



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Monsieur Pierre Moscovici
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

Paris, le 25 NOV 2022

Monsieur le Premier président, *Mon Pierre,*

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt des observations définitives relatives à la Banque des Territoires (exercices 2018-2021) que vous m'avez adressées. Je tiens à remercier le travail approfondi réalisé par la Cour qui met en valeur l'action de la Banque des Territoires et souhaite souligner quelques points qui me paraissent essentiels.

L'enquête avait pour objet de dresser un bilan de son action depuis sa création en 2018 au regard d'un de ses objectifs principaux : la création de la Banque des Territoires a-t-elle réellement permis à la Caisse des Dépôts d'être plus efficace dans ses actions de conseil, de financement et d'investissement déployées en direction des acteurs publics locaux. En bref, est-elle en bonne voie de devenir une réelle « banque » d'intérêt général au service de ses clients ?

La réponse est incontestablement positive et les premiers résultats de cette ambition sont tangibles. Comme le précise la Cour, la Banque des Territoires n'est pas une banque au sens juridique du terme, mais une entité fonctionnelle regroupant les métiers de la Caisse des Dépôts à destination de ses clients et contribuant au développement des territoires, et par là-même, à la lutte contre les fractures, notamment territoriales. Y sont rattachées deux filiales : la Scet, pour renforcer ses activités de conseil, mais aussi CDC Habitat, qui incarne son métier d'opérateur et dont la forte capacité d'intervention financière et opérationnelle contribue significativement à celle de la Banque des Territoires.

La valeur du projet de la Banque des Territoires repose sur ce caractère singulier et hybride, sur la promesse d'une offre de services « sans couture » adaptée aux besoins de ses clients et parties prenantes, et sur la déconcentration de son processus décisionnel au plus près des territoires.

Si cette structure, récente, fait bien sûr l'objet d'axes d'amélioration que la Cour a relevés dans ses recommandations et que je partage dans leur majeure partie, elle a su d'ores et déjà démontrer sa capacité à apporter de la valeur.

1/ S'agissant de l'impact dans les territoires généré par la Banque des Territoires :

A sa création, quatre axes stratégiques majeurs ont été fixés permettant de mobiliser son savoir-faire et sa capacité financière au service du pays. **Au 31 décembre 2021, elle a ainsi injecté près de 79 milliards d'euros dans les territoires, afin qu'ils soient :**

- **Plus inclusifs**, en poursuivant notamment le soutien au secteur du logement social, mission historique de la Caisse des Dépôts, par de multiples actions :
 - l'accompagnement des évolutions du secteur depuis 2018 (Loi Elan, Plan logement) et spécifiquement des groupes du secteur HLM ;
 - la mise en place par CDC Habitat, acteur de la recomposition du secteur HLM dans le cadre de la loi Elan, de 35 partenariats avec des opérateurs de logements sociaux représentant près de 300 000 logements ; une intervention structurante dans les territoires à enjeux avec le redressement des sociétés immobilières d'outre-mer représentant 50% du parc social en outre-mer ; une intervention tout aussi structurante à travers Maisons & Cités dans le bassin minier (600 millions d'euros d'investissement en développement et en travaux en 2022) ;
 - le financement de la construction et de l'acquisition de 260 000 logements sociaux en trois ans ;
 - le financement de la création de 419 établissements d'hébergement pour personnes âgées et de 18 903 places ;
 - le déploiement de 2 197 maisons France services au profit d'1 million de citoyens accompagnés par an ;
 - un plan de soutien, sans précédent, aux professions juridiques, très impactées par la crise sanitaire.
- **Plus durables**, notamment dans le cadre du développement des énergies renouvelables et de la rénovation énergétique des bâtiments :
 - en mobilisant 14,4 milliards d'euros pour accompagner le développement des énergies renouvelables, représentant 3 600 MW installés en trois ans. La Banque des Territoires est ainsi actionnaire dans des entités fournissant 13% de la capacité d'énergies renouvelables en France et contribue en moyenne à 20% de la capacité nouvelle prévue chaque année dans la Programmation pluri annuelle de l'énergie ;
 - en accompagnant la rénovation thermique des logements sociaux (100 000 logements en trois ans) et celle des bâtiments publics (165 000 bâtiments en trois ans) témoignant ainsi de sa capacité à utiliser ses différentes modalités d'intervention (prêts, investissement, ingénierie) et à s'articuler avec les outils de l'Etat, au service du déploiement d'une politique publique (programme GPI Ambre, programme ACTEE avec la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes) ;
 - en finançant 400 km d'infrastructures vertes, la rénovation et la modernisation des réseaux d'eau, le développement d'infrastructures de valorisation des déchets ;
 - et enfin, en contribuant à des projets de préservation de la biodiversité.
- **Plus connectés**, en accompagnant notamment le déploiement du plan France Très Haut Débit (« FTHD ») :
 - 12 millions de locaux, notamment en zone rurale, seront couverts en 2025 en fibre optique grâce à un cofinancement de la Banque des Territoires, ce qui représente 70% de la totalité des lignes des réseaux d'initiative publique ; son intervention sur le déploiement du plan FTHD a un important effet de levier, puisqu'à 1 euro de la Banque des Territoires, correspondent 10 euros de travaux dans les territoires ;
 - Au 31 mai 2022, 6,6 millions de foyers sont déjà raccordables en fibre optique grâce aux investissements en fonds propres de la Banque des Territoires, et 40% de ces foyers ruraux se sont déjà abonnés à une offre Très Haut Débit sur fibre optique ;
 - 9 départements, pour lesquels la Caisse des Dépôts a investi dès le démarrage de leur projet, ont déjà achevé leur déploiement : Aisne, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Essonne, Loire, Nord, Pas-de-Calais, Val d'Oise, Vaucluse ; le déploiement FTHD n'est pourtant pas aisé, comme en témoignent les difficultés rencontrées dans d'autres territoires non accompagnés par la Banque des Territoires ;
 - 131 projets de solutions numériques dédiés au commerce.

