

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA BANQUE DES TERRITOIRES, UN PROJET AMBITIEUX, DES RESULTATS FINANCIERS ENCORE INCERTAINS

Exercices 2018-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 29 septembre 2022.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	V
LISTE DES RECOMMANDATIONS	1
INTRODUCTION.....	2
1 LA BANQUE DES TERRITOIRES, UN PROJET MOBILISANT LES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT LOCAL	3
1.1 Une volonté de se repositionner vis-à-vis du développement local	3
1.1.1 De nouvelles attentes des acteurs	3
1.1.2 Un cadre spécifique d'intervention	4
1.1.3 Une articulation à surveiller avec les acteurs de marché et La Banque Postale	7
1.2 Une mise en œuvre centrée sur l'instauration d'un pilotage transversal et sur l'amélioration de la relation « clients »	8
1.2.1 Une nouvelle direction pour piloter les activités de développement local	8
1.2.2 Un pilotage, des fonctions support et une gouvernance partagée avec l'établissement public CDC	11
1.2.2.1 Des départements transverses chargés du pilotage opérationnel des directions métier.....	11
1.2.2.2 Un pilotage stratégique et financier réalisé au niveau de l'EP	12
1.2.2.3 Une gouvernance imbriquée dans celle de la CDC	13
1.2.2.4 Des activités imbriquées avec celles des autres métiers de la CDC	14
1.2.2.5 Une trajectoire de transformation à l'horizon 2030, un dispositif de suivi en construction	15
1.2.3 Une première étape vers un modèle de distribution « omnicanal » associant réseau territorial et plateforme digitale	18
1.2.3.1 Une digitalisation en cours des processus métiers, un modèle commercial de plateforme digitale à reconsidérer	19
1.2.3.2 Une organisation du réseau plus lisible, distinguant les activités transverses des activités commerciales de « front office »,.....	20
1.2.3.3 Une simplification des processus et une déconcentration des décisions	22
1.3 Des moyens en croissance, reflet de l'ambition du projet.....	24
1.3.1 Une progression marquée des effectifs depuis la création de la BdT.....	24
1.3.1.1 Une dynamique haussière, pour un projet initialement présenté comme porteur de gains de productivité	24
1.3.1.2 Des besoins de recrutement à mieux étayer.....	26
1.3.2.2 Une dynamique de lancement de projet encore à l'œuvre sur de nombreux postes 29	
2 DES RESULTATS A CONSOLIDER	32
2.1 Le soutien aux activités de conseil des collectivités	32
2.1.1 L'activité d'ingénierie de la BdT, une activité subventionnelle destinée à favoriser l'émergence de projets locaux.....	32
2.1.2 Des dépenses en augmentation sur la période, supports de la mise en œuvre de programmes nationaux d'aménagement.....	33
2.1.3 La SCET, une filiale commerciale au modèle économique incertain	36
2.2 Une forte progression du volume d'investissements en fonds propres, des risques à maîtriser.....	38

2.2.1	Des outils et des secteurs d'intervention diversifiés	38
2.2.2	Une stratégie de croissance des investissements en fonds propres dans l'immobilier, les infrastructures et les entreprises.....	40
2.2.2.1	Une relance des investissements amplifiée avec la BdT	40
2.2.3	Une gestion plus active du portefeuille se traduisant par un raccourcissement de la durée moyenne de détention	42
2.2.4	Une contribution négative au PNB de la BdT sur la période 2018-2020, des perspectives de redressement appelant un renforcement du pilotage des risques	43
2.2.4.1	Des provisions en augmentation, concentrées sur une vingtaine d'investissements antérieurs à la création de la BdT	43
2.2.4.2	Une gestion du portefeuille faisant appel à plusieurs méthodes d'évaluation du couple rentabilité/risques.....	44
2.3	Une activité de prêt pénalisée par le décalage persistant entre le TLA et les taux de marché	47
2.3.1	Un contexte de marché et de taux d'intérêt difficile pour la BdT	48
2.3.1.1	Une position dominante sur le financement du logement social, une place assez marginale en matière de financement des autres projets d'intérêt général	48
2.3.1.2	Un taux variable règlementé dont le niveau a pénalisé pendant plusieurs années l'offre de prêts sur Fonds d'épargne.....	52
2.3.2	Une politique commerciale aux résultats décevants en termes de signatures .	54
2.3.2.1	Les avantages traditionnellement associés aux offres de prêts sur Fonds d'épargne.....	54
2.3.2.2	Les actions destinées à compenser le déficit de compétitivité lié à l'écart entre le TLA et les taux de marché	54
2.3.2.3	Une gamme enrichie pour mieux accompagner les politiques mises en œuvre dans le cadre des différents plans gouvernementaux.....	58
2.3.2.4	Des résultats décevants en termes de signatures, dans un contexte de taux défavorable aux prêts sur Fonds d'épargne	59
2.3.3	Un encours au rendement décroissant	61
2.3.3.1	Un encours stabilisé depuis quatre ans, majoritairement composé de prêts au logement social.....	61
2.3.3.2	Un encours progressivement réaménagé à la demande des emprunteurs, demandeurs de conditions financières plus avantageuses	63
2.3.3.3	Des marges qui ne rémunèrent plus suffisamment l'offre de prêts sur Fonds d'épargne.....	64
2.3.4	Des mesures de remédiation qui échappent en grande partie à la BdT	65
2.3.4.1	Les actions techniques envisagées par la Caisse des dépôts pour desserrer les contraintes pesant sur le Fonds d'épargne	66
2.3.4.2	Les actions relevant des pouvoirs publics	66
2.4.1	L'internalisation de fonctions auparavant exercées par la DGFIP	68
2.4.2	Le maintien d'une relation privilégiée avec la profession notariale.....	69
2.4.2.1	Des subventions plus ajustées aux besoins de ces professions au titre du service public de la justice.....	69
2.4.2.2	Des prestations bancaires concourant à la relation de proximité établie avec les notaires	70
2.4.3	Une diminution progressive des taux servis aux dépôts pour compte de tiers des professions juridiques	71
3	UN PILOTAGE FINANCIER QUI DOIT GAGNER EN RIGUEUR ET EN TRANSPARENCE.....	74
3.1	Un dispositif produisant des résultats financiers difficiles à interpréter	74

3.1.1 Une information financière hybride	74
3.1.2 Les particularités du « bilan analytique » de la BdT	75
3.1.3 Des choix d'affectation analytique qui masquent la faible rentabilité des activités d'intérêt général de la BdT.....	77
3.1.3.1 La répartition des charges et produits du Fonds d'épargne	77
3.1.3.2 La valorisation des ressources issues des dépôts des professions juridiques.....	79
3.2 Des résultats très dépendants de facteurs exogènes, une diminution de la rentabilité anticipée sur les quatre prochaines années.....	81
3.2.1 Des résultats fluctuants sur la période 2018-2020.....	81
3.2.2 Une rentabilité des fonds propres en diminution progressive sur la période 2022-2026	83
3.2.2.1 Une contribution contrastée des différentes activités aux résultats de la BdT.....	83
3.2.2.2 Une rentabilité diminuée par la hausse des besoins de fonds propres et par l'effritement de plusieurs sources de revenus.....	84
3.3 Une information financière sur la Banque des territoires qui pourrait être améliorée	85
3.3.1 Une information financière analytique exploitée dans le cadre du pilotage financier interne de la CDC.....	85
3.3.2 Une information sectorielle du groupe CDC silencieuse sur la Banque des territoires et sur l'organisation de l'établissement public en métiers	86
ANNEXES.....	89

SYNTHÈSE

Trois années après le regroupement de plusieurs directions opérationnelles de la Caisse des dépôts dans une entité intitulée « Banque des territoires » (BdT), la Cour dresse un bilan de ce projet visant à rendre plus efficaces les actions de conseil, financement et investissement déployées en direction des acteurs publics locaux. La Cour a analysé les objectifs, les actions transversales menées pour accompagner ce regroupement, les premiers résultats des métiers de conseil et de financement et les résultats financiers de l'entité BdT. L'opérateur CDC Habitat, bien qu'inclus dans le périmètre fonctionnel de la BdT, fera l'objet d'un contrôle ultérieur.

1. Une stratégie qui se veut ambitieuse

Une volonté de repositionner la Caisse des dépôts vis-à-vis des acteurs du développement local

La création de la BdT trouve ses racines dans la volonté de la Caisse des dépôts (CDC) de répondre aux attentes de ses clients (organismes de logement social, collectivités, entreprises publiques locales, professions juridiques) dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Si le terme « banque » a été retenu afin de rompre, selon la CDC, avec une image trop institutionnelle, il ne s'agit pas d'une entité juridique autonome, ni d'une banque au sens de la loi bancaire de 1984, mais d'une entité fonctionnelle de l'établissement public Caisse des dépôts.

Le projet BdT embarque plusieurs activités de la CDC (conseil aux entités publiques locales, investissement dans des projets soutenant le développement territorial, distribution des prêts du Fonds d'épargne, banque du service public de la justice) entre lesquelles il existait auparavant peu d'interactions au sein de l'établissement public ou au sein du réseau. Les promoteurs de ce projet attendaient du décloisonnement de ces activités au sein d'une nouvelle entité fonctionnelle l'émergence de synergies démultipliant l'action de la Caisse des dépôts au service du développement territorial.

Une première étape de renforcement du réseau territorial, associée à la digitalisation et à la simplification des processus métiers, pour renforcer le pilotage commercial

Prenant appui sur les enquêtes menées auprès des clients et la réorganisation du groupe CDC engagée en 2018, un plan stratégique et de transformation 2020-2024 de la BdT est présenté en novembre 2019, qui décrit une vision de transformation sur 10 ans en « entreprise plateforme », capable de proposer une offre « sans couture », c'est-à-dire une distribution « omnicanale » associant plateforme digitale et contacts physiques (réseau territorial) sans rupture de charge.

Pour renforcer l'action de la CDC « au plus près des territoires » et gagner en agilité, le réseau territorial a été réorganisé en distinguant les activités de « front office » des fonctions support et de la modernisation des systèmes d'information « métiers », tout en préservant 37 implantations territoriales. Son rôle de pilotage commercial des activités de la CDC tournées vers les acteurs du développement local est renforcé. Les relations avec les directions centrales ont été clarifiées et fluidifiées par un mouvement de déconcentration des investissements, de simplification des processus métiers et de développement de nouveaux services. Toutefois, si la première étape de digitalisation et de simplification des processus métiers est bien engagée,

les perspectives commerciales de la transformation en « entreprise plate-forme » d'ici 2030 doivent être réévaluées.

Une augmentation des moyens qui doit désormais être contenue

La BdT a connu une croissance significative de ses moyens depuis sa création, contrairement aux annonces initiales, que ce soit en matière d'effectifs (croissance nette de + 16 %) ou plus généralement de charges de fonctionnement (+ 19 %, s'expliquant notamment par les recrutements et les achats de prestations à l'extérieur de la BdT). Elle doit désormais passer d'une phase de lancement de projet à un fonctionnement en rythme de croisière plus économe en termes de moyens. Il lui sera nécessaire d'étayer davantage ses besoins de recrutement, notamment en matière de gestion des investissements, qui devra être optimisée. Il sera d'autant plus important de contenir la croissance des charges que les fragilités du modèle économique de la Banque des territoires et de ses activités ne sont pas toutes solubles dans le renforcement de sa force de frappe commerciale.

2. Des synergies limitées entre les différents métiers de la BdT, des premiers résultats en demi-teinte

Une évolution contrastée des métiers de la BdT

En matière d'ingénierie, les dépenses croissent significativement depuis le développement, à partir de 2015, de l'activité de versement de subventions (dite subventionnelle) pour alimenter un flux de projets territoriaux. Elles s'élèvent à près de 290M€ cumulés sur la période 2016-2021, dont 226M€ sur la période 2018-2020 pour accompagner des programmes nationaux (Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industrie, Quartiers de la politique de la Ville) en lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires et selon une logique de substitution au budget de l'État. En parallèle, la BdT a maintenu son soutien à la SCET, filiale qui intervient dans les activités de conseil et dont les difficultés structurelles, constatées par la Cour en 2016, se sont poursuivies jusqu'en 2021, confirmant les interrogations sur la viabilité du modèle économique de cette société et amenant la mise en place d'une nouvelle gouvernance et d'un plan de transformation au deuxième trimestre 2021.

La forte croissance des investissements, passés d'un flux annuel de l'ordre de 392 M€ à 1291 M€ en 2021 (CDC Habitat exclu), est présentée comme un des principaux éléments à mettre au crédit de la BdT, trois ans après sa création. Cette approche en termes de flux doit cependant être complétée par un examen de la valeur créée par ces interventions qui, sans viser une rentabilité maximale, doivent répondre aux critères de « l'investisseur avisé ». Enfin, la diversification des investissements fait apparaître des risques de chevauchement avec Bpifrance et le groupe La Poste.

La BdT englobe dans son périmètre l'activité de distribution des prêts du Fonds d'épargne, qui centralise l'épargne placée sur les livrets réglementés (livret A, LDD, LEP). À ce titre, elle assure l'essentiel du financement bancaire du logement social et une part limitée du financement bancaire d'autres projets d'intérêts général (infrastructures et secteur public local). En dépit de la participation de la BdT aux différents plans gouvernementaux de soutien au logement et de relance de l'économie, et malgré l'adjonction de ressources extérieures à taux fixe permettant de renforcer l'attractivité de son offre de prêts, la dynamique de croissance de cette activité apparaissait enrayée à la fin 2021, même si la BDT est parvenue à conserver ses parts de marché sur le financement du logement social.

