations que la Banque détient, principalement, dans le capital de la BCE et dans celui de la Banque des règlements internationaux (BRI).

Au total, seul le fonds pour risques généraux (FRG), qui s'élevait à 1,3 Md€ en 2009, était, selon la Banque, disponible pour la couverture de ses risques financiers autres que le change.

En 2010, un accord est intervenu entre l'Etat et la Banque pour augmenter progressivement ses fonds propres afin de tirer les conséquences d'une exposition aux risques financiers en croissance rapide¹⁹², comme l'ont également décidé la BCE¹⁹³ et la Bundesbank.

Le capital de la Banque est désormais fixé à 1 Md€ et le plafond de la réserve spécifique à 2 Md€. Les dotations au FRG ont, par ailleurs, été poursuivies pour atteindre, fin 2010, un montant cumulé de plus de 1,7 Md€.

¹⁹⁰ Ce sont les risques sur opérations de politique monétaire, les risques de crédit sur portefeuilles monétaires pour compte propre, etc.

¹⁹¹ Total du capital, des réserves affectées et non affectées, et du fonds pour risques généraux (FRG).

¹⁹² Au-delà des risques qu'elle peut porter dans son bilan, la Banque est solidaire des autres banques centrales de l'Eurosystème sur les opérations de politique monétaire.

¹⁹³ En 2010, le conseil des gouverneurs a décidé de porter le capital de la BCE de 5 Md€ à 10,76 Md€ ; le plafond de la provision pour risque de change, de taux et de crédit, égal au capital libéré, a été relevé à due concurrence.

2 - Un effort à partager de renforcement des fonds propres

Devant l'accentuation des risques financiers sur les opérations de politique monétaire qui sont mutualisés au sein de l'Eurosystème, comme de ceux qui pèsent sur les portefeuilles d'investissement pour compte propre qui ne le sont pas, une augmentation des fonds propres plus forte et plus rapide qu'initialement prévu s'impose. Son ampleur et son rythme devraient être documentés en explorant des scénarios diversifiés.

Dès lors que les fonds propres doivent être générés en interne, l'Etat devra accepter des dividendes moins généreux.

La Banque devra consentir en contrepartie un effort accru de maîtrise de ses charges d'exploitation, à la mesure des enjeux de concurrence entre banques centrales nationales et des efforts consentis par l'Etat depuis plusieurs années pour faciliter le provisionnement des engagements de retraite et, depuis 2010, pour augmenter les fonds propres.

Au total, les opérations financières nouvelles de la Banque de France ont été principalement orientées vers la croissance du revenu financier et la stabilisation de celui-ci à un niveau élevé, afin, à la fois, de couvrir les charges d'exploitation et d'assurer un niveau confortable de dividendes pour l'Etat. L'accentuation des risques liés à la crise financière justifie désormais la mise en place d'une gestion financière d'abord orientée vers la sécurité.

III - L'adaptation de l'exercice des missions au temps de crise

La Banque a mis en œuvre, au cours de la décennie 2000, des réformes délicates et indispensables (adaptation de son implantation territoriale, restructurations au sein de la direction générale de la fabrication des billets, rationalisation de certaines fonctions de support). Elle n'est cependant qu'à mi-chemin dans la rationalisation de ses structures.

La mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour en 2005 doit être activée là où elles ne l'ont pas encore été, mais le contexte actuel, comme la recherche des économies d'échelle au sein de l'Eurosystème, imposent désormais des étapes supplémentaires de modernisation, d'une ampleur supérieure à celle des précédentes réorganisations.

L'enjeu pour la Banque, qui partage ce diagnostic, est d'accélérer la réorganisation de ses implantations territoriales, de ses activités pour compte de tiers, mais aussi de ses activités opérationnelles et fonctions de support.

La crise financière de la zone euro ne fait que renforcer ces exigences.

A - Un réseau territorial encore trop étendu

La Banque de France a restructuré son réseau entre 2004 et 2006. Le plan d'aménagement de son implantation territoriale (PAIT), adopté en 2003, s'est traduit par la fermeture de 83 succursales¹⁹⁴ (pour aboutir à 96 succursales en 2006), et par la rationalisation du traitement de la monnaie fiduciaire, puisque le nombre de caisses¹⁹⁵ a été ramené de 131 à 76 en 2006 (- 42 %).

Le réseau de la Banque n'en est pas moins encore très vaste, puisqu'il comprend près d'une succursale par département, et 32 implantations infra-départementales, avec un coût associé élevé, une activité variable selon les implantations et une productivité insuffisante. Il demeure le plus dense d'Europe¹⁹⁶.

Une nouvelle rationalisation de ce réseau devrait être engagée, selon une démarche adaptée à la spécificité de chacun des métiers (principalement la gestion de la circulation fiduciaire, l'analyse économique des entreprises, le traitement des dossiers de surendettement des ménages¹⁹⁷) qui y sont exercés¹⁹⁸.

¹⁹⁴ 85 bureaux d'accueil et d'information, situés le plus souvent au sein des mairies ou des préfectures, ont, par ailleurs, été ouverts dans les conditions prévues par le contrat de service public signé en juin 2003 avec l'Etat là où une succursale devait être fermée entre 2004 et 2006. Ces bureaux assurent l'accueil des particuliers au titre du surendettement, du droit d'accès aux fichiers d'incidents, du droit au compte, etc.

¹⁹⁵ Les caisses sont des structures, pour la plupart logées au sein des succursales, qui assurent la mise en circulation de la monnaie fiduciaire et son entretien.

¹⁹⁶ Alors que le nombre d'implantations territoriales rapporté au million d'habitants est inférieur à 1 pour la quasi-totalité des banques centrales de l'Eurosystème, il est légèrement supérieur à 2 pour la Banque de France.

¹⁹⁷ Ces deux derniers métiers mobilisaient, en 2010, 54 % de l'effectif du réseau.

¹⁹⁸ Alors que la Banque de France a réduit le nombre de ses implantations de près de 40 % sur la période 2003-2009, la Bundesbank a diminué les siennes de 48 % (109 à 57) et prévoit une nouvelle réduction d'ici 2015 (jusqu'à 45).

1 - La gestion de la circulation fiduciaire

La filière fiduciaire française se caractérise par une organisation centralisée, avec une présence forte de la banque centrale : les billets reviennent massivement aux guichets de la Banque de France qui procède au tri et au contrôle de l'authenticité et de la qualité des billets, avant remise en circulation.

La Banque recycle ainsi, en moyenne annuelle, 85 % de la masse fiduciaire (soit une proportion identique à celle de la Bundesbank)¹⁹⁹.

Cette situation résulte du choix des banques françaises qui avaient, jusqu'à une période récente, largement sous-traité la gestion des espèces aux sociétés de transport de fonds, pour des raisons de sécurité et de coûts. La Banque de France a dû se charger du recyclage des billets entre les réseaux bancaires²⁰⁰.

D'autres banques centrales européennes sont moins engagées dans le traitement de la monnaie fiduciaire. Les estimations de recyclage sont de 75 % pour le Portugal et la Belgique, de 50 % pour l'Irlande et la Finlande et de 25 % pour l'Espagne.

L'objectif, dans le domaine fiduciaire, est de réduire considérablement le nombre de centres de traitement et de distribution des billets de la Banque, afin d'industrialiser ces opérations et d'anticiper la forte augmentation prévisionnelle des flux de billets à traiter à l'horizon 2030. La Banque a d'ores et déjà prévu la construction de deux nouveaux centres fiduciaires de grande capacité.

Cette décision ne dispense pas d'une réflexion sur l'optimisation de l'ensemble de la filière fiduciaire. Une part plus importante de recyclage externe des billets par les agences bancaires ou les sociétés de transport de fonds permettrait de regrouper les fonctions de la banque centrale sur un nombre plus réduit de centres de traitement et de diminuer les transports entre les centres forts des transporteurs de fonds et les caisses de la Banque de France, qui sont les plus importants et les plus dangereux.

¹⁹⁹ Les activités liées à la gestion fiduciaire mobilisaient, en 2010, 908 ETP (soit 15 % de l'effectif du réseau).

²⁰⁰ En effet, n'ayant pas la qualité d'établissements de crédit, ces sociétés ne peuvent procéder à des opérations de compensation entre les liquidités qu'elles détiennent au nom de chacune des banques.