- **Plus attractifs :**

- 929 millions d'euros apportés dans le secteur du tourisme ;
- 1 738 millions d'euros engagés et 3 864 projets soutenus dans les villes « Action cœur de ville » ;
- 3 853 millions d'euros de financement octroyés à destination des quartiers prioritaires ;
- 113 financements de postes de managers de commerce ;
- 22 usines financées dans le cadre du plan réindustrialisation ;
- 235 établissements scolaires financés.

Je tiens également à rappeler le rôle fondamental de la Banque des Territoires, acteur majeur et reconnu de différents programmes nationaux dont « Action cœur de villes », « Petites villes de demain », « Territoires d'industrie », ainsi que celui relatif à la politique de la ville. Elle est aussi un mandataire majeur du Programme d'investissement d'avenir.

Très concrètement, depuis sa création, l'action de la Banque des Territoires a eu un impact extrêmement fort, en termes de satisfaction client, d'activité financière et de couverture territoriale.

La satisfaction de ses clients a progressé depuis sa création, comme en témoigne le score de recommandation qui a significativement augmenté en 4 ans auprès des notaires et des collectivités locales en particulier. La Banque des Territoires est aujourd'hui identifiée et reconnue dans le paysage local et national comme un acteur majeur du développement des territoires ; elle a renforcé sa visibilité auprès des territoires et conforté la confiance de ses clients, notamment en étant au rendez-vous de la relance dès 2020.

Elle a fortement augmenté son activité tant en montant financier, en particulier en matière d'investissement et d'ingénierie, qu'en nombre de projets, dans le contexte du plan de relance notamment. Le constat est le même du côté des ressources, en augmentation constante en particulier pour l'encours des dépôts bancaires.

En outre, son empreinte territoriale s'étend : depuis sa création, elle finance davantage les territoires en dehors des métropoles (la part du nombre de prêts et d'investissements réalisés hors métropoles a progressé de près de 10 points pour atteindre 78% des prêts et 63% des investissements en 2021) ; en comparaison avec 2019, 1 968 nouvelles communes ont accueilli, en 2021, un projet financé par la Banque des Territoires. Elle a ainsi couvert au moins 5 810 communes depuis 2019. La Banque des Territoires contribue par ailleurs au plan maillage territorial des notaires (*via* le partenariat avec le Conseil Supérieur du Notariat).

Enfin, la Banque des Territoires a largement contribué à la définition et la mise en œuvre du plan de relance du pays. Alors que le pays traversait une grave crise et que les conditions de travail étaient très dégradées, la Banque des Territoires – structure qui n'avait pas deux ans – a su non seulement résister au choc mais aussi déployer toutes ses compétences au service de l'élaboration et du déploiement d'un **plan de relance de 17,4 Mds€**. Elle a su venir très rapidement en soutien des professions juridiques en difficulté face à la crise sanitaire. Elle a mobilisé des financements exceptionnels et conduit des actions dans de multiples champs d'intervention à la demande des pouvoirs publics : un plan tourisme, un plan commerce déployé à la demande du ministère de l'économie et des finances, un plan habitat, un plan transition énergétique et environnementale, un plan industrie et un plan santé et médicosocial. Le plan de relance de la Banque des Territoires témoigne, par l'avancée de sa réalisation au 30 juin 2022, de sa forte capacité de mobilisation au service du déploiement des politiques publiques au cœur des territoires.