Les nouveaux prêts atteignaient 13 Md€ en 2021, soit un montant tout juste suffisant pour éviter une érosion de l'encours. La maturité particulièrement longue des prêts du Fonds d'épargne ne suffisait plus à les rendre attractifs pour les emprunteurs locaux, pas plus que la baisse progressive des marges facturées en sus du taux du livret A, supérieur aux taux de marché depuis 2015. La Banque des territoires a regagné des parts de marché sur le secteur public local au cours des premiers mois 2022, dans un contexte particulier marqué par une hausse rapide des taux d'intérêt et un retrait de certains acteurs bancaires, le taux de l'usure devenant momentanément inférieur à leurs coûts de refinancement. Le niveau des marges ne permet cependant plus de couvrir les frais de gestion du Fonds d'épargne, toujours plus dépendant de la gestion financière d'actifs non utilisés pour ses missions principales pour équilibrer ses résultats, le défaut de rentabilité de l'activité de prêts devenant désormais structurel. Ce problème est en partie occulté par les résultats financiers exceptionnels du Fonds d'épargne en 2021 (2,1 Md€), dont une part importante (939 M€) est comptabilisée dans le résultat de la BdT. Une meilleure explicitation des conséquences de la fixation du taux du livret A sur les usages du Fonds d'épargne et sur son équilibre financier apparaît désormais nécessaire.

La gestion des dépôts pour compte de tiers de plusieurs professions juridiques répond à une toute autre logique que celle qui sous-tend les métiers de conseiller et de financeur des acteurs publics locaux par la BdT. L'ajustement à la baisse des taux d'intérêt servis sur les différents dépôts en période de taux de marché négatifs a rapproché temporairement la rémunération consentie par la Caisse de celle constatée sur les marchés. Les travaux menés pour revoir les modalités de rémunération des notaires au titre de la collecte des dépôts obligatoires n'ont en revanche pas abouti. Sans abandonner ce second chantier, il est nécessaire, pour éviter l'apparition de rentes, d'ajuster régulièrement aux conditions de marché les taux servis à l'ensemble des déposants.

3. Une rentabilité limitée en 2020, des perspectives à moyen terme affectées par la diminution prévisibles des revenus des prêts sur Fonds d'épargne

Un pilotage financier qui doit gagner en rigueur et en transparence

Les différentes problématiques auxquelles sont confrontées les directions opérationnelles (pour l'investissement, capacité à sélectionner des opérations de développement territorial répondant aux critères de « l'investisseur avisé », pour les prêts du Fonds d'épargne, capacité à préserver l'encours et à octroyer des prêts couvrant le coût de la ressource) pèsent fortement sur le modèle économique de la BdT, et limitent le développement de synergies entre les différents métiers au cœur du projet managérial. Ces différents constats ne remettent pas en cause la pertinence des objectifs du projet. Ils invitent en revanche à l'apprécier à partir de l'information financière disponible, pour autant que celle-ci renseigne sur la valeur créée par les différents métiers rassemblés sous cette bannière commune.

L'information financière sur la Banque des territoires agrège des comptes établis selon des normes différentes (normes françaises pour les comptes sociaux de Fonds d'épargne, normes IFRS pour les comptes consolidés de la CDC). Elle repose sur une comptabilité analytique encore en développement au sein de la Caisse, et sur des conventions de répartition entre ce qui relève de la BdT, du Fonds d'épargne et des autres métiers de la Caisse qui peuvent induire des biais dans le résultat.

Des résultats modestes en 2020 après retraitement des flux générés par la gestion des dépôts juridiques, une baisse de rentabilité anticipée dans les années à venir

Les résultats de la BdT sont fortement dépendants d'éléments exogènes (modification des taux d'intérêt de l'épargne réglementée, gestes consentis en faveur du logement social à la demande du gouvernement, hausse des dépôts de professions juridiques liée à la hausse de l'immobilier), ce qui fragilise leur interprétation et l'avis qui peut être donné sur la performance de l'ensemble.

Sur l'ensemble de la période, les résultats positifs de la gestion de dépôts pour compte de tiers et des prêts sur Fonds d'épargne compensent les résultats plus incertains de l'activité d'investissement, dont le redressement à l'horizon 2026 est très dépendant des plus-values attendues sur les lignes en portefeuille.

Le ROE¹ social agrégé de 6,1 % affiché par la BdT pour 2020 ressort à 4,2% une fois corrigé de la rémunération anormalement élevée attribuée analytiquement à la gestion des dépôts des professions juridiques. Fondées sur des conventions analytiques favorables, les projections de juillet 2021 faisaient néanmoins ressortir la fragilité du modèle économique de la BdT, se traduisant par une diminution progressive de sa rentabilité, avec un ROE social agrégé qui ne dépasserait pas 1,6% à l'horizon 2026, et un ROE agrégé (bénéficiant de la contribution de CDC Habitat et de la valorisation des investissements) qui serait ramené de 7,9 % à 3,1%.

La perspective d'une diminution de la rentabilité de la BdT, sous l'effet de la baisse des marges perçues sur l'encours de prêt, impose un pilotage financier rigoureux d'un ensemble qui demeure composite sur le plan comptable. Une amélioration de l'information financière est de ce point de vue souhaitable.

Enfin, trois ans après son lancement, l'objectif, ambitieux, de création de valeur et d'externalités extra-financières dans les territoires grâce aux synergies provenant de la réunion de ces activités, qui devait constituer une spécificité de la BdT par rapport aux autres entités du groupe CDC, paraît incertain et devrait faire d'objet d'un effort renouvelé d'évaluation et de suivi. Tout en prenant acte de la volonté de la Caisse des dépôts de simplifier l'interface avec la clientèle locale, la Cour note en effet des points d'incertitude concernant notamment les relations avec La Banque Postale, désormais intégrée dans le groupe CDC, ainsi que les perspectives de retombées effectives de la plateforme digitale en cours de construction. Les synergies entre les métiers de la Caisse concernés par ce projet sont limitées par l'étanchéité à respecter entre activités de conseil et de financement vis-à-vis d'un même client. Le rattachement du métier de dépositaire des fonds des professions juridiques à la BdT paraît également générer des synergies limitées.

L'information financière sur la BdT issue de l'agrégation des comptes du Fonds d'épargne pour le métier de prêteur et des comptes du groupe CDC pour les autres métiers ne permet pas d'apprécier en première lecture la création de valeur apportée par la nouvelle entité. Celle-ci apparaissait faible en 2020 une fois corrigée la survaleur attribuée pour des raisons historiques à la direction collectant les fonds des professions juridiques, avec un risque de décroissance pour les années 2022 et suivantes en raison de la diminution progressive des recettes générées par les prêts sur Fonds d'épargne.

¹ « Return on Equity » : résultat rapporté aux capitaux propres, ou rentabilité financière.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (CDC) : 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.

Recommandation n° 2 (CDC) :Revoir le dimensionnement de la plateforme digitale afin de maîtriser les coûts de distribution et s'assurer de l'équilibre financier du projet de distribution omnicanale.

Recommandation n° 3 (CDC) : Engager une stabilisation des effectifs et des charges de fonctionnement de la Banque des territoires.

Recommandation n° 4 (CDC) : Mesurer et suivre la performance financière des investissements par niveau de décision.

Recommandation n° 5 (CDC, DGT) : Ajuster régulièrement les taux d'intérêt servis sur les dépôts des professions juridiques aux conditions de marché (recommandation reformulée).

Recommandation n° 6 (CDC) : 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.

INTRODUCTION

Quatre ans après la création de la Banque des territoires (BdT) par la nouvelle direction générale de la Caisse des dépôts, à la mi 2018, cette entité suscite toujours des interrogations, même si son image semble désormais établie auprès des acteurs du développement local. Ni héritière de Dexia, vis-à-vis de laquelle elle réfute toute filiation, ni partenaire opérationnel de La Banque Postale, désormais intégrée dans le groupe CDC, elle n'a ni l'organisation ni l'assise capitalistique d'une filiale de la Caisse des dépôts.

Rassemblant sous une seule dénomination les directions de la CDC en relation avec une clientèle locale (collectivités, entreprises publiques locales, organismes de logement social, professions juridiques), son réseau régional, ainsi que les filiales SCET et CDC Habitat, elle constitue surtout un pari sur la capacité d'une force de frappe mutualisée à susciter et financer des projets favorisant le développement territorial.

S'il est encore un peu tôt pour faire le bilan complet de ce projet, qui vient de traverser deux années de crise sanitaire, il est utile d'en comprendre la logique, et de voir en quoi la démarche de la BdT, qui se revendique « banque de l'intérêt général » capable de développer une approche commerciale « orientée clients », constitue ou non une rupture par rapport au mode d'intervention traditionnel de la Caisse.

La première partie de ce rapport resitue le projet Banque des territoires dans son contexte, et en décrit l'architecture et l'ambition, les premières étapes de sa mise en œuvre ainsi que la croissance des moyens de fonctionnement qui lui sont associés.

L'examen en deuxième partie des métiers de conseil et de financement rassemblés au sein de cette entité fait ressortir la constance des enjeux auxquels la Caisse est confrontée en matière d'investissement local (développement du soutien à l'ingénierie territoriale, sélection d'opérations en « investisseur avisé », rotation du portefeuille permettant d'économiser les fonds propres), de prêts au logement social et au secteur public local (faiblesse des marges appliquées sur les prêts, manque de compétitivité des prêts indexés sur le taux du livret A), et de gestion des dépôts des professions juridiques (priorité au maintien d'une relation de proximité avec ces professions). Ces problématiques, largement étrangères au développement de synergies entre les différents métiers qui se trouve au cœur du projet Banque des territoires, pèsent fortement sur son modèle économique. L'examen du métier d'opérateur incarné par CDC Habitat n'a pas été effectué dans le cadre de ce contrôle. La contribution de CDC Habitat aux résultats financiers de la BdT a cependant été prise en compte dans l'examen des comptes de la BdT.

Pour porter une première appréciation sur la capacité du projet Banque des territoires à créer de la valeur, à travers notamment la croissance des investissements mise en avant par les dirigeants de la Caisse, il est nécessaire de disposer d'une information financière de qualité. La troisième partie de ce rapport étudie la documentation disponible, issue de la comptabilité analytique de la CDC et des comptes du Fonds d'épargne, et souligne la complexité de cette construction et la difficulté d'appréhender sur cette base la rentabilité et la pertinence de ce projet.

1 LA BANQUE DES TERRITOIRES, UN PROJET MOBILISANT LES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Le projet de la Banque des territoires trouve ses racines dans la volonté d'adapter la Caisse des dépôts aux évolutions de son environnement institutionnel et économique, affichée dès 2015 avec l'objectif affiché de redevenir la « Caisse des dépôts des territoires ». La BdT entend accélérer les transformations des métiers du développement local, tout en s'attachant à répondre aux attentes des pouvoirs publics sur la période (accompagnement des réformes du secteur du logement et des programmes d'aménagement des villes moyennes, plan de relance), et en intégrant les impacts de la loi PACTE et les orientations issues de la réorganisation du groupe CDC. Les développements ci-après décrivent la genèse du projet, sa mise en œuvre et les moyens engagés.

1.1 Une volonté de se repositionner vis-à-vis du développement local

1.1.1 De nouvelles attentes des acteurs

À l'été 2017, la CDC a pris connaissance des résultats d'une étude menée auprès des collectivités montrant que ses procédures sont jugées longues, complexes, éloignées des territoires, en retard par rapport aux services ou aux prestations digitales offertes par d'autres acteurs. Si l'image de la CDC est associée à la notion de confiance, certaines collectivités (intercommunalités, grandes collectivités) ont une idée très floue de ses activités. À l'inverse, les petites collectivités, qui la connaissent le mieux, accordent une confiance équivalente à la Banque Postale et utilisent autant le site Internet de la CDC que les directions régionales comme canaux de communication, posant la question de l'apport du réseau territorial en matière de relation de proximité.

Des groupes de travail internes ont été mis en place pour approfondir le diagnostic et les pistes d'améliorations, constatant les évolutions structurelles de l'environnement de la CDC, tant du côté des collectivités et entreprises publiques locales, que des organismes de logement social et des professions juridiques.

La CDC reste un acteur significatif du financement de projets des collectivités à long terme (prêts sur Fonds d'épargne) mais les banques se positionnent de plus en plus sur ce segment d'activité et cherchent à se différencier en digitalisant leur offre et en simplifiant le parcours clientèle.

Par ailleurs, le paysage institutionnel se transforme, avec l'affirmation du rôle des régions, des métropoles et des intercommunalités, dans le cadre des lois MAPTAM (affirmation des métropoles) et NOTRe (fusion des régions, clarification des compétences respectives des

collectivités). Le paysage historique des satellites² (sociétés de projets et entreprises publiques locales (EPL), historiquement dominé par les Sociétés d'Économie Mixte (SEM) se modifie également amenant de nouveaux formats d'investissement. En parallèle, les pouvoirs publics renforcent le soutien ciblé sur les territoires « à enjeux » (territoires fragiles ou en reconversion, montagne, littoral, territoires ruraux, villes moyennes, friches) en faisant appel à la CDC.

Les modalités de financement des organismes de logement social (OLS) évoluent. Dans un contexte d'abondance de liquidités et de taux bas, sollicités par de nombreux acteurs bancaires et par des cabinets spécialisés, les OLS expriment un besoin accru en conseil et ingénierie financière avec des interlocuteurs plus experts.

Le secteur des professions juridiques, dont les dépôts sont une ressource cruciale pour la CDC, se transforme : renouvellement des entreprises, évolution des process, dématérialisation des actes, développement de nouveaux acteurs et prestataires de service. De nouvelles attentes s'expriment vis-à-vis de la CDC, au-delà de ses interventions traditionnelles.

De ce diagnostic « clients » effectué début 2017 se dégagent des attentes communes de qualité de services et d'offre : proximité, simplification, adaptation aux besoins, digitalisation. L'objectif assigné à la BdT est clair : s'adapter à ces attentes nouvelles des acteurs du développement local afin de conserver les « clients » historiques de la CDC et les activités sous mandats publics. Dès sa création, la direction a dû également s'engager à répondre aux attentes des pouvoirs publics. Lors de la cérémonie de lancement de la Banque des territoires le 30 mai 2018, le Premier ministre a salué la volonté de l'établissement public d'amplifier son action territoriale dans le conseil aux élus pour leurs projets d'investissement, le logement et la transformation du secteur du logement social suite à la loi ELAN, la revitalisation des centres-villes de 222 villes moyennes (programme Action Cœur de Ville) et le soutien aux infrastructures en matière de numérique (plan Très Haut Débit) et de tourisme.