2 - L'analyse économique et financière des entreprises

Cette activité mobilisait en 2010 1 758 équivalents temps plein – ETP – (soit 28 % de l'effectif du réseau). Elle consiste notamment à « coter »²⁰¹ des entreprises sur la base de l'analyse d'un ensemble de données (bilans, crédits et incidents de paiement, etc.) et de contacts directs avec les entreprises. Elle est aujourd'hui effectuée dans chaque succursale départementale.

L'objectif, dans ce domaine, est de regrouper les travaux d'analyse des données au niveau régional, voire interrégional lorsque cela est plus adapté, tout en maintenant, chaque fois que nécessaire, au niveau départemental, des personnels en charge des contacts avec les entreprises.

3 - Le traitement du surendettement

La gestion du surendettement des particuliers mobilise aujourd'hui 1 605 ETP, soit 26 % de l'effectif du réseau.

Or, il ne s'agit pas d'une activité de banque centrale. A l'origine, l'existence même du réseau de la Banque et sa configuration permettaient d'envisager qu'elle l'exerçât à titre complémentaire.

Aujourd'hui, le réseau se trouve de plus en plus dédié à une activité qui n'est pas naturellement de son ressort.

La maîtrise de l'évolution du dispositif de gestion du surendettement constitue donc un enjeu majeur pour ne pas mettre en péril l'équilibre à moyen terme entre les différents métiers de la Banque, ni peser de façon excessive sur les ressources de la collectivité nationale.

Dans son rapport public annuel de février 2010, la Cour avait recommandé la suppression, dans des délais rapprochés, des survivances du passé que représentait l'existence, dans certains départements, de deux services distincts de traitement des dossiers de surendettement. Elle mettait en avant un souci de maîtrise des coûts, mais aussi de meilleure homogénéité dans le traitement des dossiers et relevait des écarts significatifs et mal justifiés entre les décisions des commissions de surendettement.

Depuis ce rapport, le principal effort a porté sur l'harmonisation du traitement des dossiers, qui est devenue la règle avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2010, des dispositions relatives au traitement du surendettement incluses dans la loi portant réforme du crédit à la

²⁰¹ La cotation constitue une appréciation sur la capacité d'une entreprise à faire face à ses engagements financiers à horizon d'un an et de trois ans.

consommation²⁰². Un regroupement des commissions au niveau départemental a été engagé.

Cette étape est cependant de portée limitée.

La rationalisation de la gestion du surendettement doit donc être poursuivie en concentrant au niveau régional le traitement administratif des dossiers individuels, tout en maintenant un accueil de proximité des particuliers, en partenariat avec d'autres intervenants publics (mairies, centres communaux d'action sociale, caisses d'allocations familiales, etc.).

B - Des pertes à combler dans les activités pour compte de tiers

Dans son rapport de 2005, la Cour soulignait que la Banque de France avait accepté d'assurer pour le compte de tiers, comme pour le compte de l'Etat, des prestations qui représentaient pour elle une perte nette, du fait de leur mode de rémunération.

Depuis, la Banque a obtenu une modification des modalités de financement de certaines de ces prestations, lui permettant d'en couvrir tous les coûts.

Ainsi, la tarification du fichier central des chèques (FCC)²⁰³ a été revue et fait désormais entièrement porter le coût de la tenue du fichier sur les banques commerciales, comme la Cour l'avait recommandé.

La prise en charge du coût du fichier par l'Etat ne se justifiait plus dans la mesure où les consultations excédaient les obligations imposées aux établissements de crédit par la législation sur le chèque²⁰⁴ et obéissaient à des motifs commerciaux. La tarification du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), dont le taux de couverture des coûts n'était que de 38 % en 2006, a également

²⁰² Obligation de publication des règlements intérieurs des commissions et d'un rapport annuel d'activité pour chaque commission, qui résulte de la loi du 1^{er} juillet 2010 ; harmonisation de la détermination du « reste-à-vivre » par la circulaire du 29 août 2011. Les commissions de surendettement sont en train d'élaborer, sur la base de cette circulaire, leurs règlements intérieurs.

²⁰³ La Banque de France assure la gestion de ce fichier, créé en 1955, qui centralise les incidents de paiement sur chèques émis sans provision, les interdictions bancaires d'émettre des chèques et les interdictions d'émettre des chèques prononcées par les tribunaux. Elle met ces informations à disposition de la profession bancaire.

²⁰⁴ Obligation de consulter ce fichier lors de la délivrance d'un chéquier, responsabilité pénale en cas de délivrance à un client frappé d'interdiction, etc.

été profondément revue en 2010 en vue d'assurer une couverture intégrale des coûts.

En parallèle, le fonctionnement et la réactivité de ce fichier ont été améliorés.

Cette démarche doit être poursuivie. La Banque devrait mettre fin en priorité aux activités pour compte de tiers qui demeurent déficitaires ou mettre en œuvre un programme de maîtrise des coûts.

Le chiffre d'affaires du fichier bancaire des entreprises (FIBEN), qui recense notamment, à destination de la communauté bancaire, les cotations d'entreprises qu'elle réalise, est loin de couvrir l'ensemble des coûts engagés (seulement 29 % du coût complet couvert).

La Banque justifie cette situation en soulignant que de nombreuses utilisations de FIBEN correspondent à ses missions fondamentales²⁰⁵.

Il conviendrait à tout le moins d'imputer les coûts de FIBEN de manière plus réaliste et équilibrée entre ses différentes utilisations et de réviser à la hausse les tarifs au titre de la consultation de ce fichier par des acteurs privés.

A 16 %, le taux de couverture des coûts complets des prestations de conseil aux collectivités territoriales²⁰⁶ est l'un des plus faibles dans les prestations pour compte de tiers.

Sans méconnaître que les prestations de la Banque et celles de la direction générale des finances publiques ne sont pas de même nature, le maintien de deux réseaux de conseil aux collectivités territoriales ne se justifie plus.

C - La rationalisation insuffisante des activités opérationnelles, support et locatives

1 - Les activités opérationnelles et de support

La Banque a réorganisé certaines de ses activités opérationnelles. Ainsi des évolutions très importantes ont été entreprises dans l'activité de fabrication des billets dont la productivité a plus que doublé entre 2004 et 2009. Cette activité industrielle n'a cependant pas encore rattrapé le

²⁰⁵ Moyen de sélectionner les garanties apportées par les établissements de crédit au refinancement ; élément de diagnostic sur la situation des entreprises dans le cadre de l'élaboration de la politique monétaire.

²⁰⁶ Ces prestations consistent à mesurer les performances d'une filière donnée et à porter un jugement sur l'équilibre de ses structures de financement.

niveau de compétitivité du secteur privé. Ses principaux handicaps sont notamment des coûts salariaux supérieurs de 24 % et une infrastructure industrielle qui n'est pas encore optimale.

Si la Banque de France a un avantage sur la qualité, elle a un handicap sur le coût de revient des billets qui peut être estimé à 34 %.

Les efforts de productivité doivent se poursuivre, en mettant à profit la décision de la BCE de repousser à 2015 la mise en place d'un système d'appels d'offres pour la fourniture de la nouvelle gamme des billets euros.

A la suite d'une recommandation de la Cour, la Banque a arrêté les opérations bancaires avec sa clientèle particulière. Elle a conservé la gestion des comptes de ses agents, en la centralisant sur une plate-forme unique. Ces deux évolutions se sont traduites par une réduction des effectifs consacrés à cette activité.

Il conviendrait toutefois d'aller plus loin, la gestion des comptes de ses agents ne se justifiant plus au regard de la densité des réseaux des banques commerciales sur le territoire national et des coûts de gestion d'une telle activité, qui continue de mobiliser près de 80 ETP.

La Banque dispose encore d'autres importants gisements de productivité.

Ainsi l'automatisation de certaines tâches devrait conduire à des économies dans les activités de traitement du surendettement et de cotation des entreprises²⁰⁷.

La rationalisation doit aussi s'intensifier dans les fonctions de support. Ainsi l'activité ressources humaines (RH) mobilise près de 4 % de l'effectif, taux très supérieur à celui des entreprises publiques selon la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public²⁰⁸. Le constat est le même si on ne tient pas compte des effectifs dédiés au régime spécial de retraite et au régime maladie, ni du secteur médico-social. Un chantier de rationalisation des fonctions de soutien vient cependant d'être engagé.