La Banque des Territoires s'est attachée depuis sa création à mesurer ses résultats et son impact extra-financier et a enrichi ses indicateurs de mesure qui sont présentés dans son bilan annuel public. Une fonction d'évaluation a été créée en 2019 et ses travaux, qui sont revus par un comité d'évaluation composé de parties prenantes externes, sont désormais publics : à titre d'exemple, le dispositif de l'écoprêt au logement social a fait l'objet d'une évaluation en 2021. Elle va poursuivre la consolidation de son dispositif et voit, à ce titre, la taxonomie européenne comme un chantier stratégique et structurant pour les années à venir.

Ces éléments témoignent, à mon sens, de la bonne trajectoire sur laquelle la Banque des Territoires est positionnée pour l'atteinte de ses objectifs et sa capacité à apporter de la valeur.

2/ S'agissant de son caractère hybride et de ses résultats financiers :

Comme le souligne la Cour, la Banque des Territoires est singulière dans son objet et dans son statut. La rapidité de la mise en place de l'outil, qui tient justement à cette singularité, me paraît devoir être soulignée et mise à son crédit. Annoncée fin 2017, la Banque des Territoires a été créée en mai 2018 : en cinq mois, elle était ainsi pleinement opérationnelle. Cette agilité, qui est l'une de ses marques de fabrique, lui a permis de se mobiliser avec une efficacité exceptionnelle pendant la crise, de préparer le plan de relance et de le déployer dans des délais resserrés, puisque 65% des financements ont déjà été engagés à mi-parcours (fin juin 2022).

Sur le plan comptable, la section générale doit être distinguée du fonds d'épargne mais la Banque des Territoires présente la particularité d'avoir un modèle économique hybride qui repose sur la mobilisation de ressources financières issues de chacun de ces bilans. N'étant ni une filiale ni un établissement bancaire avec une personnalité juridique propre, son pilotage financier est fondé sur une comptabilité analytique dont les modalités sont révisées à intervalle régulier pour s'adapter aux différentes variations du contexte économique.

Si l'information financière spécifique à la Banque des Territoires reste synthétique puisqu'elle ne publie pas de comptes, son pilotage financier met d'ores et déjà bien en lumière la contribution des différents métiers à ses résultats financiers. Sa singularité, en termes de modèle économique, est étroitement liée à son objet : elle a précisément été créée pour avoir un impact territorial en apportant des ressources financières au plus proche des acteurs publics et privés permettant ainsi d'accompagner le développement et l'émergence des projets d'intérêt général structurants pour l'avenir des territoires et des habitants. Dans cet objectif, elle mobilise à la fois du conseil amont, du financement long terme que ne peuvent assumer des banques classiques, et de l'investissement, dans le cadre de sa doctrine d'investisseur avisé sur de longues durées répondant à des exigences de rentabilité plus faibles que d'autres investisseurs.

Comme le souligne la Cour, le modèle économique de la Banque des Territoires est largement réglementé ; la performance financière des investissements et sa performance opérationnelle sont déterminants dans son modèle économique. Le pilotage financier pourra être consolidé en lien avec les travaux de fixation de trajectoires de performance opérationnelle et de refonte des modèles de coûts de l'établissement public, initiés respectivement en 2020 et 2021, en cohérence avec les recommandations de la Cour, en particulier les recommandations n°1 (*« Préciser les cibles associées aux indicateurs de performance opérationnelle et de performance extra-financière du plan stratégique et de transformation, en les distinguant des indicateurs de pilotage annuel de l'activité »*), n°4 (*« mesurer et suivre la performance financière des investissements par niveau de décision »*) et n°6 (*« fonder le pilotage financier de la Banque des Territoires sur une comptabilité analytique auditable permettant d'apprécier la contribution des différents métiers à ses résultats et à ceux de la CDC »*).

3/ Pour ce qui concerne la direction des clientèles bancaires (DCB) et l'activité de dépôts des professions juridiques, et notamment leur rattachement à la Banque des Territoires, il convient de rappeler que l'ancrage territorial de cette direction ne relève pas uniquement du maillage qu'assure principalement le notariat, qui contribue à réduire les fractures territoriales en garantissant un accès au droit dans tous les territoires.