1.1.2 Un cadre spécifique d'intervention

L'établissement public Caisse des dépôts et ses filiales sont définis par le Code monétaire et financier (CMF) comme un « *groupe public au service de l'intérêt général et développement économique du pays [qui] remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales et [qui] peut exercer des activités concurrentielles.* » (Article L. 518-2 et suivants du CMF).

Ses interventions en matière de développement local se fondent sur l'article L. 518-2.2 du CMF, selon lequel la CDC « *contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans le domaine de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable* ». Le Code monétaire et financier indique également que « *la Caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises* ». La notion d'« *investisseur de long terme* »

²25 SEM – dont près de 400 avec des participations de la CDC, 359 sociétés publiques locales, 16 sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), représentant un capital de 5 Mds€ et 13, 9Mds€ de CA.

n'est pas définie en droit des sociétés. Elle fait l'objet d'une définition par le « Club des investisseurs de long terme » dont la CDC est à l'initiative.

Les investisseurs de long terme

Les investisseurs de long terme sont peu dépendants de la liquidité à court terme grâce à leurs ressources stables, souvent constituées de dépôts régulés ou garantis, d'épargne longue (assureurs, fonds de pension) ou d'emprunts à long terme. Ils ont en général un capital solide, résultant de réserves accumulées, qui leur permettent d'absorber les fluctuations de court terme des marchés financiers (en prenant sur leurs réserves les mauvaises années et en les augmentant les bonnes années). De cette façon :

- ils peuvent conserver leurs actifs plus longtemps que les autres acteurs de marché, y compris en période de crise, ce qui peut avoir un effet contracyclique sur les marchés financiers ;
 - ils peuvent investir en titres de capitaux, souvent illiquides, ou en titres de dette qui apportent des rendements à long terme, comme ceux offerts par les entreprises opérant dans les secteurs des matières premières, des infrastructures, de l'innovation, des énergies renouvelables ;
 - leur passif est différent de celui des autres investisseurs financiers ;
 - la performance et le niveau de risque de leurs investissements sont calculés sur un horizon de long terme.
- Les investisseurs de long terme comprennent des institutions financières majeures finançant le développement économique, les fonds souverains, les fonds de pensions, les retraites publiques, les fonds d'assurance.

Source : CDC

Les modalités d'intervention de l'établissement public dans l'économie sont précisées par le CMF qui dispose que « *la CDC [...] contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises* ». Toute intervention doit être réalisée selon le principe de « l'investisseur avisé » conformément aux règles européennes sur les aides d'État.

La Commission européenne a établi, dans sa décision du 30 avril 2003 sur la séparation des activités de CDC IXIS de celles de l'établissement public, un principe structurant aux termes duquel l'établissement public ne peut agir que dans le cadre des missions d'intérêt général et en tant qu'investisseur avisé, les activités concurrentielles devant être filialisées. La Commission écrit ainsi : « *Afin de mener à bien ses missions d'intérêt général, la CDC doit uniquement prendre part à des services ou autres activités qui sont directement liés à la réalisation de ces missions. Dans le cadre de ses investissements dans CDC IXIS ou d'autres sociétés commerciales, la CDC doit respecter le principe de l'investisseur en économie de marché, sans faire valoir l'avantage de la garantie* ». Cette décision se fonde sur le droit communautaire qui garantit la libre concurrence, avec des aménagements pour les services d'intérêt économique général (SIEG), au titre de l'article 106 (SIEG) du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)³.

³ Article 106. 2 du TFUE : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait

Les missions d'intérêt général recouvrent le versement de subventions, les activités dites de mandat (Programme d'Investissement d'Avenir, PIA) et les activités d'investissement en fonds propres et de financement (prêts sur Fonds d'épargne) qui poursuivent des objectifs d'intérêt général. Les activités commerciales relèvent des filiales. Les relations de l'établissement public avec celles-ci sont soumises au principe de l'investisseur avisé en économie de marché : les ressources (matérielles et immatérielles) mises à disposition des filiales doivent l'être au prix de marché (pas de subventions croisées) et le recours aux services d'une filiale doit se faire avec mise en concurrence (marchés publics) si celle-ci n'est pas « in house »⁴.

Ainsi, CDC Habitat et la SCET, qui exercent des activités concurrentielles et ne sont pas des filiales *in-house*, ne peuvent être proposées dans une offre BdT qu'à la condition d'avoir été sélectionnées à l'issue d'un marché. En toute autre circonstance, la CDC doit respecter un principe de neutralité.

La CDC affirme enfin dans une « Charte des relations entre l'établissement public et les filiales » le principe selon lequel les filiales contribuent toutes aux missions d'intérêt général : *« toutes les entités du groupe contribuent, chacune dans leur domaine, à l'intérêt général et au développement économique. Ainsi, dans le respect de leurs intérêts propres et du droit de la concurrence, les filiales du groupe concourent dans des proportions variables à la mise en œuvre de politiques publiques »*.

Dans ce contexte, les activités de l'établissement public se répartissent selon la CDC en quatre missions :

- tiers de confiance pour les dépôts des professions juridiques, les consignations, les comptes en déshérence,
- investisseur de long terme sur les marchés financiers sur lesquels l'établissement public joue un rôle contracyclique,
- prêteur et investisseur dans des projets d'intérêt général, au titre desquels les prêts du Fonds d'épargne, principalement dans le cadre de la politique de la ville ;
- accompagner sur le long terme le développement de ses participations stratégiques, dans le but notamment de générer des dividendes venant soutenir ses missions d'intérêt général.

La Banque des territoires assure principalement deux de ces quatre missions : tiers de confiance pour les dépôts des professions juridiques, les consignations, les comptes en déshérence, prêteur sur Fonds d'épargne et investisseur en fonds propres dans des projets d'intérêt général, avec pour objectif de renforcer le soutien au développement local.

de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. »

⁴ Une filiale serait considérée comme « in-house » si plus de 80 % de son CA était effectué avec la CDC.

1.1.3 Une articulation à surveiller avec les acteurs de marché et La Banque Postale

Lors des discussions préalables au lancement du projet, le choix des termes « Banque des territoires », marque déposée par le groupe La Poste, a suscité des craintes de la part des syndicats de personnel, opposés à une filialisation des activités de développement territorial, signifiant un départ des fonds propres et un rapprochement des réseaux.

Si la CDC a finalement racheté la marque « Banque des territoires », l'articulation des activités de développement local de la CDC avec celle des acteurs de marché, notamment La Banque Postale, a bien été soulevée dans les discussions préalables à la création de la BdT. La lettre de mission adressée par le ministre de l'économie au DG de la CDC en novembre 2017 abordait explicitement la question : *« la CDC renforcera son action auprès des collectivités locales, dont elle doit être le partenaire privilégié. Cela passe par une rationalisation de ses interventions et de celles de ses filiales en matière de prêts aux collectivités locales et par une optimisation de sa présence territoriale, en lien avec d'autres réseaux de service public, notamment celui de La Poste, (. . .) une large décentralisation (. . .) pour rapprocher la prise de décision des projets au financement desquels la CDC contribue ».*

Une note commune CDC-La Poste a également été transmise en mai 2018 au ministère de l'économie, identifiant leurs complémentarités et synergies possibles dans les domaines suivants : lutte contre les fractures territoriales, synergies bancaires, logistiques urbaines et villes intelligentes. En matière d'investissement en fonds propres, les activités de la CDC et de LBP sont jugées complémentaires, comme l'ancrage territorial des deux réseaux. Certaines propositions visent néanmoins à limiter la concurrence au sein du groupe CDC, en envisageant par exemple que LBP s'interdise le rachat des prêts sur Fonds d'épargne ou de proposer des financements d'une durée supérieure à celle de son refinancement SFIL/CAFFIL, permettant à la CDC d'intervenir sur des maturités plus longues, ou bien encore de concurrencer Bpifrance.

Ces questions sont aujourd'hui considérées comme résolues par la CDC : l'articulation entre les prêts sur Fonds d'épargne aux collectivités (hors logement social) et ceux de La Banque Postale est déterminée par le ministre de l'économie, qui définit les enveloppes et les modalités de ces prêts⁵. En outre, des réunions se tiennent à échéances régulières entre les directeurs « financiers » du groupe (Bpifrance, La Poste, SFIL), auxquelles participent des représentants de la BdT et de la CDC. La portée de cette ligne de partage est toutefois limitée au groupe CDC et ne préjuge pas des offres commerciales d'autres acteurs de marché. Elle serait par ailleurs fragilisée par un nouvel environnement de taux d'intérêt améliorant la compétitivité des prêts sur Fonds d'épargne.

Enfin, la marque « Banque des territoires » est endossée par le groupe CDC, dont le nom est inscrit sur le logo, accompagnée d'un slogan « L'intérêt général a choisi sa banque » marquant ainsi l'orientation donnée. Pour la CDC, il s'agit ainsi de modifier son image, jugée trop « institutionnelle », tout en se différenciant d'autres acteurs financiers y compris au sein

⁵ Par ailleurs, selon les analyses de la DGT, la présence d'acteurs publics dans le financement des collectivités (CDC, AFD, BEI, BDCE) à même de sécuriser des financements de long terme et de palier d'éventuelles carences de marché participe à créer un environnement rassurant, que les agences de notation mettent fortement en avant dans leur appréciation du secteur public français.

de la CDC. Ainsi, alors que la Banque Postale se voit assigner un objectif de ROE de 8 %, à l'instar des directions de l'établissement public chargées de la gestion des actifs et des participations stratégiques, la BdT est assimilée par la CDC à une « banque de développement », ce qui justifie un objectif de ROE de 4 %, similaire à ceux de Bpifrance ou de la SFIL.

Pour autant, la Banque des territoires n'est pas une banque au sens de la loi, mais une direction intégrée d'un établissement public, supervisant des investissements en fonds propres, l'octroi de prêts, la gestion de dépôts de secteurs réglementés et le financement d'études et de conseils pour soutenir des projets locaux. L'utilisation du terme « banque » en dépit de ces limites et de l'absence d'un bilan et d'une personnalité juridique propre n'est pas exempt d'ambiguïté et signe l'importance des objectifs de communication dans le projet.

1.2 Une mise en œuvre centrée sur l'instauration d'un pilotage transversal et sur l'amélioration de la relation « clients »

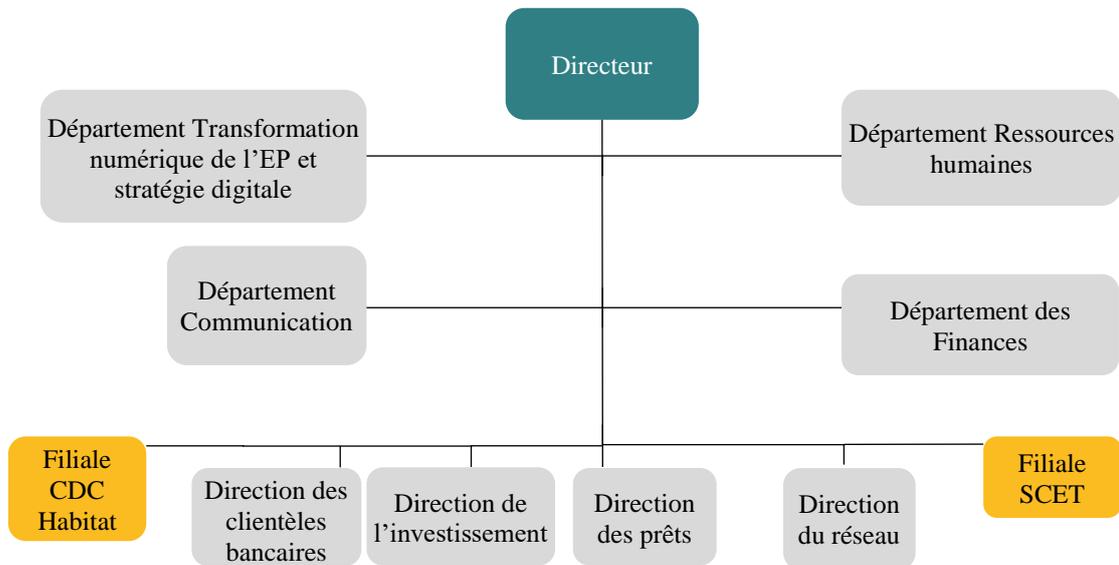
Selon la présentation effectuée devant la Commission de surveillance début 2019, la BdT est « *avant tout un projet managérial visant à fédérer les expertises pour développer le service rendu par la Caisse des dépôts à destination de ses clients. Sa vocation est de développer une vision partagée et une culture de travail commune au sein des directions Métiers (Clientèles bancaires, Investissement, Prêt) et de la direction du Réseau par le biais d'une unité de prise de décision et à travers l'appui de fonctions support et de pilotage mutualisées favorisant la transversalité et l'appui aux opérationnels.* ».

1.2.1 Une nouvelle direction pour piloter les activités de développement local

Créée en 2018, la banque des territoires (BdT) est une direction de l'établissement public Caisse des dépôts. Elle regroupe dans un pôle unique les directions et les filiales de soutien au développement local (investissement en fonds propres, prêt sur Fonds d'épargne, CDC Habitat, SCET), le réseau territorial ainsi que les activités en lien avec le service public de la justice. Elle forme ainsi un ensemble composite d'activités réglementées (prêts pour le compte du Fonds d'épargne, gestion des consignations) et d'interventions dans le champ concurrentiel (investissements en fonds propres, gestion de filiales).

Quatre directions y sont intégrées : direction des prêts sur Fonds d'épargne, direction de l'investissement (ex direction de l'investissement et du développement local), direction des clientèles bancaires, direction du réseau (35 implantations dont 16 directions régionales). Deux filiales détenues à 100 % par la Caisse, la SCET et la CDC Habitat, lui sont rattachées.