²⁰⁷ Par exemple, une application informatique, déployée à partir du début 2009, centralise désormais les envois de courriers aux entreprises, la communication de la cotation ou la gestion des contacts, tâches qui étaient effectuées auparavant par chaque succursale.

²⁰⁸ 2,95 % à La Poste, 1,55 % à la RATP ou 1,15 % à la SNCF.

2 - L'optimisation de la gestion du parc locatif

La Cour avait formulé, en 2005, un ensemble de recommandations concernant le parc immobilier²⁰⁹ de la Banque de France. Depuis lors, des mesures de rationalisation de ce parc ont été engagées (recherche de la meilleure occupation des surfaces, modernisation du suivi immobilier, cession d'une partie du parc et optimisation du patrimoine détenu à des fins locatives).

Ces mesures doivent être poursuivies.

Plus subsidiairement, mais en raison du risque d'image que la situation peut présenter pour la Banque, des remises en ordre restent à effectuer dans la gestion du parc immobilier loué à des personnes extérieures à la Banque.

La Cour relevait en 2005 que celle-ci louait à des personnalités extérieures, à des tarifs préférentiels, certains de ses plus beaux appartements. Elle recommandait de mettre fin à ces pratiques et de céder ces appartements.

En 2006 une politique de réévaluation des loyers a été engagée, au fur et à mesure des renouvellements de bail, les arrivants extérieurs à la Banque étant alignés sur le marché. Elle doit cependant tenir compte du cadre législatif et réglementaire qui limite le droit du bailleur de revaloriser les baux d'habitation de droit commun.

Aujourd'hui, les logements loués à des personnes extérieures, dont les loyers sont inférieurs aux prix moyens du marché, représentent 52 appartements sur un total de 105.

Le manque à gagner résultant de ces situations préférentielles a été estimé par la Banque à 880 000 €¹⁰.

En exerçant une activité de location de logements au-delà du cercle de ses agents et à des conditions qui demeurent inférieures aux prix du marché, la Banque de France court un risque de réputation, même si les pratiques que la Cour a critiquées ont été progressivement corrigées.

Ces biens devraient être mis en vente dans les meilleurs délais, chaque fois que les conditions de marché le permettent.

²⁰⁹ Le parc immobilier de la Banque de France (parc d'exploitation, parc locatif, parc social) est constitué de 343 immeubles, dont 298 détenus en propriété et 45 pris à bail.

²¹⁰ Calcul effectué sur la base des loyers de novembre 2010.

IV - Deux priorités : une meilleure maîtrise des charges de personnel, une relation avec l'Etat rénovée

La maîtrise des charges d'exploitation, et notamment de personnel, est l'élément clé de la gestion interne de la Banque. La rénovation de la politique de gestion des ressources humaines doit être poursuivie.

L'adaptation du cadre de gestion de la Banque à son nouvel environnement implique une relation rénovée avec l'Etat.

A - Une nouvelle politique des ressources humaines

En dépit de résultats très favorables au cours des dernières années, l'exigence de maîtrise des charges d'exploitation de la Banque, au premier chef de ses charges de personnel, demeure forte pour au moins trois raisons : les exigences de compétitivité liées à l'appartenance à l'Eurosystème, les aléas susceptibles d'affecter l'évolution de ses revenus, enfin l'effort que consent l'Etat pour renforcer sa structure financière et assurer la couverture de ses engagements de retraite.

1 - Des charges d'exploitation encore trop élevées

Malgré une croissance globalement contenue sur la période 2003-2009, les charges d'exploitation de la Banque demeurent à un niveau élevé (un peu plus de 1,9 Md€ en 2010).

Les charges de personnel, qui ont la particularité de comprendre non seulement les salaires des actifs mais aussi les pensions de retraite de son ancien personnel, en représentent plus de 70 %.

Depuis 2005, les augmentations générales de salaires ont été 3,3 points plus élevées que celles de la fonction publique (respectivement + 8,36 % contre + 5,06 % de 2004 à 2010), alors que les agents de la Banque bénéficiaient de niveaux de rémunération supérieurs à ceux de la fonction publique pour des postes équivalents quels que soient ceux-ci²¹¹.

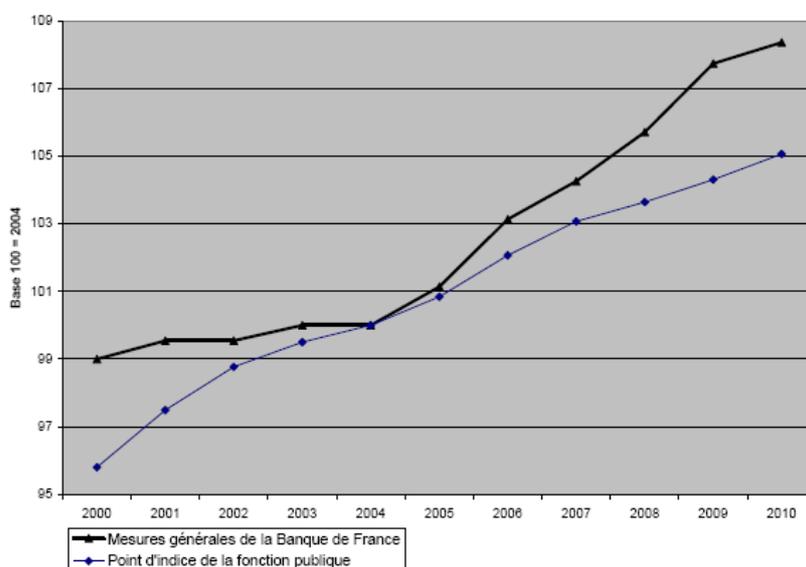
Cette hausse a pu être accordée sans que la masse salariale totale dépasse le rythme de progression de celle de la fonction publique grâce

²¹¹ L'étude comparative menée par la Cour pour son rapport de 2005 ne prend pas en compte les primes à caractère systématique, qui accroissent encore l'avantage des agents de la Banque.

aux limites naturelles des augmentations liées aux mesures individuelles (promotion, ancienneté, etc.) : compte tenu du report de l'âge de la retraite et de la pyramide des âges²¹², un nombre croissant d'agents atteignent les derniers échelons de la grille salariale de leur catégorie bien avant l'âge de la retraite et voient leur progression de carrière limitée.

Cette marge de manœuvre aurait sans doute été mieux employée pour négocier un ralentissement des carrières qui tienne compte de cet allongement de la vie active.

Augmentations générales de salaires : comparaison entre la Banque de France et la fonction publique



Source : Cour des comptes, sur la base de données de l'INSEE et de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public

Les frais généraux de la Banque (375 M€ en 2010) ont crû, notamment à compter de 2007, à un rythme soutenu (taux de croissance annuel moyen de 15 % sur la période 2007-2010), alors même que les effectifs de la Banque de France se contractaient.

²¹² 71 % des agents de la Banque ont plus de 45 ans et un quart ont plus de 55 ans.

Dans son rapport public de 2005, la Cour recommandait à la Banque de réduire ses charges de structure afin de ramener son point mort²¹³ à 1 %.

Le point mort a considérablement diminué sur la période 2004-2010, passant de 2,09 % à 0,85 %. Cette réduction sensible est toutefois essentiellement due à la forte augmentation de la taille du bilan de la Banque, et donc du volume de ses encours rémunérés, qui constitue le dénominateur de l'indicateur de point mort.

Il conviendrait, par conséquent, de compléter le point mort par des indicateurs de pilotage des charges d'exploitation comme les charges de personnel nettes des engagements sociaux déjà provisionnés. Cela permettrait de mieux appréhender l'impact des mesures prises par la Banque (réduction d'effectifs, provisionnement des engagements sociaux) sur ses charges de personnel.

Elle devrait, par ailleurs, viser une stabilisation, voire une réduction des frais généraux, à mesure que ses effectifs diminuent²¹⁴. Enfin, l'établissement des budgets annuels devrait être complété par une trajectoire pluriannuelle à horizon de 3 ou 5 ans.