La DCB complète en effet l'offre de la Banque des Territoires en assurant la tenue des comptes d'une partie de ses clients acteurs publics territoriaux, en leur proposant des prestations bancaires adaptées à leurs besoins ainsi qu'une offre ciblée de prêts pour accompagner le développement de leurs actions. Elle met également en œuvre l'offre de consignations, outil particulièrement adapté aux besoins des territoires, notamment des collectivités locales dans le cadre de leurs enjeux en matière environnementale.

Le métier « bancaire » de la DCB n'est donc pas exclusivement orienté vers les professions juridiques et ne porte pas uniquement sur la collecte des fonds de tiers, répondant ainsi aux objectifs de la Banque des Territoires.

S'agissant des subventions accordées, la Cour souligne que le recentrage des partenariats financiers de la Caisse des Dépôts avec les professions juridiques sur des actions en lien avec la bonne gestion et la sécurisation des fonds, appelé de ses vœux dans son référé de 2015, a bien été réalisé par la Caisse des Dépôts. La Banque des Territoires s'est attachée à ajuster à la baisse le montant plafond fixé par la convention 2023-2026 avec le Conseil Supérieur du Notariat afin de tenir compte des engagements constatés lors de la convention actuelle et des actions prévisionnelles.

Par ailleurs, je prends acte de la proposition de la Cour relative à un financement budgétaire d'un certain nombre de missions d'intérêt général qu'elle assume à l'égard des officiers publics ministériels et des administrateurs judiciaires et mandataires de justice.

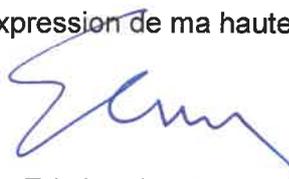
En revanche, je ne partage pas le constat de la Cour concernant les modalités de fixation du taux d'intérêt servi par la Caisse des Dépôts sur les encours de fonds de tiers déposés par les professions juridiques, faisant l'objet de la recommandation n°5 (« *Ajuster régulièrement les taux d'intérêt servis sur les dépôts des professions juridiques aux conditions de marché* »).

En effet, les ajustements de ce taux auxquels il a été procédé en 2015 et en 2021, qui, au demeurant, ne relèvent pas de « *négociations laborieuses avec les professions concernées* », n'ont pas vocation à l'aligner sur les évolutions des conditions économiques et financières du moment. Ils s'inscrivent, en effet, dans une logique visant à permettre à la Caisse des Dépôts de répondre à deux enjeux majeurs : l'amélioration de son équilibre financier et la préservation d'un équilibre stratégique, politique et économique de ses relations institutionnelles avec les officiers ministériels. Les textes régissant ces professions organisent un dispositif suivant lequel ceux-ci doivent déposer les fonds de leurs clients sur des comptes réglementés et rémunérés par les établissements dépositaires (la Caisse des Dépôts détenant uniquement le monopole des fonds clients des notaires, des greffiers des tribunaux de commerce et des professionnels des procédures collectives). Dans ce cadre, il demeure essentiel, d'une part, que le rôle et la valeur ajoutée de la Banque des Territoires en tant que banquier du service public de la justice soient valorisés et, d'autre part, que le taux de rémunération reste acceptable par le bénéficiaire des intérêts, à savoir les professionnels, dans certains cas, et leurs clients, dans les autres cas. A cet égard, à 0,75% en 2015 et à 0,30% en 2021, le taux de rémunération permet de concilier ces deux objectifs. Il a d'ailleurs été adopté par les pouvoirs publics pour la rémunération des fonds clients déposés par les commissaires de justice en tout établissement.

En conclusion, je tiens à souligner que la Caisse des Dépôts assume pleinement l'ambition, soulignée par la Cour, du projet de la Banque des Territoires. Je suis extrêmement fier des résultats accomplis en moins de quatre ans, dans un contexte complexe marqué d'incertitudes, et je salue l'engagement, le professionnalisme et le sens de l'intérêt général de nos collaborateurs qui œuvrent à la réalisation de ce projet. J'ai pleine confiance dans notre capacité collective à engager, après cette phase de lancement réussie, une nouvelle phase de consolidation de la performance financière et opérationnelle dans l'objectif, toujours, de massifier l'impact de la Caisse des Dépôts au service du développement des territoires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de ma haute considération.

Amitiés



Eric Lombard