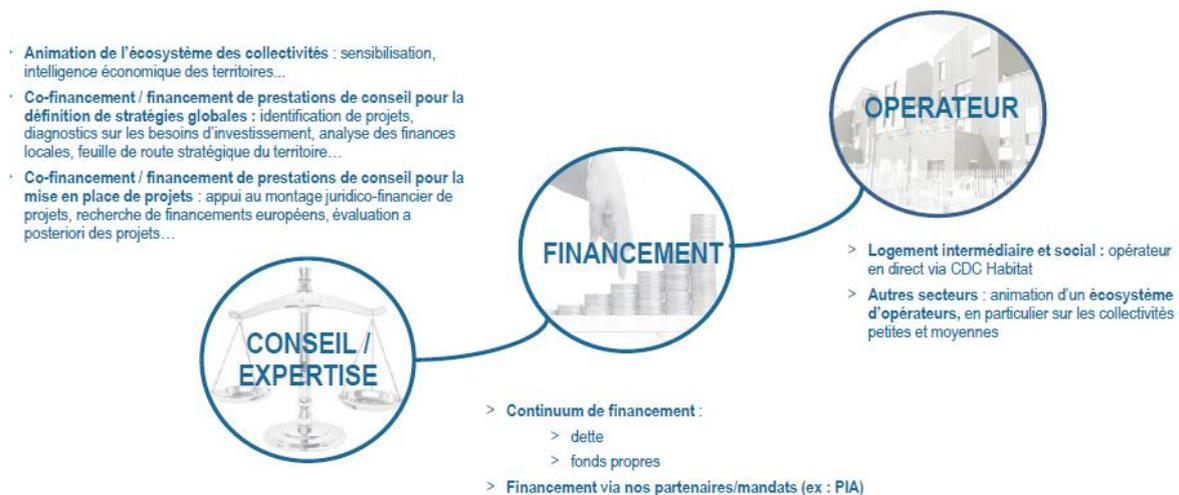
Organigramme n° 1 : Organigramme de la direction BdT – Juillet 2021



Source : CDC –Banque des territoires

Assignant à cette nouvelle entité l'ambition de devenir « *la plate-forme du développement des territoires* », avec quatre axes de développement pour des territoires « plus connectés, plus attractifs, plus inclusifs, plus durables » afin de réduire les fractures territoriales, la CDC a fait le choix de regrouper des entités préexistantes sans création d'une filiale, tout en affichant des objectifs de rationalisation des fonctions support, de réorganisation de la direction du Fonds d'épargne et de la direction du réseau, pour une plus grande intégration de ces activités dans l'établissement public. La BdT rassemble les expertises et les capacités d'intervention du groupe (filiales concurrentielles et établissement public) afin de couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur du développement local décrite dans le schéma ci-dessous.

Schéma n° 1 : Chaîne de valeur du développement local.



Source : CDC –BdT

Cette vision justifie le rattachement fonctionnel de la SCET et de CDC Habitat, filiales de la Caisse contribuant directement au triptyque « Conseiller – Financer – Opérer », dont le présent rapport analyse les deux premiers volets⁶. La CDC estime qu'un tel regroupement est générateur de synergies. Celles-ci restent cependant difficiles à identifier sur le champ examiné par la Cour.

On peut par ailleurs s'interroger sur la possibilité de conflits d'intérêts dans des domaines où il est usuel, dans l'intérêt des clients, de séparer les fonctions de conseil, de prêt et d'investissement à l'échelle d'un projet donné. La plus-value apportée à l'échelle des territoires par le regroupement incarné par la BdT reste donc un pari.

Schéma n° 2 : Triptyque des activités de la direction BdT et de ses filiales



Source : CDC –BdT

La SCET, filiale à 100 % de la CDC, est une société de conseil et d'appui aux territoires, intervenant dans le champ concurrentiel du volet « Conseiller ». CDC Habitat est un opérateur immobilier qui accompagne les collectivités locales en matière de gestion locative, de construction, de rénovation et de valorisation du patrimoine public. Elle intervient dans le champ du volet « Opérer ».

Selon son budget prévisionnel 2021 et sa trajectoire 2021-2025, la BdT comprenait 1 642,74 ETPT permanents au 31 décembre 2020, pour un produit net bancaire (PNB) de 775M€ en 2019 et 1,25 Md€ en 2020. Son activité se répartit principalement entre :

- des prêts sur Fonds d'épargne, pour le financement du logement social et de la politique de la ville, du secteur public local et des titres participatifs, qui représentent une activité de l'ordre de 14 Mds/an, pour un encours évalué à 189 Md€ en 2020 ;

- des investissements, en particulier dans l'immobilier et les infrastructures, pour un portefeuille d'investissement dont la valeur totale est évaluée à 6,1 Md€ fin 2021 ;

- une activité bancaire au titre du service public de la justice, pour un montant de prêts de l'ordre de 500 M€/an aux professions juridiques (notamment notaires et mandataires sociaux) et des dépôts pour compte de tiers dont l'encours atteignait 73,9Md€ en 2020 ;

- une activité de subvention de l'ingénierie territoriale et d'interventions sous mandats dans le cadre de programmes publics (politique de la ville, PIA).

⁶ Comme indiqué en introduction, l'examen du volet « Opérer » porté par CDC Habitat sera réalisé ultérieurement par la Cour des comptes.

Ces activités s'inscrivent dans le contexte de la réorganisation du groupe CDC engagée par le directeur général nommé en novembre 2017, destinataire d'une lettre de mission envoyée par le ministre de l'économie qui fait référence aux enjeux de la BdT, et de la mise en œuvre de la loi PACTE. Promulguée le 22 mai 2019, cette loi confirme l'orientation donnée à la CDC en faveur des territoires tout en réformant sa gouvernance (Commission de surveillance, nomination des cadres dirigeants, cadre comptable et budgétaire) et en instaurant la supervision prudentielle des activités de la Caisse par l'Autorité de contrôle prudentielle et de résolution (ACPR).

1.2.2 Un pilotage, des fonctions support et une gouvernance partagée avec l'établissement public CDC

Pour donner corps à un pilotage unifié des métiers dirigés vers les territoires, la création de la BdT s'est accompagnée de celle de départements transverses, mutualisant les fonctions support auparavant exercées au sein des directions opérationnelles de l'établissement public. La poursuite de la centralisation des services support sous l'égide de son secrétariat général a limité les équipes fonctionnelles rattachées à la BdT aux agents considérés comme nécessaires à son pilotage opérationnel. Pour le reste de ses fonctions support, comme pour son pilotage stratégique et financier et sa gouvernance, la BdT dépend de l'établissement public CDC.

1.2.2.1 Des départements transverses chargés du pilotage opérationnel des directions métier

Ces départements transverses sont au nombre de quatre :

- département finances, chargé notamment du pilotage économique et opérationnel, du pilotage des portefeuilles et engagements, de l'appui au contrôle permanent et à la conformité, ainsi que de l'évaluation extra financière des activités, qui a bénéficié lors de la création de la BdT d'un renfort de 20 effectifs en provenance de l'EP, et dont les effectifs permanents atteignaient 75 agents à la fin 2021 ;

- département stratégie digitale et transformation numérique, qui comporte 88 agents. Les deux tiers de ces agents travaillent pour la BdT, le tiers restant travaillant sur des projets intéressant l'établissement public, dont sont originaires 22 agents de ce département ;

- département ressources humaines, qui s'est vu doter de 42 agents avant que la majorité des effectifs soient transférée en 2019 à la direction des ressources humaines de l'établissement public, seule une équipe de 6 agents demeurant formellement rattachée à la BdT ;

- département communication, dont les 21 agents, rattachés à l'établissement public, ne sont pas répertoriés parmi les effectifs de la BdT. Cette organisation fonctionnelle n'est pas strictement calée sur l'organisation administrative de la CDC, également caractérisée par un processus de regroupement au secrétariat général de fonctions supports auparavant disséminées pour partie au sein des directions métier. Les compétences du département stratégie digitale dépassent le champ couvert par la BdT, tandis qu'à l'inverse le département communication, qui porte les efforts consacrés à la promotion d'une « marque » dans le projet BdT, est intégré dans la direction de communication de l'établissement public.

Ce dispositif se traduit par des rattachements hiérarchiques et fonctionnels à géométrie variable selon les départements concernés. Le directeur du département communication a des objectifs annuels fixés par le directeur de la BdT et par la directrice de la communication de la CDC, tandis que les objectifs de la directrice du département ressources humaines de la BdT lui sont fixés par le directeur des ressources humaines de la Caisse. Ces deux chefs de département sont à la fois membres du Comex de la BdT et des CODIR ressources humaines et communication de l'établissement public. Les deux autres départements (finances et stratégie digitale) sont pour leur part hiérarchiquement rattachés au directeur de la BdT et entretiennent des relations fonctionnelles avec les autres services support de l'établissement public.

1.2.2.2 Un pilotage stratégique et financier réalisé au niveau de l'EP

Autonome dans la déclinaison opérationnelle de ses stratégies métier, la BdT est fortement dépendante pour son fonctionnement des autres directions de l'établissement public.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage des projets informatiques a été confiée à la direction des services informatiques de l'établissement public dans un mouvement de centralisation de services support au secrétariat général de la Caisse antérieur à la création de la BdT. La gestion des ressources humaines, dont une part significative (notamment recrutements) était déjà réalisée en dehors des directions métiers, est désormais assurée pour l'essentiel en dehors de la BdT. Si un premier niveau de pilotage financier est réalisé par le département finances de la BdT, les autres directions et services de l'établissement prennent enfin en charge de nombreuses fonctions financières, parmi lesquelles

- le pilotage stratégique, notamment l'élaboration du plan stratégique à moyen terme présentant la contribution des métiers et filiales aux résultats futurs de la CDC ;
- l'établissement des comptes, la gestion de bilan ;
- la gestion des actifs financiers ;
- le suivi des risques et la mission de contrôle permanent et de conformité ;
- l'audit interne ;
- l'expertise juridique et fiscale ;
- le suivi financier des filiales, assuré par la direction des participations stratégiques.

Les moyens de fonctionnement de la BdT sont pour leur part arbitrés dans des comités décidant de l'allocation des ressources au sein du groupe CDC. La BdT sous-traite par ailleurs la gestion technique de certaines tâches à la Direction des relations sociales (DRS) : le dispositif de résorption des avoirs en déshérence, intitulé Cyclade, est géré par la Direction des clientèles bancaires (DCB) de la BdT, qui en délègue le back-office à la DRS ; cette dernière assure également le back-office du PIA, géré par la BdT sur mandat de l'État, ainsi que le suivi administratif des marchés d'ingénierie sur bons de commande passés par la BdT ; pour les conseillers numériques installés dans les territoires, la DRS assure le paiement de subventions via la plateforme TRIO.

Si un soutien de type « middle office » est fourni par les départements fonctionnels de la BdT, celle-ci ne pourrait fonctionner sans les directions support de l'établissement public. Entité fonctionnelle du groupe CDC, la BdT ne dispose pas en son sein des services qui permettraient de la transformer aisément en filiale, indépendamment des problèmes d'assise financière que poserait une telle évolution (cf. infra).

1.2.2.3 Une gouvernance imbriquée dans celle de la CDC

Le directeur de la BdT, porteur du projet depuis son origine, est également directeur général délégué de la CDC. Cette double appartenance est une des marques de la gouvernance de la BdT qui se partage entre les instances de l'établissement public CDC et des instances propres à cette entité fonctionnelle. Au titre de la gouvernance de l'établissement public peuvent être citées :

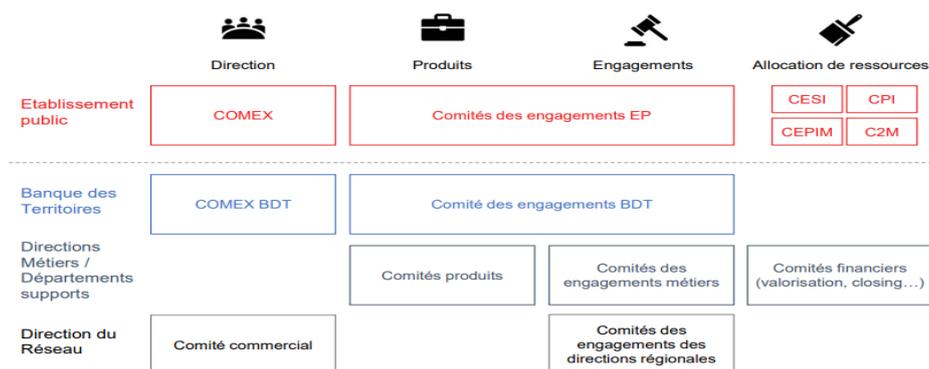
- la participation au COMEX ;
- la présentation à la Commission de surveillance de sujets thématiques (bilans, mise en œuvre des missions d'intérêt général, ...).

La BdT participe également à des comités administrés par les fonctions centrales de la Caisse des dépôts : comités de gestion de bilan ; comité conformité loi PACTE ; comité RGPD. Elle dispose par ailleurs d'instances de gouvernance en propre :

- COMEX BdT en format restreint tous les 15 jours et COMEX ;
- COMEX BdT en format élargi (avec SCET, CDC Habitat) tous les 15 jours ;
- comités de direction de chacune des directions de la BdT, hebdomadaire ;
- réunions des départements, pôles, services de chacune des directions de la BdT, fréquence adaptée aux besoins de chacun de ces collectifs.