2 - Des efforts de réduction d'effectifs à accentuer

La Banque comptait encore un peu plus de 13 000 agents en équivalent temps plein et, en 2009, 15 000 agents²¹⁵, selon le bilan social, soit une réduction de 13,6 % depuis 2003 (- 2,4 % par an en moyenne, contre - 1 % par an en moyenne sur la période 1995-2003).

Cependant cette baisse s'est accompagnée d'une forte augmentation du recours à des prestataires externes (de près de 699 ETP entre 2003 et 2009), qui a atteint un peu plus de 1 336 ETP.

Au total, si l'on prend en compte ces prestataires extérieurs, la baisse de l'effectif réellement utilisé par la Banque est moindre que les

²¹³ Le point mort est le taux minimum auquel il convient de rémunérer les placements pour que les charges soient couvertes (charges nettes à couvrir corrigées des éléments non récurrents/encours moyens des placements nets rémunérés hors la créance sur la BCE au titre de la répartition des billets).

²¹⁴ La rationalisation de l'organisation de la Banque passe souvent par une externalisation, notamment pour les fonctions de soutien, et peut se traduire ponctuellement par des dépenses supplémentaires et un transfert entre charges de personnel et frais généraux.

²¹⁵ Ce chiffre recouvre tous les agents, y compris ceux en préretraite et ceux qui ne sont pas rémunérés (par exemple, les agents détachés ou en position hors cadre).

bilans sociaux ne le font apparaître (- 9 % entre 2003 et 2009, soit une baisse moyenne annuelle de seulement 1,6 %).

Compte tenu de la forte proportion de travailleurs âgés, les départs en retraite devraient sensiblement augmenter dans les années à venir et jusqu'aux alentours de 2020.

La Banque devrait, dans ce contexte, viser un taux de non remplacement plus élevé que celui constaté sur la période 2003-2009²¹⁶. Elle envisage un remplacement de la moitié des départs attendus au cours des dix prochaines années.

Sur la période s'étendant jusqu'à 2020, la possibilité de ne pas remplacer deux départs sur trois devrait être examinée, dans le contexte d'une montée des risques et d'une concurrence accrue. D'autres grands réseaux ont appliqué de tels taux de non remplacement (l'administration fiscale depuis 2004) ou retenu des taux encore plus exigeants (La Poste).

3 - Les enjeux de la politique de recrutement

La baisse de l'effectif, la pyramide des âges et l'évolution des conditions d'exercice des missions impliquent une meilleure valorisation des compétences des agents de la Banque et le recrutement des profils nouveaux dont celle-ci a besoin.

Dans cet esprit, une série de mesures ont été mises en place : réforme du cadre statutaire pour faciliter le recrutement contractuel de cadres spécialisés ; évolution du dispositif de formation et rénovation du processus de promotion interne ; réforme du déroulement des carrières et individualisation des rémunérations.

L'efficacité de ces mesures suppose cependant une appropriation, principalement de la part de l'encadrement. Elle implique aussi de donner à la politique de recrutement une dimension plus prospective.

4 - Un alignement des retraites sur la fonction publique à poursuivre

Dans son rapport de 2005, la Cour avait recommandé une réforme du régime spécial de retraite des agents de la Banque.

Cette réforme est entrée en application en 2007.

²¹⁶ Sur cette période, le taux de non-remplacement moyen a été d'environ un poste pour deux départs.

Le nouveau dispositif aligne, trois ans et demi après, le régime de la Banque sur celui de la fonction publique²¹⁷. Cependant, ce dernier a continué de se réformer dans l'intervalle. La loi du 9 novembre 2010 a notamment porté l'âge légal de 60 à 62 ans et l'âge de la retraite à taux plein de 65 à 67 ans, et rapproché le taux de cotisation à la charge des agents de celui du régime général de 7,85 à 10,55 %.

Sans attendre la date du 1^{er} janvier 2017 fixée par la loi pour les régimes spéciaux de retraite, la Banque prévoit d'appliquer dès 2012 ces nouvelles évolutions à son propre régime.

La mise en œuvre sans délai de cette orientation est indispensable.

5 - Les activités sociales et culturelles

La Cour avait relevé en 2005 que le niveau élevé des dépenses d'action sociale de la Banque avait atteint, voire dépassé, un seuil critique (87,5 M€ en 2002, soit 13 % de la masse salariale de référence) au-delà duquel une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives devenait un enjeu pour l'équilibre de son compte d'exploitation.

La Banque a effectivement engagé des évolutions dans le sens de certaines recommandations de la Cour : clarification des responsabilités entre la Banque et les institutions et organes de gestion de la restauration collective, fermeture des coopératives du personnel en province, restitution par le comité central d'entreprise de cinq centres de vacances et sportifs en vue de leur cession²¹⁸.

La loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France a affranchi celle-ci de l'effet de cliquet de droit commun établi par le code du travail pour le budget des activités sociales et culturelles²¹⁹. La Banque a négocié en 2007 l'application de ces dispositions, et signé un protocole avec les partenaires sociaux. Elle se fixait, à l'horizon 2011, un objectif de 10 % de la masse salariale, taux qui resterait quatre fois plus élevé que le minimum prévu par les textes

²¹⁷ Les éléments principaux sont les suivants : allongement progressif de la durée requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, portée de 37,5 ans à 40 ans ; relèvement à 65 ans de la limite d'âge ; élargissement de l'assiette de cotisation à l'ensemble des éléments fixes de la rémunération des agents actifs, équivalent au traitement indiciaire retenu pour la fonction publique.

²¹⁸ La Banque était propriétaire en 2004 de 12 centres de vacances gérés par le comité central d'entreprise et d'un chalet géré par un comité d'établissement.

²¹⁹ Le code du travail rend définitivement acquises au comité d'entreprise toutes les sommes versées par l'employeur au titre des activités sociales et culturelles (article L 2323-86).

propres à la Banque de France. Ce taux était encore de 11,5 % en 2010 (75,53 M€).

B - Les relations avec l'Etat

Dans le passé, la définition de la politique monétaire accaparait l'attention de l'Etat et de la Banque. L'Etat ne se percevait pas comme solidairement responsable de la bonne gestion de la Banque.

Avec l'indépendance de la Banque de France, il a dû inventer un nouveau mode de relation tenant compte à la fois de ses rôles d'actionnaire, de partenaire et de client, mais aussi de sa responsabilité politique dans la définition de ce que doit être le service public en termes de présence territoriale et d'efficacité.

La Cour soulignait dans son rapport de 2005 que l'Etat avait longtemps peiné à parler d'une seule voix face à la Banque de France et qu'il était confronté à un arbitrage délicat entre ses différents rôles.

L'Etat prête une attention croissante aux enjeux de gestion. Il a ainsi poussé la Banque à mettre à profit le redressement de sa situation financière pour provisionner ses engagements sociaux, notamment de retraite²²⁰. Il a accepté également de normaliser les règles de remboursement des prestations que la Banque de France lui rend (secrétariat des commissions de surendettement, tenue du compte du Trésor, mise en circulation des monnaies métalliques, etc.). Comme la Cour l'avait recommandé en 2005, ce remboursement est désormais réalisé en tenant compte des coûts complets²²¹.

Les pouvoirs publics continuent toutefois de soumettre la Banque à des contraintes contradictoires.

D'un côté, ils lui demandent de réduire ses frais de structure. De l'autre, ils lui attribuent de nouvelles tâches, sans coordination globale, ni évaluation préalable de leur impact sur les charges de la Banque.

²²⁰ La couverture des engagements de retraite de la Banque est passée de 30 % en 2005 à 50 % en 2010 (soit un engagement non couvert de 4 959 M€ sur un total de 9 966 M€). Le taux d'actualisation central retenu par la Banque est de 4,5 % (inflation comprise), alors que l'Etat calcule les engagements de retraite de ses fonctionnaires et assimilés, comme le besoin de financement actualisé des régimes spéciaux subventionnés, avec un taux réel de 1,53 % qui correspond à un taux de marché conformément à la norme IAS 19. Un taux d'actualisation plus prudent s'impose.

²²¹ Le montant du différentiel entre le coût complet et le coût de revient remboursé par l'Etat a occasionné, entre 2005 et 2010, un manque à gagner pour la Banque de 917,3 M€.

C'est le cas, par exemple, de la médiation du crédit, à laquelle la Banque de France apporte son concours depuis décembre 2008 pour faciliter le financement des petites et moyennes entreprises par les établissements de crédit. Bien que d'un montant modeste²²², ces charges devraient être remboursées par l'Etat si le dispositif se pérennisait.

A l'occasion de la crise, la Banque est également intervenue, en dehors du cadre contractuel existant, pour les prestations rendues à l'Etat (présidence et secrétariat du comité de suivi de la réforme de l'usure, rapports sur le marché des prêts relais suite aux engagements pris par les professionnels durant la crise, présidence et secrétariat de l'observatoire de l'épargne réglementée, etc.).

Les demandes de l'Etat à la Banque de France doivent être incluses dans une démarche contractuelle, fondée sur des objectifs de performance clairement assignés en termes de qualité de service et de réduction des charges.

L'Etat et la Banque se sont, à ce titre, engagés dans une profonde révision de leurs relations conventionnelles.

La poursuite de la réduction de la taille du réseau implique également le soutien de l'Etat au plus haut niveau. A cet égard, le nouveau contrat de service public en cours de signature, qui précise les obligations de la Banque au titre de l'aménagement du territoire, comporte des éléments de flexibilité très utiles liés en particulier aux technologies d'information et aux accords de partenariat avec d'autres intervenants publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête menée par la Cour a montré l'importance des évolutions très positives conduites par la Banque de France en accord avec l'Etat depuis la précédente enquête publiée en 2005 et les contrôles de suivi effectués en 2007-2008.

La crise financière a fait apparaître que la Banque de France était exposée à des risques de crédit au titre de ses opérations de politique monétaire comme de sa gestion financière pour compte propre. Si les premiers sont mutualisés au sein de l'Eurosystème, ceux liés à sa gestion pour compte propre relèvent de son seul arbitrage.

²²² En 2010, l'estimation de dépense pour cette activité était de 14,173 M€ pour 104,8 ETP, en baisse de 36 % par rapport à 2009.

Pour compenser la baisse des revenus liés à son activité de banque centrale, cette gestion financière a été orientée vers la croissance des revenus et la stabilisation de ceux-ci à un niveau élevé pour couvrir les charges d'exploitation et générer des dividendes pour l'Etat. Le souci de résultat à court terme apparaît également dans les conditions de cession de 589 tonnes d'or entre décembre 2004 et septembre 2009, dans la constitution de portefeuilles de devises de diversification et la modification des règles de fonctionnement des réserves de réévaluation des réserves en or et en devises. L'accentuation des risques financiers justifie désormais la mise en place d'une gestion d'abord orientée vers la sécurité.

L'exigence de rigueur demeure également forte dans la gestion interne de la Banque à cause de l'effort consenti par l'Etat depuis plusieurs années pour faciliter le provisionnement des engagements de retraite et maintenant pour augmenter les fonds propres, mais aussi parce que les banques centrales nationales sont de plus en plus mises en concurrence au sein de l'Eurosystème. Une stratégie adaptée à un environnement plus instable s'impose. Elle implique une nouvelle étape de la modernisation de la Banque, d'une ampleur supérieure à celle des précédentes réorganisations qu'elle a su mener.

Cette adaptation des conditions d'exercice de ses missions à un temps de crise doit être accompagnée d'une exigence accrue de réduction des charges d'exploitation et des effectifs et de la définition d'une politique de recrutement plus prospective lui permettant d'adapter au plan qualitatif les ressources humaines dont elle dispose aux enjeux et aux évolutions des métiers qu'elle exerce.

Dans ce contexte, une démarche contractuelle entre l'Etat et la Banque paraît d'autant plus fondée qu'elle conduit celui-ci à mieux formaliser ses demandes et la Banque à s'engager sur des objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction de ses charges. Cette démarche contractuelle devrait s'accompagner d'un dialogue de gestion renforcé.

Dans cette période charnière, la Cour formule neuf recommandations principales qui s'adressent à la Banque de France et à l'Etat²²³. Trois recommandations essentielles concernent la gestion financière. Les autres concernent la gestion interne.

²²³ Des recommandations plus détaillées sont incluses dans le rapport particulier sur les comptes et la gestion de la Banque de France (exercices 2004 à 2009 et début de la gestion 2010) qui sera adressé, conformément à l'article L. 135-1 du code des juridictions financières, au gouverneur de la Banque de France, au ministre chargé de l'économie et au Parlement.

Gestion financière

1. *réaliser un effort, partagé entre l'Etat et la Banque de France, de renforcement des fonds propres de la Banque pour pouvoir faire face à la montée des risques financiers ;*
2. *convenir avec l'Etat des objectifs de la gestion financière et mieux prendre en compte les exigences de sécurité ;*
3. *vérifier, à la fin de 2012, que le nouveau dispositif de la réserve unifiée de réévaluation des réserves en or et en devises assure une protection suffisante du bilan de la Banque contre le risque de change ;*

Gestion interne

4. *élaborer des plans d'action à horizon 2020, en examinant l'objectif de non-remplacement de deux départs sur trois ;*
 5. *modérer les augmentations générales de salaires et les avantages non salariaux ;*
 6. *accélérer dans ce cadre la baisse des dépenses sociales et culturelles ;*
 7. *accentuer les gains de productivité des fonctions supports ;*
 8. *engager une nouvelle réduction de la taille du réseau prenant en compte les spécificités de chacun des métiers qui y sont exercés ;*
 9. *assortir la contractualisation entre l'Etat et la Banque d'objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction de ses charges.*
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	306
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	310
Gouverneur de la Banque de France	312

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE**

Je souhaite tout d'abord saluer le travail mené par la Cour des comptes sur la gestion financière de la Banque de France, couvrant l'ensemble des missions de l'institution. Mené dans un contexte de crise financière, bancaire et de dette souveraine, ce rapport illustre la complexité et la diversité des actions menées par la Banque, que ce soit en soutien à la zone euro, en appui au secteur financier ou en services rendus à l'Etat.

Le rapport de la Cour constitue un outil précieux pour enrichir le dialogue entre la Banque et son actionnaire, l'Etat, notamment dans la perspective de la mutation démographique que va connaître la Banque à l'horizon 2020 et des conséquences qui devront en être tirées en terme de missions et d'organisation.

Le présent rapport appelle de ma part les principales observations développées ci-après.

I - La Cour relève la très nette amélioration de la situation financière de la Banque de France mais alerte sur son exposition à des risques accrus.

Alors qu'il était négatif en 2003, le bilan de la Banque a été multiplié par trois entre 2003 et 2010 en raison d'une part, d'une diversification de ses réserves de change favorisée par la vente à hauteur d'environ 20 % de son stock d'or, et d'autre part, de la constitution de portefeuilles d'investissements productifs de revenus, adossés à la ressource en billets au sein de l'Eurosystème dont le partage est favorable à la France.

La Cour estime que la gestion de la Banque, désormais plus orientée vers le rendement, est exposée à des risques financiers accrus dans la mesure où 44 % des portefeuilles d'investissements concernent des titres de dettes souveraines de pays aujourd'hui fragilisés par la crise. Elle s'interroge sur l'opportunité d'avoir procédé à la vente d'or en indiquant que l'appréciation de l'or aurait conduit à une augmentation de la valeur des réserves de près de 20 Mds€ si la vente n'avait pas eu lieu. Par ailleurs, elle relève que l'achat de devises de diversification a été à l'origine de moins-values de change importantes notamment en raison de l'évolution négative de la livre sterling.

La Cour préconise dès lors de modifier l'arbitrage rendement/risques en faveur d'une meilleure qualité des titres et d'accélérer le rythme et l'ampleur du renforcement des fonds propres de la Banque.

Je prends acte des considérations de la Cour mais je ne partage pas les constats selon lesquels (i) la vente des stocks d'or de la Banque de France se traduirait par une perte de 20 Md€, et (ii) la Banque mettrait en œuvre une

gestion essentiellement tournée vers le rendement au prix d'une prise de risques dont elle n'assurerait pas suffisamment la couverture.