Certains comités sont dédiés à la mise en œuvre et au contrôle des activités de la BdT⁷ : comités d'engagements (investisseur, prêteur, bancaire) avec plusieurs seuils de montants qui définissent le niveau de déconcentration de la décision d'engagement ; comités marketing ; comités produit ; comité stratégique SI, etc. Si les engagements (prêts, investissements) sont en quasi-totalité de la seule responsabilité de la BdT, les engagements les plus importants peuvent au moins en théorie être évoqués au niveau groupe. Le schéma présenté en comité stratégique en mars 2019 rend compte de manière simplifiée de cette organisation :

Schéma n° 3 : Comitologie Banque des territoires



Source : CDC - BdT

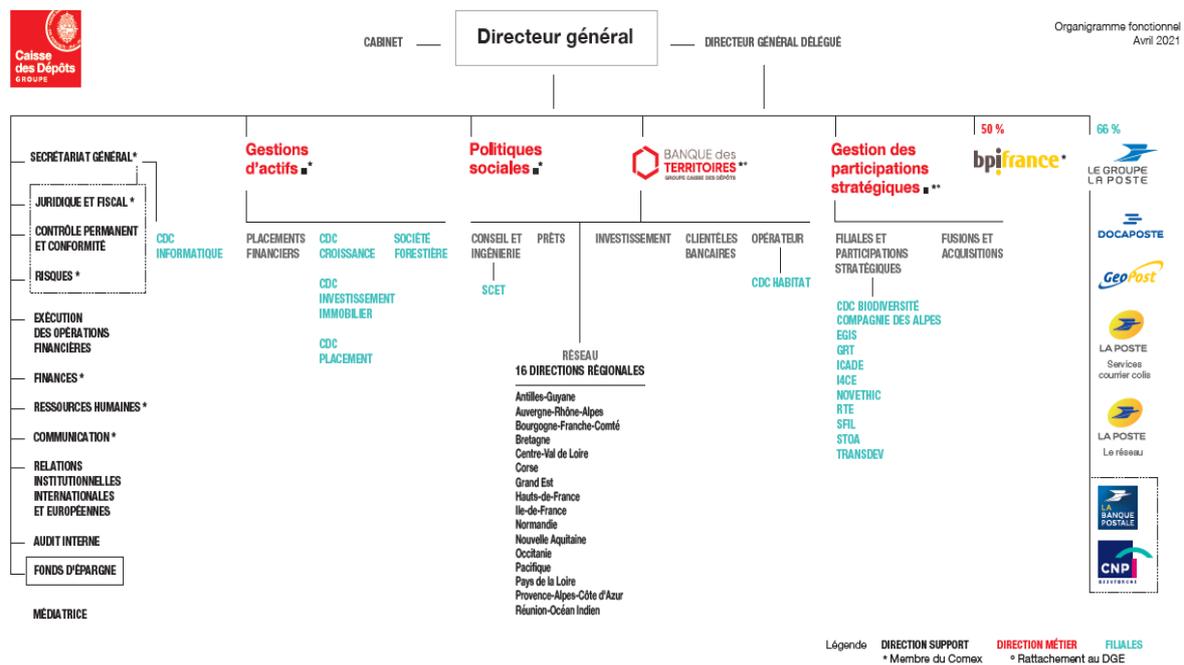
⁷ Liste non exhaustive : comités majeurs uniquement

Les relations sont plus ténues avec les filiales SCET et CDC Habitat, en dehors de la participation de responsables de la BdT aux organes de gouvernance de ces sociétés, et de la participation du directeur de la SCET et de la présidente du directoire de CDC Habitat au Comex élargi de la BdT. Le pilotage financier de ces deux filiales est en effet assuré par la Direction des participations stratégiques de la CDC, et la contribution de CDC Habitat aux plans de soutien au logement social présentés par la Caisse préexistait à la création de la BdT. L'organisation des fonctions support comme la comitologie et les relations avec les filiales attestent de l'étroitesse des relations entretenues par l'entité fonctionnelle Banque des territoires avec l'établissement public CDC, dont elle demeure l'une des composantes sans disposer de l'autonomie qui serait celle d'une filiale.

1.2.2.4 Des activités imbriquées avec celles des autres métiers de la CDC

Le groupe CDC est réorganisé en cinq métiers depuis l'exercice 2018 : BdT, Gestion d'actifs, Direction des politiques sociales, Gestion des participations stratégiques, Bpifrance, auxquels est venu se rattacher La Poste en 2020 (opération « Mandarine »).

Schéma n° 4 : Organigramme fonctionnel de la CDC et métiers du Groupe CDC (avril 2021).



Source : CDC – BdT

La BdT, dont le métier est présenté comme celui du « financement des projets dans les territoires » par la CDC, interagit avec les autres « métiers » du Groupe de la manière suivante :

- Avec la direction du Fonds d'épargne (DFE), qui regroupait, avant la création de la BdT, la gestion des ressources du Fonds d'épargne et des prêts : la direction des prêts, rattachée à la BdT entretient toujours une relation étroite avec la DFE, désormais rattachée à la direction financière de l'établissement public. La conception et le suivi

des produits sont validés par un comité stratégique qui réunit les deux directions sous la présidence de la BdT. La DFE est membre du comité d'engagement présidé par la direction des prêts, qui participe aux comités de gestion du bilan du Fonds d'épargne. Enfin, ces deux directions participent ensemble aux réunions organisées par la direction générale du Trésor dans le cadre de la tutelle qu'elle exerce sur le Fonds d'épargne ;

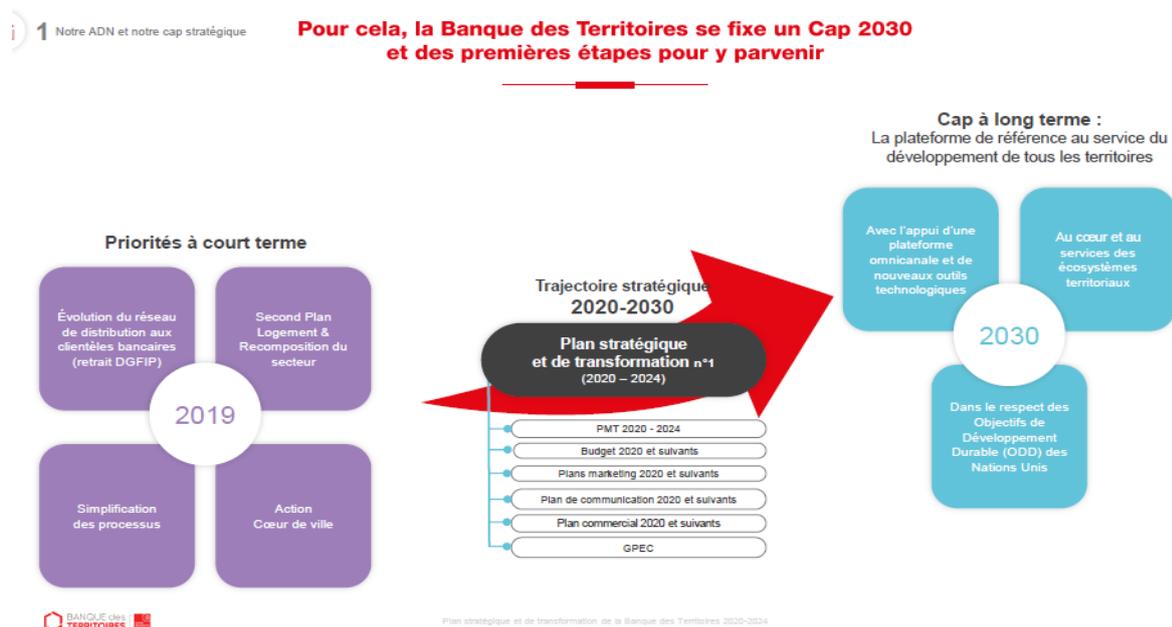
- Avec les deux autres directions de l'établissement public qui réalisent des activités d'investissement en fonds propres, la direction de la gestion des actifs, dont la mission est de contribuer à assurer la solidité du modèle des prêts du Fonds d'épargne et des investissements et la direction des participations stratégiques (DPS). Cette dernière coopère avec la BdT sur les sociétés en commun (CDC Habitat), la définition de la contribution de la CDC aux politiques publiques sectorielles (énergie, tourisme). Plusieurs membres du COMEX BdT exercent des mandats au sein des filiales suivies par la DPS, le directeur de la BdT est également en charge du suivi des filiales et participations en sa qualité de directeur général délégué, et la responsable des participations stratégiques fait partie du COMEX restreint de la BdT. Une ligne de partage a été tracée entre ces deux directions et la direction de l'investissement de la BdT (cf.2.2.1).
- Avec la direction des politiques sociales : la BdT s'appuie sur l'expertise de cette direction pour la réalisation de nombreuses prestations (Consignations et dépôts spécialisés, gestion administrative du PIA - back office et de comptabilité -, déploiement des conseillers numériques) ;
- Avec le métier du financement des entreprises, exercé par Bpifrance : la BdT se concentre sur les interventions en direction des acteurs du secteur public local, des OLS et des professions juridiques, les participations au capital des entreprises relevant désormais de Bpifrance, sauf exception (cf. 2.2.1).

La BdT occupe ainsi une place particulière dans l'établissement public CDC : par ses interactions avec les autres directions, elle contribue à la mobilisation des ressources issues du Fonds d'épargne (dans le cadre de son activité de prêteur) et de la Section générale (subventions, prise de participations ou prêts sur Section générale) et à la formation des ressources de la Section générale lors de la centralisation des encours des professions juridiques.

1.2.2.5 Une trajectoire de transformation à l'horizon 2030, un dispositif de suivi en construction

Prenant appui sur les réflexions menées en 2017 et la réorganisation du groupe CDC, un Plan stratégique et de transformation (PST) 2020-2024 de la BdT est présenté en novembre 2019. Ce plan décrit une vision de transformation en « entreprise plateforme » sur 10 ans, capable de proposer une offre « sans couture », c'est-à-dire une distribution omnicanale associant plateforme digitale et contacts physiques (réseau territorial) sans rupture de charge.

Schéma n° 5 : Présentation de la trajectoire de transformation à horizon 2030



Source : CDC –Banque des territoires

Le PST fixe cinq « caps stratégiques » et quatre priorités de « transformation » de la BdT, résumées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 1 : Priorités du PST 2020-2024 de la BdT

Cap stratégiques	Priorités de transformation
Devenir une banque au service de tous les territoires et de toutes les populations	Placer le client au cœur de l’action de la BdT
Structurer un écosystème de partenaires à une nouvelle échelle	Jouer collectif pour favoriser l’engagement et l’innovation,
Piloter et mesurer ses impacts sur le territoire	Piloter la BdT par les impacts grâce à la donnée
Disposer d’un modèle économique performant	
Accompagner et accélérer la réalisation de projets d’avenir et de transformation.	Créer et animer un écosystème.

Source : CDC – BdT – Présentation PST

Au titre du PST, 24 indicateurs « clés » (KPI) sont définis, dont 14 « stratégiques » et 10 au titre de la transformation (cf. Annexe n° 1). Le PST est également associé à 102 priorités

d'action qui résultent de la combinaison de 12 orientations stratégiques⁸, de 7 territoires « à enjeux »⁹ et d'une typologie des produits BdT en trois catégories, selon les priorités poursuivies : maintenir son cœur de métier (priorités d'intensification), développer de nouvelles activités en industrialisant ses offres (priorités de développement), anticiper les évolutions de marché (priorités d'exploration)¹⁰.

Sur ces bases, la BdT présente ses activités en regroupant les priorités stratégiques dans quatre objectifs de développement territorial : « Territoires + durables, + attractifs, + connectés + inclusifs » et en agrégeant les montants des prêts sur Fonds d'épargne, des investissements en fonds propres et des subventions, ainsi que les chiffres d'affaires des filiales, comme le montre le tableau n°2.

Tableau n° 2 : **Activités de la BdT entre 2021 et 2026 (hors PIA 4)**

Activité de la Banque des Territoires sur 5 ans - 2021/2026 (en Md€)										
Territoires +	Axes stratégiques	Crédits d'ingénierie territoriaux	Investisseur	Bancaire	Prêteur	PIA	SCET	CDC Habitat	Total Axes	Total T+
+Durables	Energie	0,00	1,55	-	22,43	0,04	-	-	24,02	27,07
	Environnement et biodiversité	-	0,32	-	2,22	0,52	-	-	3,06	
+Attractifs	Mobilité	-	1,19	-	1,14	0,04	-	-	2,37	13,91
	Education et Formation	-	0,03	-	1,20	1,62	-	-	2,85	
	Aménagement et développement économique	0,38	1,65	0,76	3,54	0,59	0,14	-	7,06	
	Tourisme, loisirs et culture	-	1,61	-	-	0,02	-	-	1,63	
+Connectés	Infrastructures numériques	-	1,01	-	0,13	0,42	-	-	1,56	1,70
	Services numériques	-	0,13	-	-	0,02	-	-	0,15	
+Inclusifs	Habitat	-	0,78	-	42,32	0,01	-	22,62	65,73	71,20
	Santé, Vieillesse	-	0,88	-	2,58	0,03	-	-	3,49	
	Relation au citoyen	-	0,01	-	-	0,00	-	-	0,01	
	Protection des fonds et patrimoine	-	-	1,96	-	-	-	-	1,96	
Totaux		0,38	9,16	2,72	75,56	3,30	0,14	22,62	113,88	113,88

Source : CDC - BdT

Sur la période 2018 – 2020, la BdT communique ainsi sur une « force de frappe » territoriale de 20 Md€/an, dont les deux tiers proviennent des activités liés au logement.

Une cinquantaine d'indicateurs ont été ajoutés en 2019, dans le cadre de la démarche de performance opérationnelle lancée par le secrétariat général de la CDC afin d'optimiser l'allocation des ressources de fonctionnement¹¹. Ces indicateurs alimentent un suivi mensuel des métiers « Conseiller », « Financer », « Opérer » et de la plateforme, un suivi trimestriel de

⁸ Habitat, Santé-Vieillesse, Protection des fonds et patrimoine, Relation au citoyen, Energie, Environnement et biodiversité, Aménagement et développement économique, Mobilité, Tourisme - Loisirs -Culture, Éducation et formation, Infrastructures numériques, Services numériques

⁹ Villes moyennes, Quartiers prioritaires de la ville, Montagne, Littoral, Territoires ruraux, notamment petites centralités type centre bourg, Outre – Mer, Friches.