Sur le premier point, je rappelle que les ventes d'or effectuées entre 2004 et 2009 se sont inscrites dans un cadre multilatéral, pour des montants limités. Il est vrai que la hausse considérable des cours de l'or aurait pu permettre de retirer une plus grande valeur de ces ventes si elles avaient été repoussées. Toutefois, le renchérissement actuel de l'or, directement lié à la crise, ne pouvait pas être prévu par la Banque (et ne l'a été par aucune des quatorze autres banques centrales qui ont participé à la vente coordonnée des stocks d'or). Au total, cette cession a permis à la Banque, comme aux nombreuses banques nationales participant à l'initiative, d'optimiser le rendement de ses avoirs de réserves ; les placements effectués sur le dollar australien notamment ont été productifs. La rentabilité de cette opération ne doit être jugée que sur une longue période et pas à un instant donné.

Je note également que les investissements en titres de dettes souveraines réalisées par l'Eurosystème, et auxquels a pris part la Banque de France, se sont inscrits dans une action concertée et proactive du système européen des banques centrales, et ont permis d'assurer un soutien efficace à la zone euro et au secteur financier dans cette période de très grande vulnérabilité. Ainsi, la réactivation du programme pour les marchés de titres pour l'Italie et l'Espagne, a notamment permis de contenir l'envolée des taux pour ces deux pays.

La croissance des risques encourus par la Banque dans l'exercice de ses missions a conduit la Banque et l'Etat à prendre en 2010 des décisions de renforcement des fonds propres de la Banque : doublement du capital, reconstitution de la réserve spécifique par une allocation de 5 % du résultat net de la Banque, fusion des réserves de réévaluation des avoirs en or et en devises, affectation des plus-values de cessions des immeubles à la provision pour investissements. Cet objectif de renforcement des fonds propres sera poursuivi en particulier par la reconstitution de la réserve spécifique et par des dotations adéquates au fonds pour risques généraux, grâce notamment aux produits générés par les investissements en dettes souveraines et ce alors qu'aucune perte n'est envisagée sur ces titres. Au total, la Banque de France se compare désormais favorablement aux autres banques centrales nationales du SEBC en termes de niveau de fonds propres, et en particulier à celui de la Bundesbank.

Sur tous ces points, un dialogue renforcé entre l'Etat et la Banque de France, que ce soit sur le niveau des fonds propres, l'adéquation du provisionnement des risques et la gestion des réserves de change est, comme le souligne la Cour, plus que jamais indispensable.

II - La Cour recommande que la Banque poursuive de manière résolue la maîtrise de ses charges en accélérant la réorganisation de ses implantations territoriales, de ses activités pour compte de tiers et de ses activités opérationnelles.

Je partage le constat de la Cour selon lequel la mutation profonde des conditions d'exercice des missions de la Banque doit la conduire à accélérer la rationalisation de son organisation et à poursuivre l'adaptation de son implantation territoriale.

Comme cela a été fait pour les services de l'Etat, la réorganisation de la présence de la Banque sur le territoire national, en particulier par une meilleure articulation entre les échelons régional et départemental et par la suppression d'implantations infra départementales, permettra de réaliser d'importantes économies de structure, une meilleure allocation des moyens et un renforcement de l'efficacité.

Je note en particulier les suggestions de la Cour concernant la réforme de la gestion de la filière fiduciaire, qu'il s'agisse de la circulation des pièces et des billets que des opérations de recyclage. Je suis favorable à une réflexion sur ce sujet et en particulier à l'éventuelle disparition de l'intervention des succursales dans la chaîne de traitement des chèques. L'Agence France Trésor est étroitement associée au groupe de travail constitué à cet effet par la Banque et la direction générale des finances publiques. Je prends acte également de la recommandation de regrouper au niveau régional l'activité d'analyse économique et financière des entreprises ce qui permettra d'optimiser les investissements de la Banque et de mutualiser les moyens.

S'agissant du traitement du surendettement, il convient d'anticiper les évolutions consécutives à la réforme du crédit à la consommation qui, en développant une approche préventive, devrait à terme limiter le volume des dossiers de surendettement. Par ailleurs, à ma demande et à celle du gouverneur, l'Inspection générale des finances et à l'inspection générale de la Banque de France ont audité les procédures et les modalités de gestion des dossiers de surendettement et remettront prochainement des propositions de simplification et d'optimisation. Des actions concrètes pourront être décidées sur cette base.

Je partage l'avis de la Cour selon lequel la mise en œuvre de ces réformes doit être conduite corrélativement à l'importante vague de départs en retraite à partir de 2015. La Cour préconise ainsi le non remplacement de deux agents sur trois, une modération des augmentations générales de salaires et la poursuite de l'alignement des retraites sur la fonction publique. Il est légitime que la Banque de France, en tant que grande institution publique, prenne toute sa part aux efforts de redressement économique.

Plus généralement, je partage l'analyse de la Cour sur la nécessaire maîtrise des charges de la Banque, objectif également partagé par le

gouverneur. Cet objectif a donné lieu à un échange de lettres à l'été 2010 entre mon prédécesseur et le gouverneur par lequel les deux parties s'engagent à instaurer un dialogue sur l'évolution des charges et du point mort. L'Etat veillera à ce que ce dialogue soit renforcé et le cas échéant, mieux formalisé, y compris sur l'évolution des charges de personnel.

III - La Cour appelle à une relation avec l'Etat renouvelée.

La Cour reconnaît les efforts accomplis par l'Etat pour mieux prendre en compte les enjeux de gestion, en particulier en soutenant un provisionnement plus rapide des engagements sociaux de la Banque et en normalisant les modalités de remboursement des prestations que la Banque lui fournit. Elle appelle cependant l'Etat à formaliser dans une démarche contractuelle globale les nombreuses demandes qui seraient aujourd'hui formulées de manière disparate.

Je partage naturellement cet objectif. L'Etat et la Banque sont désormais engagés dans une profonde révision de leurs relations conventionnelles, visant, pour l'Etat, à mieux formaliser ses demandes vis-à-vis de la Banque et pour la Banque, à s'engager sur des objectifs de performance en terme de qualité du service et de maîtrise des coûts. Dans cet esprit, un nouveau contrat de performance, qui se substitue à la convention de 1994, a été signé fin 2011. L'ensemble des conventions entre la Banque et l'Etat sera revu à cette aune, et en particulier la convention spécifique relative au traitement du surendettement. Au-delà, l'Etat prend acte des remarques de la Cour s'agissant de l'accroissement des demandes formulées vis-à-vis de la Banque et s'attachera à améliorer dans l'avenir leur cohérence d'ensemble.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE
DU GOUVERNEMENT**

J'ai pris connaissance avec intérêt des éléments que vous m'avez communiqués et je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les remarques qu'appelle de ma part votre transmission.

Concernant les missions de banque centrale qui lui sont dévolues en application du TFUE, je prends acte des recommandations faites à la Banque de France dans la première partie de votre rapport.

S'agissant des prestations confiées par l'État à la Banque de France et donnant lieu à rémunération, vous soulignez les avancées faites en matière de remboursement au coût complet, à compter de 2011, de ces prestations. Vous recommandez néanmoins d'assortir la contractualisation par l'Etat et la Banque de France d'objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction des charges (page 39).

Le ministère du Budget a participé, en lien avec le ministère de l'Économie, à l'élaboration du contrat de performance destiné à remplacer la convention du 29 mars 1994 et réglant les nouvelles règles de remboursement des prestations ainsi que les modalités de suivi de leur réalisation, en concordance avec le budget triennal. Ce contrat de performance met en place un mécanisme de responsabilité partagée entre l'Etat et la Banque, avec la formalisation par l'Etat des demandes adressées à la Banque et la garantie par cette dernière du respect de ses obligations de service et de maîtrise de ses coûts conformément à l'engagement pris par son Gouverneur. Ce contrat de performance qui a fait l'objet d'échanges itératifs avec la Banque de France tout au long de l'année 2011, est actuellement en cours de signature par les parties prenantes.

Le ministère du Budget a été également associé à la rédaction des conventions spécifiques propres à chacune des missions confiées à la Banque et s'assurera de la cohérence du dispositif de performance avec le cadre budgétaire. Par ailleurs, comme le prévoit l'article 9 du contrat de performance, un audit des coûts de la Banque de France sera mené en 2012 afin de mettre à plat l'ensemble des missions qui lui sont confiées par l'Etat, l'évaluation de l'impact des missions « nouvelles » (médiation du crédit, droit au compte) et la question de leur intégration éventuelle dans le périmètre des missions donnant lieu à remboursement au regard notamment de l'évolution des coûts des autres missions « historiques », de leur optimisation et/ou réduction. Cet audit viendra compléter les conclusions émises par la mission conjointe Inspection générale des finances/Inspection de la Banque de France qui réalise actuellement un audit relatif à l'évaluation et à la maîtrise du coût du traitement du surendettement.

Vous saluez aussi l'effort fait par la Banque de France en matière de restructuration de son réseau territorial et de maîtrise de ses charges d'exploitation suite aux recommandations de votre rapport de 2005 tout en soulignant l'absolue nécessité de poursuivre cet effort en ce qui concerne plus particulièrement les frais généraux et les charges de personnel (pages 29-34).

Vous préconisez un taux de non-remplacement de 2 agents de la Banque sur 3 partant à la retraite, pour la période s'étendant jusqu'à 2020 à l'instar de directions ou d'entreprises à réseau comme la DGFIP ou La Poste, ainsi que la modération des augmentations salariales et des avantages non salariaux et la baisse des activités sociales et culturelles.

Je prends note de vos recommandations qui seront prises en compte dans les objectifs de performance et de réduction des charges assignés à la Banque dans le prochain budget triennal.

REPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Ce projet appelle de ma part les principales observations développées ci-après. Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir publier cette réponse dans le rapport définitif.

- 1. Le projet d'insertion souligne avec raison la profonde transformation de la Banque survenue depuis la dernière enquête de la Cour en 2003/2004 et le changement considérable d'environnement dans lequel celle-ci exerce ses missions et activités. Il reconnaît l'important redressement de son résultat, qui a permis une forte augmentation de l'impôt sur les sociétés et du dividende versés à l'État (plus de 3 Md€ versés chaque année de 2007 à 2010), tout en soulignant les nouveaux défis et risques résultant de l'aggravation de la crise financière, qui a conduit la Banque à engager, aux côtés des autres banques centrales de l'Eurosystème, des opérations non conventionnelles de grande envergure.*
- 2. Tirant les leçons de la période de très bas taux d'intérêt enregistrée de 2003 à 2005 pendant laquelle les taux directeurs de la BCE se sont établis en-dessous du point mort de la Banque (c'est-à-dire le niveau de rémunération de ses emplois permettant de couvrir ses charges nettes), la Banque a depuis mené une double action visant, d'une part, à abaisser significativement son point mort (cf. ci-après) et, d'autre part, à réduire la sensibilité de son résultat à la variation des taux directeurs. Elle a par ailleurs, en accord avec l'État, décidé un programme de cession d'or, compte tenu du poids très important de cet actif à son bilan, afin de rééquilibrer la composition de ses réserves de change et d'augmenter la part des avoirs rémunérés. Conséquence de ces décisions, le résultat de la Banque est resté stable à un niveau élevé en 2009 et 2010, permettant de maintenir des versements à l'État supérieurs à 3 Md€ par an, alors que les taux directeurs s'établissaient à un plus bas historique dans les principaux pays (ce niveau de taux étant proche du point mort de la Banque).*

La Cour laisse néanmoins entendre que la Banque a privilégié une recherche de rendement de court terme, au détriment de la sécurité des placements. Je ne partage absolument pas ce jugement.

La Banque a au contraire décidé d'investir une partie de ses ressources sur un horizon de long terme par la constitution de portefeuille d'investissement dont les titres sont détenus jusqu'à échéance et dont les revenus, résultant des taux à long terme, sont moins cycliques que les taux courts. Soucieuse de la sécurité de ses placements, la Banque a constitué ces

portefeuilles en respectant un univers d'investissement très strict (soit une notation minimale A) et en très grande majorité en titres d'État, ce qui est considéré comme un investissement très sûr. Contrairement à ce qu'indique la Cour, les probabilités de défaut sur ces titres étaient nulles au moment de leur acquisition et les risques sur certaines dettes souveraines de la zone euro ne sont apparus que plus tard.

S'agissant du programme de cession d'or, il paraît particulièrement étonnant que la Cour porte un jugement négatif sur les ventes d'or alors que celles-ci ont été décidées d'un commun accord avec l'État, effectuées à un cours moyen qui était historiquement très satisfaisant - notamment en ce qui concerne la dernière tranche - et supérieur à celui des autres banques centrales (qui ont entamé et donc achevé leur programme de vente avant la Banque), et qu'elles ont permis de générer des revenus importants qui ont été versés à l'État. Opposer à cela un manque à gagner virtuel correspondant à une photo à un moment donné, sans mentionner d'ailleurs les plus-values latentes encore plus importantes mais tout aussi virtuelles sur le stock d'or que détient la Banque (63 Md€ au 31/12/2010) semble un argument particulièrement mal fondé.

Compte tenu du poids déjà très important des avoirs en dollars et du fait que ce sont désormais les réserves de change transférées à la Banque Centrale Européenne qui servent en cas d'intervention de change (les avoirs de la Banque n'étant appelés qu'en cas de besoin de reconstitution de ces dernières), le produit des cessions d'or a été réinvesti dans d'autres devises afin de diversifier le risque de change et limiter l'exposition au dollar (la Banque de France supportant également, pour sa quote-part, le risque dollar porté par la BCE). Contrairement à ce que laisse entendre la Cour, cette politique de diversification a eu les effets escomptés en évitant de concentrer les risques sur une seule devise : ainsi les moins-values de change enregistrées sur le dollar en 2007 (2,3 Md€ après 1,3 Md€ en 2004) auraient été encore plus importantes si les cessions d'or avaient été réinvesties en dollars ; de même, les moins-values latentes enregistrées sur le sterling en 2008 (1,8 Md€) sont à mettre en regard des plus-values latentes sur le dollar de 1,1 Md€ observées la même année. À fin 2011, les plus-values latentes s'établissent à plus de 5 Md€ et sont d'un montant équivalent aux moins-values latentes observées sur la période 2007-2008.

Enfin, la modification des règles de fonctionnement des réserves de réévaluation des réserves en or et en devises, qui a permis d'affecter les plus-values réalisées sur les cessions d'or à la réserve de réévaluation en devises au lieu de la réserve de réévaluation des avoirs en or, constituait, contrairement à ce qu'indique la Cour, une décision de bonne gestion dans la mesure où le programme de cession d'or s'est traduit par une augmentation importante des avoirs en devises alors que simultanément le risque sur les avoirs en or diminuait.

3. La Cour indique, par ailleurs, que certains facteurs ayant contribué à l'amélioration de la situation financière de la Banque sont d'origine externe (hausse de la circulation fiduciaire, montée en puissance du mécanisme de partage du revenu monétaire, ...). Il est nécessaire de souligner que ce redressement reflète aussi les très importants efforts de restructuration conduits par la Banque depuis 2004 qui, en modifiant profondément son implantation territoriale et son organisation, ont contribué très significativement à comprimer ses charges et à abaisser son point mort, qui est passé de 2,77 % en 2003 à 0,85 % en 2010:

- Fermeture de 83 succursales et 60 caisses, le nombre des implantations permanentes passant de 211 à 128 ;
- Cession de l'activité de clientèle particulière, à l'exception de la tenue de compte des agents ;
- Suppression de 2 200 emplois temps plein, soit une baisse des effectifs d'un peu plus de 3 000 agents ;
- Poursuite de la restructuration de la fabrication des billets ;
- Réforme du régime de retraite ;
- Réorganisation des services centraux ;
- Diminution des dépenses sociales et culturelles.

Ces réformes de grande ampleur ont été conduites en peu de temps et ont fortement contribué à la réduction du point mort de la Banque, indépendamment du contexte financier général.