¹⁰ Sur les 101 priorités d'action, de nature très diverse, 30 priorités concernent l'intensification des activités cœur de métier, 48 le développement de nouvelles offres et 33 l'exploration.

¹¹ Selon 5 axes : satisfaction clients, réduction et maîtrise des risques, efficacité et coûts de fonctionnement, développement et augmentation du PNB à ressources constantes, collaborateurs et montée en compétences.

la performance opérationnelle, un rapportage semestriel du programme « Action Cœur de Ville » et des indicateurs stratégiques de la plateforme.

Seules les présentations de ces indicateurs « métiers » et de performance sont disponibles, ce qui ne permet pas de disposer d'un document consolidé retraçant les objectifs, les moyens et l'état d'avancement du projet. Les présentations transmises à la Cour témoignent de la place prise par le pilotage annuel de l'activité par métiers et les priorités de court terme (Action Cœur de Ville, Plan de relance), qui font l'objet d'un suivi régulier. En revanche, les indicateurs initialement prévus sur l'impact de la BdT dans les territoires « à enjeux » (montants financés ou investis par habitant par type de territoires, financés ou investis localement par habitant ou population éligible, effet levier des investissements) ne sont pas disponibles, ce qui ne permet pas d'évaluer l'atteinte de l'objectif ambitieux de lutte contre les fractures territoriales. En matière de développement durable, les indicateurs font référence aux flux de projets et ne semblent pas répondre aux critères de la taxonomie européenne, qui impliquera une analyse détaillée par projet et type d'actifs financiers à partir de 2023. Elle nécessitera de déterminer les activités éligibles¹² et la vérification de leur alignement avec 6 objectifs environnementaux (adaptation des changements climatiques, atténuation des changements climatiques, eau et ressources marines, économie circulaire, prévention et recyclage des déchets, pollution et écosystèmes). L'analyse doit aboutir à l'évaluation d'un pourcentage des actifs « verts » (GAR, *Green Asset Ratio*) du portefeuille.

Enfin, en matière de performance opérationnelle, les cibles à moyen terme concernant les gains de productivité (coûts d'instruction, de gestion et de distribution des produits) ne sont pas déterminées, les modèles de coûts faisant encore l'objet d'ajustements, confirmant que les indicateurs du projet BdT lancé en 2018 sont toujours en construction. Des travaux sur les indicateurs ont débuté en 2022. Ils doivent s'attacher à dégager les éléments du pilotage transversal de la transformation engagée du suivi de l'activité annuelle par métiers et à renforcer l'évaluation des impacts extra-financiers (territoriaux, environnementaux), qui constituent une spécificité de la BdT par rapport aux autres entités du groupe.

Recommandation n° 1. (CDC) : 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.

1.2.3 Une première étape vers un modèle de distribution « omnicanal » associant réseau territorial et plateforme digitale

Les premières réalisations de la BdT visent à amorcer le développement d'un modèle de distribution omnicanal, en menant de front la réorganisation du réseau territorial et des sites internet, la simplification et la digitalisation des processus métiers.

¹² Activités dite de transition ou habilitante : les activités « habilitantes » sont les activités qui permettent à d'autres activités qu'elles-mêmes de contribuer à l'atteinte d'un des six objectifs (par ex : infra mobilité douce). Les activités « de transition » sont les activités pour lesquelles il n'existe pas d'alternative bas-carbone économiquement ou technologiquement viable.

1.2.3.1 Une digitalisation en cours des processus métiers, un modèle commercial de plateforme digitale à reconsidérer

Dans le cadre plus large de la transformation digitale de l'établissement public CDC, trois objectifs sont assignés à la plateforme digitale BdT :

- offrir les services en ligne pertinents et conformes aux réglementations en vigueur (essentiellement banque en ligne et gestion de prêts) ;
- devenir incontournable dans l'écosystème digital du développement territorial et, en tant que banque à impact, orchestrer la création de valeur des offres de partenaires ;
- développer un modèle de distribution omnicanal permettant d'abaisser le coût unitaire de distribution des produits de la BdT (et permettre ainsi de réaliser les objectifs ambitieux liés au plan de relance à effectifs quasi-constants en directions régionales).

Ce projet s'est appuyé sur la réorganisation des fonctions support à l'échelle de l'établissement public. La DSI a rassemblé les équipes œuvrant pour les activités de la BdT qui étaient précédemment réparties au sein de quatre domaines. Dans un premier temps, l'effort a été concentré sur la modernisation des systèmes d'information existants, avec des progrès sur la dématérialisation des processus (prêts, professions juridiques).

Une première étape s'est traduite par la mise en œuvre de la plateforme unifiée « banquedesterritoires.fr » en 2018, associée à une infrastructure de gestion de la relation « clients » (CRM, Customer Relationship Management), permettant des entrées par thématiques (programmes gouvernementaux), par besoins (prêt, conseil) et par segments de clientèle. Ces évolutions ont pour objectif d'amorcer le modèle de distribution omnicanal en complétant la dimension « informationnelle » des sites préexistants par des transactions commerciales et des « parcours clients » dématérialisés. Les indicateurs de performance associés montrent une progression du nombre de visites et de souscription en ligne.

Après cette première phase, le budget du projet de plate-forme a été évalué à 81,9 M€ pour la période 2021-2022, dont 42,6 M€ d'investissement et 39,3 M€ de coûts de fonctionnement. Compte tenu de leur ampleur, ces montants ont été validés en octobre 2020 par le Comité d'engagement du groupe CDC¹³. Le dossier présenté ne prend pas en compte les dépenses de la première étape (2018-2019) et les prévisions d'activité commerciale ne prennent pas suffisamment pris en compte les règles qui s'appliquent à l'établissement public.

Une étape complémentaire, couvrant la période 2023-2025, devrait permettre d'étendre l'offre de « services partenaires », créatrice de valeur pour commencer à générer des revenus propres à partir de ces services en ligne, de manière à couvrir une part croissante des coûts de fonctionnement de la plateforme (comme le font les plateformes de type Amazon). Selon un audit interne CDC, le projet prévoit au total, sur la période 2020-2025, des charges d'un montant de 420 M€ et des produits de 229M€, dont 134 M€ de revenus générés par la plateforme et des coûts « évités » de 115M€ correspondant aux économies générées par la digitalisation.

Les revenus « propres » de la plateforme ou revenus externes attendus sont de 14 M€ sur 2020-2025, ce qui paraît très faible par rapport au coût du projet. Ces revenus proviendraient

¹³ Le CE Groupe examine les projets d'un montant supérieur à 50 M€.

d'abonnement à des outils de diagnostic territorial, de revenus issus de commissions prélevées sur une *market place* de conseil, de prestations de gestion immobilière et de recettes de publicité.

Une partie significative des produits attendus (59 M€, 44 % des produits sur la période) correspondrait à des refacturations internes pour la commercialisation des prêts sur Fonds d'épargne, indépendamment de tout objectif de développement commercial. Par ailleurs, l'évaluation des « coûts évités » par la réduction des effectifs serait réalisée en appliquant un ratio de 10 % issu d'une évaluation de l'impact de la digitalisation par le cabinet Roland Berger en 2015, sans qu'un suivi détaillé de ces impacts ne semble avoir été mis en place à ce stade¹⁴.

Enfin, le statut d'établissement public, qui impose une neutralité commerciale de la BdT au regard de ses filiales et des acteurs de marché, limite les perspectives de développement commercial. Il existe déjà des offres similaires au sein du groupe CDC (La Banque Postale¹⁵), de la part de partenaires institutionnels (Action Logement, ANRU, ANCT) ou d'acteurs de marché (place bancaire). En outre, la BdT a pris fin 2020 une participation au capital de la société CAPVERIANT qui opère depuis 2018 une place de marché mettant en relation des emprunteurs du secteur public local avec des investisseurs institutionnels. Selon le communiqué de presse présentant l'opération, « *La coopération des deux partenaires devrait stimuler davantage la croissance de CAPVERIANT en France et en Allemagne. pbb Deutsche Pfandbriefbanket la Banque des Territoires partagent la conviction qu'une plateforme digitale rend la recherche de financement plus simple, plus rapide et plus efficace. Cette opération facilitera le financement des investissements publics tout en favorisant sa transformation digitale, en particulier celle des petites et moyennes collectivités locales.* »

Le projet de la BdT vise à déployer à terme un modèle de distribution omnicanal. Si la première étape engagée a permis d'amorcer ce modèle via la digitalisation des processus métiers, leur simplification et le déploiement d'un nouvel outil de gestion de la relation client (CRM), les perspectives commerciales de ce modèle montrent son absence de rentabilité à l'horizon 2025. Son dimensionnement devrait en conséquence être reconsidéré.

Recommandation n° 2. (CDC) :Revoir le dimensionnement de la plateforme digitale afin de maîtriser les coûts de distribution et s'assurer de l'équilibre financier du projet de distribution omnicanale.

1.2.3.2 Une organisation du réseau plus lisible, distinguant les activités transverses des activités commerciales de « front office »,

La CDC avait affiché dès 2015 la volonté de « redevenir la Caisse des dépôts des

¹⁴ On notera à ce propos que pour la direction des prêts du Fonds d'épargne, les réductions d'effectifs anticipées d'ici 2026 ne dépassent pas 10 agents, ce qui correspondrait tout au plus à une économie annuelle de 1 M€ (10 * un coût moyen maximal de 100 000 €), alors que les coût évités sont supposés atteindre 34 M€ par an en 2025, tous métiers confondus.

¹⁵ Le site de la Banque Postale se présente comme le «1^{er} prêteur bancaire des collectivités locales », sans mention de la plate-forme BdT.

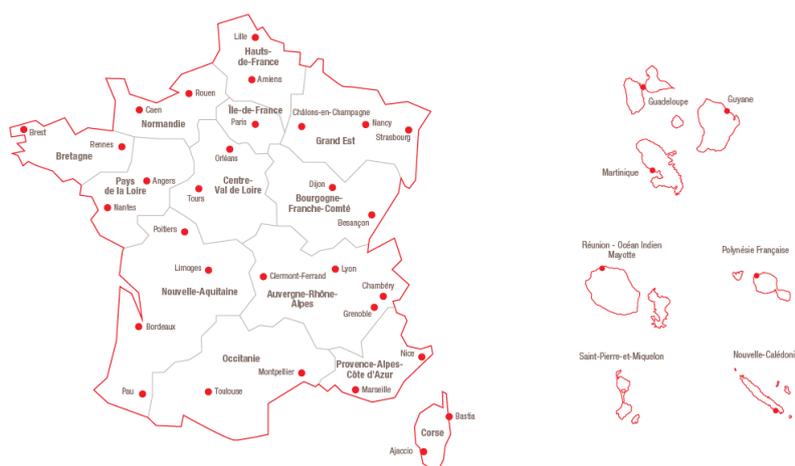
territoires », en créant la direction du réseau et des territoires (DRT). Ce mouvement visait déjà à développer l'offre territoriale et à renforcer les interactions opérationnelles des directions régionales avec les filiales du groupe.

Cette transformation était considérée comme inachevée par la Cour en 2016, constat confirmé par un rapport d'audit interne en juillet 2018¹⁶.

La création de la BdT a relancé la réorganisation du réseau territorial, avec la clarification des activités de « front office », « middle » et « back office » par métiers, la réorganisation des fonctions support et la modernisation des systèmes d'information.

Le périmètre de la direction du réseau a été modifié avec le transfert des fonctions supports suivantes au niveau de la BdT ou de l'établissement public : RH, communication, risques, contrôle interne, budget et contrôle de gestion. Les directions régionales ont été invitées à se réorganiser pour aboutir à une organisation cible, en circonscriptions infrarégionales (« plaques territoriales »). Ce découpage s'est déployé entre juillet 2019 et 2020 (en 2021 en outre-mer) avec 3 à 10 « plaques » par directions tout en préservant 16 directions régionales et 37 implantations territoriales (carte n°1).

Carte n° 1 : Implantations du réseau territorial BdT

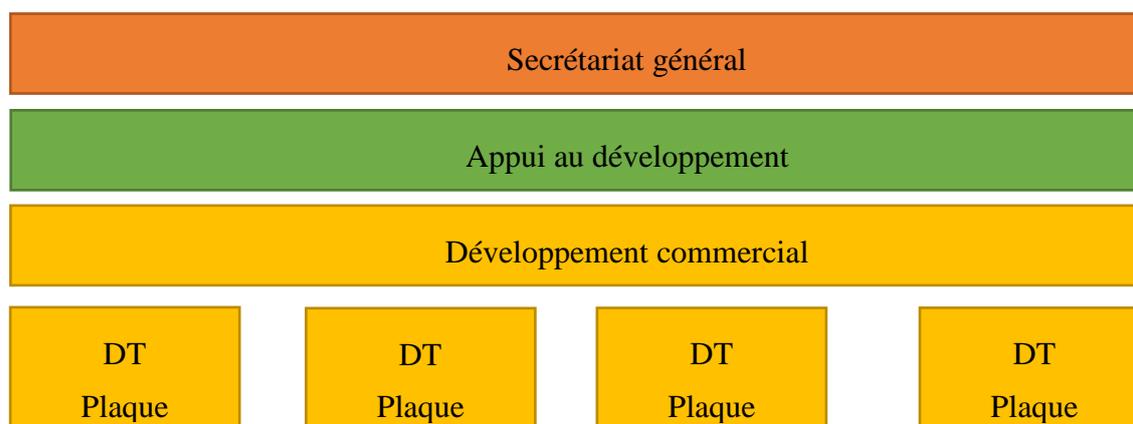


Source : CDC - BdT

Cette réorganisation structure la fonction « commerciale » en rompant avec une organisation en « silos » par métiers de la BdT (prêt, investissement, professions juridiques). Chaque direction régionale est organisée en trois pôles, chargés respectivement du développement commercial ou « front office », de l'appui au développement (middle office) et des fonctions transverses. Le pilotage et le suivi de leur activité ont été renforcés via les lettres d'objectifs annuelles, comprenant des objectifs par métiers de la BdT et un rapportage régulier.

¹⁶ Bilan de la réorganisation du réseau des directions régionales et perspectives, A. Beuzelin, Contrôleur général de la CDC, 24 juillet 2018. Rapport interne.

Schéma n° 6 : Organisation des directions régionales de la BdT.



Source : CDC –Banque des territoires

La réorganisation du réseau a également pris en compte la création d'une filière risque indépendante au sein du réseau en janvier 2020, rattachée à la direction « risque » du groupe (DRG), dans le cadre de mise en conformité avec la loi PACTE. Les fonctions existantes au sein des DR relevant de la responsabilité des risque (analystes financiers, analystes risques, secrétariat des comités régionaux d'engagement) ont été identifiées et rattachées à la direction des risques. Les personnels restent localisés en direction régionale, au sein de 5 pôles risques inter-régionaux, sous la responsabilité hiérarchique de la direction des risques.

Le réseau assure également les fonctions de front office bancaire vis-à-vis des professions juridiques depuis le 1^{er} septembre 2019 en métropole et depuis juin 2021 pour les DR Antilles Guyane et Réunion – Océan Indien. L'internalisation de ces fonctions fait suite au retrait de la DGFIP et permet au réseau territorial de la BdT d'assurer la responsabilité directe des relations commerciales et partenariales avec les professions juridiques. Toutefois, selon les directions régionales, l'activité commerciale a été « territorialisée » (c'est-à-dire intégrée dans les plaques territoriales tout comme le métier prêteur et investisseur), ou est restée dans un pôle dédié aux professions juridiques, ce qui constitue une entorse à l'objectif d'une organisation homogène de l'ensemble des directions et atteste de la singularité de cette activité (cf. 2.4) et des limites au développement de la polyvalence des agents en direction régionale.

1.2.3.3 Une simplification des processus et une déconcentration des décisions

Pour chaque métier (prêteur, bancaire, investisseur, ingénierie), la prise de décision fait l'objet de procédures décrivant le processus d'engagement, son niveau (direction régionale ou siège) et ses modalités. L'engagement peut être pris par un délégataire simple (*i.e.* sans passage par un comité d'engagement) ou par un comité d'engagement (au niveau régional ou national) régi par un règlement intérieur validé en amont par la direction des risques.

En 2018, les décisions d'engagement des prêts sur Fonds d'épargne et relatives à la gestion des comptes des professions juridiques étaient déjà largement déléguées aux directions régionales. L'activité d'investissement était quant à elle fortement centralisée. Les possibilités de décisions en délégation simple et la déconcentration des engagements « bancaires » (professions juridiques) ont été élargies avec la création de la BdT. À titre d'exemple, sur les

1 500 décisions en 2020 au niveau national, 1 235 ont été prises en régions dont 600 en délégation simple. De même, pour les prêts sur Fonds d'épargne, 95% des décisions de prêts sont engagées en région (sur un volume de 6 500 à 7 000 décisions annuelles). Seuls les dossiers de gestion avec réaménagement des prêts (quel que soit le montant), produits spécifiques ou de montants très importants relèvent du comité national. Enfin, l'ingénierie territoriale, activité subventionnelle développée depuis 2015 afin d'aider les collectivités à faire émerger les projets locaux, et pilotée par la direction du réseau, est également déconcentrée.

S'agissant des investissements en fonds propres pilotés par la direction de l'investissement, une première vague de déconcentration a eu lieu en 2018, pour les décisions d'un montant inférieur à 1 M€ dans le secteur immobilier. Un seul dossier ayant bénéficié des nouvelles règles, le seuil a été élargi à tous les secteurs, et porté à 2M€ pour le secteur « Ville, immobilier Tourisme ». Des réflexions sont toujours en cours sur la déconcentration des décisions de cession des participations de la BdT et la rationalisation de la participation aux organes de gouvernance des sociétés, souvent assurée par deux représentants de la BdT issus du siège et des directions régionales. Elles témoignent des difficultés rencontrées pour déconcentrer le métier d'investisseur, la direction de l'investissement exerçant aussi ce métier pour les dossiers dits « nationaux, diffus sur le territoire ou d'investissement direct dans les entreprises » (cf. Annexe n° 2).

Plusieurs indicateurs visent à suivre l'impact de la plateforme et de la réorganisation du réseau sur le NPS, les contacts « clients », la perception de la réactivité et de la simplicité de l'offre BdT. Des indicateurs sont en cours de déploiement pour évaluer l'impact de cette réorganisation sur la relation de proximité de BdT avec ses clients. En 2019, les interactions commerciales enregistrées par le réseau concernaient en premier lieu les collectivités (42%), devant les entreprises (28%), les professions juridiques (23%) et les OLS (7%). L'évolution des contacts clients montre une augmentation des relations avec les collectivités, en particulier les intercommunalités et les communes de plus de 10 000 habitants et, en cohérence avec la reprise du front office, avec les professions juridiques.

Tableau n° 3 : **Évolution des contacts « clients » depuis la création BdT (% déclarant avoir eu un contact avec une DR)**

	2018	2019	2020
OLS & SEM Logement	96	89	95
EPL	75	72	81
Notaires	59	76	74
Collectivités et Intercommunalités	29	30	43
Entreprises	75	74	77
Habitats spécifiques	-	37	-

Source : CDC – BdT

Les premiers résultats montrent une amélioration globale de la perception de la réactivité de la BdT et, pour ce qui est de la simplicité de l'offre, une amélioration pour les professions juridiques et une stabilité globale pour les autres publics visés (cf. Annexe n° 3). Toutefois, des critiques sur les produits (taux trop élevés), la lourdeur administrative ou le manque de déconcentration (de la part des petites communes) persistent. Alors que les dépenses de communication ont fortement augmenté sur la période, de 6,7 M€ en 2018 à 10,34 M€ en

2020, en particulier pour les évènements de promotion de la marque et le financement des congrès et salons ainsi que des associations représentant les « clients » de la BdT (Union sociale de l'habitat, notaires), ce constat invite à analyser plus précisément l'évolution des offres de la BdT dans ses différents métiers.

1.3 Des moyens en croissance, reflet de l'ambition du projet

Visant la constitution d'une force de frappe au service du développement économique territorial¹⁷, assise sur les prestations traditionnelles de la CDC, le projet BdT répond à une recherche d'efficacité plus qu'à une préoccupation d'efficience. Celle-ci n'est évidemment pas absente des objectifs poursuivis, mais elle est encore peu outillée. De fait, les effectifs de la BdT ont connu une progression sensible depuis sa création, entraînant une croissance de ses moyens de fonctionnement, constitués pour moitié de prestations de la Section générale.

1.3.1 Une progression marquée des effectifs depuis la création de la BdT

1.3.1.1 Une dynamique haussière, pour un projet initialement présenté comme porteur de gains de productivité

Rassemblant en une direction unique les activités de trois directions métier et du réseau de la CDC, la BdT disposait lors de sa création des effectifs présents dans les unités préexistantes, auxquels ont été ajoutés 41 agents originaires des autres directions de l'EP.

Les effectifs de la BdT (hors SCET et CDC Habitat) s'élevaient à 1616 agents lors de sa création à la mi 2018, dont 132 dans les nouveaux départements transverses mutualisés. Lors de l'examen du projet BdT par la Commission de surveillance de la CDC¹⁸, l'unicité du pilotage et la mutualisation des moyens généraux était présentée comme devant dégager une économie de 20 % des effectifs des services support. Les données sur l'évolution des effectifs transmises par la BdT font plutôt ressortir une légère hausse du nombre d'agents entre fin 2017 et mi 2018.

¹⁷ Cf. propos tenus par Eric Lombard, DG du groupe Caisse des dépôts, lors de la réunion de la Commission de Surveillance de septembre 2021 : « *Je ne suis pas sûr que nous pourrions aboutir, en net, à une baisse des effectifs dans les années à venir. En effet, la réalité est que l'établissement public est en croissance. Le volume des investissements gérés par la BdT était de 3 milliards quand je suis arrivé, il doit être à 6 milliards. À l'horizon du plan, nous serons à 10 milliards, avec en plus une plus grande capillarité. Ce sont donc des dossiers à suivre, qui demandent un suivi fin.* »

¹⁸ Cf. Avis sur la BdT rendu par la Commission de surveillance lors de sa séance du 27 mars 2019.

Tableau n° 4 : Évolution des effectifs de la BdT de 2018 à 2021 (hors filiales)

	Effectifs directions 2016	Effectifs directions 2017	Effectifs BdT mi 2018	Effectifs BdT nov. 2021	Transferts EP/BdT mi 2018 → nov. 2021	Écart nov. 2021/mi 2018 (yc transferts)	Évolution en % des effectifs BdT après neutralisation des transferts
<i>Dir. clientèles bancaires</i>	420	355	333	302	-31	0	0
<i>Dir. investissement</i>	224	215	179	232	-4	57	+ 32
<i>Dir. des prêts</i>	162	155	167	166	-25	24	+ 14
<i>Dir. du réseau</i>	835	804	804	855	-39	90	+ 11
<i>Dép. Digital</i>			30	88	4	54	+ 180
<i>Dép. Finances</i>			61	75	-5	19	+ 31
<i>Dép. RH</i>			42	6	-40	4	+ 10
<i>Cabinet /secrétariat direction BdT</i>			0	9	6	3	
Total BdT	1641	1529	1616	1733	-134	251	+ 16

.Source : CDC-BdT - agents permanents

Le tableau n°4 fait apparaître la répartition par directions et départements des effectifs permanents de la BdT (Cf. Annexe n° 4 pour les ETP), ainsi que les transferts opérés en direction des services centraux dans le cadre du mouvement de centralisation des fonctions support au secrétariat général de la Caisse. Le département de la communication, qui figure sur l'organigramme de la BdT, n'apparaît pas dans ce tableau en raison de la centralisation de cette fonction à la direction de communication du groupe, intervenue avant la création de la BdT.

Les effectifs de la BdT ont été affectés de plusieurs mouvements depuis sa création, prenant tout d'abord la forme de transferts d'effectifs vers les services centraux de la CDC :

- transfert en 2019 à la direction des risques de 99 agents, dont une quarantaine localisée dans les directions régionales¹⁹, dans le cadre de la réorganisation de la filière risque consécutive à la loi PACTE, et conformément aux recommandations de l'ACPR ;
- transfert en 2020 de 41 agents de la direction des ressources humaines de la BdT vers la DRH du groupe, dans le cadre de la centralisation de cette fonction sous l'égide du secrétariat général de la Caisse.

Ces mouvements reflètent également des créations de postes à la BdT :

- création de 20 postes liée à l'internalisation en 2019 du front office bancaire auparavant assuré par les préposés de la DGFIP ;
- renforts d'effectifs à la direction des investissements (+ 55 agents, soit une hausse de 31 % depuis la création de la BdT) ;
- création de 30 postes en directions régionales en 2019, puis de 20 postes en 2020-2021, destinés à renforcer l'action commerciale sur les territoires ;

¹⁹ Une quarantaine d'agents chargés du contrôle des risques dans les directions régionales ont été rattachés à la Direction des risques. Les personnels concernés restent localisés en direction régionale, sous la responsabilité hiérarchique de la direction des risques groupe. D'après la BdT, la structuration de cellules risques dans les directions régionales a nécessité la création de 17 postes supplémentaires.

- création de postes au sein du département digital, dont les effectifs travaillant pour la BdT sont passés de 30 à 88 agents permanents.

Les effectifs de la BdT sont ainsi passés de 1616 agents permanents mi 2018 à 1733 agents à la fin 2021. La prise en compte des fonctions transférées à l'établissement public porte à 251 la croissance des effectifs depuis la création de la BdT, soit une progression de +16 %.

1.3.1.2 Des besoins de recrutement à mieux étayer

Pour justifier la progression de ses effectifs, la BdT met en avant la hausse de son activité d'investissement, les conséquences de la loi Pacte et des exigences de l'ACPR sur le suivi des risques, ainsi que les besoins liés aux programmes gouvernementaux et au PIA.

Tableau n° 5 : **Justifications apportées à la croissance des effectifs de la BdT**

<i>Mise en conformité</i>	Loi Pacte	17
<i>Évolution des mandats confiés à la BdT</i>	PIA	20
	Maisons France Service	4
	Action cœur de ville	37
	Plan logement	12
	Plan de relance	28
	Front Office Bancaire	20
<i>Modernisation et adaptation au volume d'activité</i>	Blockchain / IA / Data	13
	Évolution volume d'activité	36
<i>Total des effectifs supplémentaires nécessités de juin 2018 à fin 2021</i>		187

Source : BdT

Exception faite de l'internalisation du « front office » bancaire auparavant assuré par la DGFIP, qui correspond bien à une modification de périmètre, ce qui est présenté comme une « évolution des mandats confiés à la BdT » ne justifiait pas de manière évidente un renfort d'effectifs. La contribution de la BdT à plusieurs plans gouvernementaux s'inscrit en effet dans la continuité des activités préexistantes, qu'il s'agisse du Plan logement, du Plan de Relance, et dans une large mesure du PIA. Si elle est constitutive d'une charge de travail accrue, celle-ci est par ailleurs comptabilisée au titre de l'évolution du volume d'activité, justifiant d'après cette présentation un renfort de 36 agents. Les activités de « blockchain » et d'intelligence artificielle (renfort de 13 agents) n'ont qu'un lointain rapport avec les missions de la BdT²⁰.

La croissance des effectifs s'explique plus fondamentalement par la nature du projet BdT qui est un projet de développement, et non un projet de recherche de gains de productivité. Les trois axes de ce projet (territorialisation, co-investissement, digitalisation) sont autant

²⁰ Les agents chargés de ce domaine au sein du département digital sont d'ailleurs affectés à l'établissement public CDC et non à la BdT d'après l'organigramme transmis à la Cour.

d'axes structurant la politique de recrutement, en sus des redéploiements effectués en interne. S'agissant du réseau, les recrutements renvoient au renforcement de son pilotage opérationnel et à la réaffirmation de sa vocation de proximité. La Cour avait préconisé une orientation différente à l'issue de son enquête de 2015, où elle plaidait pour un resserrage permettant de dégager des économies, dans une perspective qui n'était pas celle d'un projet de développement.