4. En dépit de ce redressement financier et des réformes de grande ampleur réalisées, la Cour estime que les charges d'exploitation de la Banque demeurent élevées. Ce jugement s'appuie sur la prise en compte de charges d'exploitation d'un peu plus de 1,9 Md€. Je tiens à souligner que ce chiffre ne constitue pas un indicateur pertinent des charges réelles pesant sur la Banque :

- Le chiffre de 1,9 Md€ de charges d'exploitation correspond à des charges budgétaires brutes et non à la charge nette devant être financée par la Banque. Il est en effet nécessaire de prendre en compte:
 - les importantes recettes procurées par certaines activités :
 - Les activités commerciales (tenue de fichiers, cotation d'entreprises, ...) et industrielles (fabrication des billets) génèrent des produits élevés : 215 M€ en 2011 ;
 - Les prestations rendues à l'État (notamment le secrétariat des commissions de surendettement) sont désormais remboursées à leur coût complet par celui-ci : 317 M€ en 2011 (sans compter la médiation du crédit prise à sa charge par la Banque);

- *Le coût de la supervision est depuis 2010 remboursé par les banques et les assurances : 162 M€ en 2011.*
- *les charges de retraite très élevées (320 M€ en 2011) que la Banque doit encore financer, l'État n'ayant pas autorisé, par le passé, l'affectation des sommes nécessaires à la couverture des droits acquis par les actuels retraités. En conformité avec les modalités de financement définies dans le cadre de la réforme du régime de retraite applicable aux agents titulaires de la Banque, le Conseil général a décidé de doter régulièrement la Caisse de réserve des employés à hauteur des droits à la retraite acquis au cours de chaque exercice et une réserve spéciale afin de rattraper progressivement la couverture des droits anciennement acquis. A terme, cette couverture devrait financer intégralement les charges de retraite de la Banque.*

Les charges budgétaires nettes (hors pension) sont ainsi de l'ordre de 0,9 Md€ en 2011.

- *Ces charges doivent par ailleurs être évaluées au regard des activités de la Banque et non pas en fonction d'un montant en valeur absolue. La Banque exerce en effet une large palette de missions et d'activités, qui résulte non seulement de son rôle de banque centrale membre de l'Eurosystème mais aussi de son histoire, de son ancrage territorial et des prestations de services qui lui ont été confiées par l'État. Ce modèle, assez unique au sein de l'Eurosystème, montre d'ailleurs toute sa pertinence dans la crise financière. Ainsi, grâce à notre connaissance fine des entreprises et des réseaux bancaires, s'appuyant sur une longue pratique du travail en commun avec les préfets et les directeurs départementaux des finances publiques, les directeurs des succursales ont pu, dans le cadre de la médiation du crédit, prendre en charge et traiter près de 25 000 dossiers représentant 250 000 emplois et concernant pour une large majorité d'entre eux des PME.*

L'État a par ailleurs décidé en 2010 d'adosser à la Banque de France la nouvelle autorité de contrôle prudentiel (ACP). Le renforcement des effectifs de l'Autorité rendu nécessaire par ses missions élargies et les évolutions réglementaires du secteur financier a été réalisé avec un effectif globalement stable pour la Banque.

Dans ce contexte, la gestion du surendettement, qui ne correspond pas à une activité traditionnelle de banque centrale et dont les synergies avec nos missions sont assez réduites, tient une place à part. Confiée à la Banque par les pouvoirs publics, cette mission de service public vient se rajouter aux activités opérationnelles de la Banque et ne saurait venir en concurrence. La maîtrise du dispositif de gestion du surendettement, qui est défini par le cadre législatif, est indispensable afin de ne pas mettre en péril les objectifs de moyen terme que la Banque souhaite atteindre ni peser de façon excessive sur la collectivité nationale.

5. *La Cour recommande à la Banque d'élaborer des plans d'action à horizon 2020 avec un objectif de non-remplacement de 2 départs sur 3.*

La Banque est déterminée à poursuivre les efforts de rationalisation et de réduction des coûts au cours des années à venir. Dans le cadre de ses orientations stratégiques à moyen terme, elle a ainsi décidé de lancer, en concertation avec la filière professionnelle, un important chantier de modernisation et rationalisation de son réseau de caisse, devant aboutir à une organisation cible constituée d'un nombre réduit de caisses modernes et fonctionnelles à forte capacité. Elle a également décidé d'engager une vaste refonte de ses processus afin de tirer pleinement parti du développement des nouvelles technologies et des évolutions démographiques importantes qui l'affecteront au cours des dix prochaines années. Les marges de progression doivent toutefois être estimées sur la base de scénarios réalistes d'évolution de ses responsabilités opérationnelles et de rationalisation de l'ensemble de ses processus.

A cet effet, la prise en compte de la diminution des effectifs que la Banque a pilotée au cours des derniers exercices constitue un préalable nécessaire. La réduction de 17 % des effectifs de 2003 à 2009 traduit un ensemble d'efforts considérables dans l'amélioration de la productivité de l'entreprise, puisque pendant cette période aucune activité n'a connu de déclin. Alors même que le Réseau était entièrement remodelé, les missions dont il assume la charge, et tout particulièrement la gestion du surendettement et la circulation fiduciaire, ont vu leur volume s'accroître, et de nouvelles tâches sont apparues. De la même manière, la production de la Fabrication des Billets atteint ses plus hauts niveaux alors que les effectifs ont continué à se contracter. Enfin, les responsabilités assumées par les Services Centraux, en particulier dans le cadre des travaux du Système Européen de Banques Centrales (SEBC) n'ont cessé de s'alourdir.

A partir de cette situation de départ, s'il est indiscutable que des gains de productivité peuvent encore se concrétiser par une réduction des effectifs des fonctions de support comme de certaines activités opérationnelles (caisse, services bancaires par exemple), rien ne laisse augurer ni une remise en cause fondamentale de nos missions ni une baisse substantielle des volumes d'activité qui permettent de les assurer. Ainsi, le cumul des hypothèses les plus ambitieuses de rationalisation des activités permet d'envisager un remplacement de la moitié des départs attendus au cours des 10 prochaines années. Un tel scénario nécessitera, de plus, une réorganisation des structures du Réseau de la Banque.

Ainsi, envisager, comme la Cour le recommande, que la Banque ne remplace qu'un départ sur trois, alors qu'elle est confrontée à un départ massif qui touchera 40 à 50 % de ses effectifs, ne se fonde sur aucune hypothèse réaliste, sauf à envisager un changement radical des principes de l'implantation territoriale et une réduction significative du périmètre de ses

activités, telle qu'un retrait pur et simple de son implication dans la gestion du surendettement.

6. La Cour recommande d'engager une nouvelle réduction de la taille du réseau.

Lors du Plan d'Adaptation de l'Implantation Territoriale qui s'est échelonné de 2003 à 2006, le choix a été fait de calquer nos structures sur l'organisation administrative du territoire. Ce choix de l'échelon départemental résulte d'une demande du Parlement adressée au Gouverneur et a été entérinée par le Contrat de Service Public signé en 2003 et prorogé depuis. Tant que l'organisation administrative de la France n'est pas modifiée, je ne vois pas de raison de changer ce principe.

Le maintien d'un maillage départemental me paraît, en tout état de cause, le plus approprié : il permet une proximité évidente aussi bien avec les élus et les représentants locaux de l'État qu'avec les particuliers et les entreprises. Cette proximité s'est avérée essentielle dans le soutien de la Banque au dispositif de médiation du crédit. C'est pourquoi, l'échelon départemental qui a fait la preuve de sa pertinence reste le plus adapté à l'organisation administrative actuelle de la France. A l'horizon 2020, le Réseau continuera d'être fortement investi dans les activités de cotation des entreprises et de présence de place.

Afin d'optimiser les processus, les organisations respectives des unités départementales et régionales devront évoluer pour favoriser le traitement de masse. Dans cet esprit de rationalisation, je souhaite achever le processus de départementalisation du Réseau, entamé en 2004. Celui-ci comporte en effet encore quelques unités infra-départementales (7 Centres de Traitement du Surendettement, 21 Antennes économiques), maintenues dans le cadre du plan d'Aménagement de l'Implantation Territoriale, et dont la disparition progressive a été envisagée dès 2008. Reporté en raison de l'éclatement de la crise financière, ce plan doit être repris dès 2012. L'efficacité des actions que nous avons menées face à la crise a tiré le plein bénéfice d'un réseau resserré à l'échelon départemental qui, à mes yeux, doit devenir la norme. Naturellement, cette démarche doit être conduite en tenant compte des spécificités propres à chaque unité. Mais elle me semble aujourd'hui nécessaire pour renforcer pleinement les capacités de réaction et d'adaptation de notre Réseau.