La croissance des effectifs porte par ailleurs la marque de la priorité accordée à la digitalisation de l'offre, dont les retombées sur l'activité de la BdT demeurent hypothétiques (contrairement à la numérisation des process, qui est largement engagée). Elle reflète également les besoins liés au dynamisme de l'activité d'investissement. L'augmentation du nombre de lignes gérées par la direction des investissements et par le réseau nécessitera en tout état de cause une optimisation du temps passé dans les organes de gouvernances des sociétés dans lesquelles la BdT détient des participations.

Le suivi de la productivité par agent (montant d'investissements ou de prêts, nombre de dossiers par agent) fait l'objet d'indicateurs de performance opérationnelle. Leur évolution depuis 2019 ne montre pas une amélioration notable, qu'il s'agisse des délais de traitement des dossiers ou des coûts d'instruction. C'est également le cas du nombre de dossiers ou des montants prêtés ou investis par ETP (tableau n°6).

Tableau n° 6 : Indicateurs quantitatifs de productivité par ETP

	2019	2020	fin sept 2021	cible 2021
Nombre de contrats signés par le métier prêteur (prêts)/ETP	74,6	69,8	57,3	75
Nombre de réaménagements de prêts (lettres d'offre)/ETP	24	25	18,4	22
Nombre de dossiers d'investissement engagés à la DI et la DR /ETP	0,98	1,32	1,42	1,18
Montants engagés par ETP à la DI et à la DR (en M€)	5,3	8	12,6	5,7
Nombre de lignes suivies par gestionnaire d'actifs	17,6	17,9	18,5	18,9
Évolution du nombre de prêts aux professions juridiques	1260	1724	1170	1600
Nombre de prêts signés sur les professions juridiques / ETP		21,3	15,4	ND

Source : BdT

La BdT affirme que les créations de poste devraient être plus limitées à l'avenir : elles concerneraient au premier chef l'activité d'investissement, qui bénéficierait de 60 créations de postes sur la période 2022-2026, soit une nouvelle augmentation de 25 %. Le réseau bénéficierait d'un renfort net de 20 agents, la direction des prêts et la direction des clientèles bancaires perdant chacune de l'ordre de 10 agents.

Si des efforts sont faits par deux directions, dont l'une (la direction des clientèles bancaires) a déjà vu ses effectifs décroître avant la création de la BdT, la tendance reste haussière, portée par l'augmentation prévisible des opérations d'investissement. Il serait nécessaire d'étayer davantage les besoins dans ce domaine, tout en tenant compte des obligations de suivi des projets soutenus par la BdT, ainsi que des contraintes associées au choix de la proximité territoriale. La BdT devrait par ailleurs explorer, conjointement avec

l'établissement public, la piste de gains de productivité sur les fonctions support, annoncés lors de la création de cette nouvelle entité fonctionnelle, mais non réalisés par la suite.

1.3.2 Une progression des dépenses à contenir

1.3.2.1 Des charges de fonctionnement composées pour plus de moitié de charges refacturées par les services centraux de la Caisse

Les charges de fonctionnement de la BdT (hors SCET et CDC Habitat) s'élevaient en 2020 à 460 M€, répartis entre 209 M€ de masse salariale et autres frais de personnel, 9 M€ de frais budgétés directement, et 243 M€ de charges refacturées par la Section générale. Le poids des charges refacturées traduit la nature de grande direction « métier » de la BdT, dont l'essentiel des fonctions support est assuré par l'établissement public. Les transferts de personnel vers les services centraux de la CDC, perceptibles dans les montants des charges indirectes « ressources humaines » et « risques » retracés dans le tableau n°7, contribuent à l'augmentation de la part relative des charges refacturées dans les charges de fonctionnement de la BdT, qui passent de 48 % en 2018 à 52 % en 2020.

Tableau n° 7 : **Évolution des charges de fonctionnement de la BdT, hors filiales, depuis 2018 (en M€)**

	2018	2019	2020	Prév. 2021	2021/2018
Budget de fonctionnement facturation directe	207,5	213,0	217,0	231,8	12%
Masse salariale	195,8	198,3	206,6	214,9	10%
Facturation directe hors masse salariale	11,7	14,7	10,4	16,9	45%
Autres frais de personnel	1,7	1,7	1,5	2,7	63%
Frais logistiques	8,3	9,6	5,1	9,5	15%
Services extérieurs divers	1,7	3,4	3,9	4,6	170%
Budget de fonctionnement facturation indirecte	194,9	237,7	242,7	249,0	28%
Communication	8,0	11,6	10,8	14,6	83%
Immobilier	26,5	25,2	26,6	27,0	2%
Juridique et fiscal	7,7	16,0	17,6	18,2	136%
Moyens généraux	7,9	6,8	6,7	7,5	-6%
Prestations sociales	9,0	8,8	9,1	8,6	-5%
Ressources humaines	32,7	41,9	40,9	42,1	29%
Risques, audit et contrôle interne	6,9	23,4	27,8	28,5	313%
Systèmes d'information	96,1	104,0	103,1	102,5	7%
Total budget de fonctionnement	402,4	450,7	459,7	480,8	19%

Source : CDC – BdT. « Budget consolidé BdT » et « Charges services centraux pour la BdT » Unité : M€

Le montant total facturé au titre des services centraux de l'établissement public (249 M€ en 2020 dans la présentation ci-dessus) est inférieur de l'ordre de 60 M€ à ce qui ressort des

comptes de résultat analytiques (311 M€ en 2020) utilisés pour construire les perspectives stratégiques à moyen terme (cf. partie 3). Cette discordance tient à la prise en compte dans les comptes de résultat analytique des charges dites de gestion de bilan, correspondant aux fonctions de pilotage de la CDC, qui ne sont pas notifiées aux différents métiers dans le cadre de la procédure budgétaire. Elle témoigne des progrès qui doivent encore être faits pour homogénéiser l'information financière au sein de la Caisse, en particulier celle permettant d'analyser les charges de fonctionnement.

1.3.2.2 Une dynamique de lancement de projet encore à l'œuvre sur de nombreux postes

Charges directes et indirectes confondues, les moyens de fonctionnement de la BdT ont cru de 19 % de 2018 à 2021, la progression la plus significative étant enregistrée en 2019 (+12 %), la plus faible en 2020 (avec en particulier des frais logistiques réduits en période de confinement).

Ce dynamisme des dépenses, correspondant à la période de lancement du projet, s'atténue ensuite dans les projections de la CDC, la croissance annuelle des charges de fonctionnement devant s'établir autour de 2,5 % dans la période 2021-2026. L'élément le plus moteur dans la croissance des charges de fonctionnement est constitué par la hausse des effectifs, dont l'impact n'est pas directement perceptible en raison des transferts opérés vers la Section générale. Si on fait l'hypothèse, nécessairement simplificatrice, que l'augmentation des lignes ressources humaines et risques entre 2018 et 2019 (soit + 25,7 M€) correspond à autant de dépenses en moins au titre de la masse salariale de la BdT, et si on redresse la masse salariale 2021 du montant de ces dépenses, on parvient à une croissance de la masse salariale de +50 M€, soit + 23 % en trois ans (+7,1% de croissance annuelle moyenne).

Parmi les autres charges en facturation directe (entre 10 et 14 M€ hors dépenses de personnel), les postes les plus dynamiques sont ceux des services extérieurs divers (de 1,7 M€ en 2018 à 4,6 M€ en 2021), qui recouvrent notamment les études et prestations intellectuelles, dont les frais de propriété intellectuelle de la plate-forme digitale en cours de développement. À l'inverse, les frais de mission ne retrouvent pas en 2021 le niveau qu'ils avaient avant la crise sanitaire (0,9 M€ en 2021 contre 2,3 M€ en 2019), et qu'ils devraient retrouver en 2022. Les charges refacturées par les services centraux de la CDC progressent de 28 % de 2018 à 2021, cette progression étant ramenée à 15 % (soit 4,6 % de croissance annuelle moyenne) après neutralisation de l'impact des transferts d'effectifs depuis la BdT. Cette hausse recouvre une forte croissance des dépenses de communication (+ 83 % de 2018 à 2021, où elles atteignent 14,6 M€), reflet des efforts engagés par la BdT pour asseoir son image auprès du public.

Le doublement des charges juridiques et fiscales, de 7,7 M€ en 2018 à 18,2 M€ en 2021, est imputable à la hausse des opérations d'investissement, consommatrices de ce type de prestations. Le budget informatique, qui avoisine les 100 M€ annuels, est stable mais d'un montant conséquent, en relation avec les travaux engagés sur les principaux SI métier.

Quatre ans après le lancement de la Banque des territoires, la nouvelle entité fonctionnelle a atteint son organisation cible. Elle devrait désormais pouvoir s'engager dans la recherche d'efficacité, sur tous les postes de dépenses dont elle a la maîtrise directe (dont le digital) ou qu'elle contribue à piloter (dépenses de communication visant à promouvoir l'image de la BdT). Une piste pour la maîtrise des charges pourrait consister à maintenir certaines économies faites en période de crise sanitaire, en limitant les déplacements et en ayant

davantage recours que par le passé aux contacts à distance. Plus généralement, la BdT doit passer d'une logique de lancement de projet, accompagnée de recrutements et d'achats de prestations externes, à une logique de fonctionnement en rythme de croisière plus économe en termes de moyens. Outre la recherche de gains de productivité sur les fonctions support, la BdT doit désormais s'engager dans une stabilisation de ses effectifs et de ses charges de fonctionnement.

Recommandation n° 3. (CDC) : Engager une stabilisation des effectifs et des charges de fonctionnement de la Banque des territoires.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La création de la Banque des territoires se veut un projet ambitieux de transformation des activités de soutien au développement local de la CDC en les regroupant dans une même entité fonctionnelle. Ce projet poursuit plusieurs objectifs : renforcer la légitimité des mandats publics de la CDC auprès de ses clients historiques (collectivités, entreprises publiques locales, organismes de logement social, professions juridiques) et des pouvoirs publics en répondant à leurs attentes, développer un nouveau modèle économique de distribution omnicanale associant plateforme et réseau territorial, à horizon 2030. Ce réseau territorial a été réorganisé, et son rôle de pilotage commercial à l'échelle de circonscriptions territoriales infra régionales renforcé.

La première phase de digitalisation, de modernisation des systèmes d'information métiers et de simplification des processus métiers est en cours, avec des premiers retours qui confortent la démarche engagée tout en mettant en évidence l'attractivité limitée de certains produits (prêts sur Fonds d'épargne). Les perspectives de la plateforme digitale doivent être reconsidérées de manière à dégager une rentabilité.

Le dispositif de suivi et de pilotage transversal du projet est perfectible et appelle une clarification des objectifs de court et moyen terme et des indicateurs associés. S'ils permettent un suivi fin de l'activité des différents métiers, les indicateurs de performance opérationnelle et de performance extra-financière (lutte contre les fractures territoriales, objectifs de développement durable) en lien avec la promesse de développement d'une « banque à impact » sont encore en construction.

L'organisation des fonctions support comme la comitologie et les relations avec les filiales attestent de l'étroitesse des relations entretenues par l'entité fonctionnelle Banque des territoires avec l'établissement public CDC dont elle demeure l'une des composantes. Alors qu'une économie de 20 % sur les fonctions support était escomptée lors de la création de la BdT, celle-ci a depuis renforcé ses effectifs, en croissance nette de 16 % depuis 2016. Il est aujourd'hui nécessaire d'étayer davantage les besoins de recrutement, de tirer les conséquences des faibles retombées commerciales attendues de la plateforme numérique, et de dégager conjointement avec l'établissement public les gains de productivité sur les fonctions support évoqués lors de la création de la BdT.

Le temps est venu de passer d'une logique de lancement de projet, accompagnée de recrutements et d'achats de prestations externes, à une logique de fonctionnement en rythme de croisière accompagnée d'une stabilisation des effectifs et des charges d'exploitation. Une

telle évolution est d'autant plus impérative que les fragilités du modèle économique de la Banque des territoires n'apparaissent pas toutes pouvoir être traitées par le renforcement de sa force de frappe commerciale.

2 DES RESULTATS A CONSOLIDER

La Banque des territoires inclut plusieurs activités de la CDC (conseil aux entités publiques locales, investissement dans des projets soutenant le développement territorial, distribution des prêts du Fonds d'épargne, banque du service public de la justice) entre lesquelles il existait auparavant peu d'interactions au sein de l'établissement public ou au sein du réseau. Les promoteurs du projet attendaient du regroupement de ces activités au sein d'une même entité l'émergence de synergies démultipliant l'action de la Caisse des dépôts au service du développement territorial.

Les développements ci-après présentent les enjeux propres à chacun de ces domaines d'activité, qui ne sont que très partiellement des enjeux de mise en relation commerciale, ainsi que les évolutions constatées depuis la création de la BdT.

2.1 Le soutien aux activités de conseil des collectivités

2.1.1 L'activité d'ingénierie de la BdT, une activité subventionnelle destinée à favoriser l'émergence de projets locaux

Comme le souligne un rapport du Sénat de 2020, l'expression « ingénierie territoriale » relève davantage d'une reconnaissance technique que d'une définition juridique²¹. Définie de manière très large comme « les moyens et compétences des territoires pour mener à bien leur projet », l'appellation d'ingénierie territoriale regroupe des actions de natures diverses telles que « *des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial* ». ²²

Les administrations publiques locales représentaient près de 58 % des dépenses d'investissement public, au sens de la formation brute de capital fixe, soit 46,3 Md€ en 2020. Dans ce contexte, l'activité d'ingénierie de la BdT est une activité subventionnelle effectuée dans le but d'alimenter un flux de projets territoriaux en lien avec les missions d'intérêt général de la CDC. L'observatoire de la commande publique, mis en place par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) avec le soutien de la BdT, estime le montant total des marchés d'ingénierie des collectivités associés à ces dépenses à 1,2 Md€²³ en 2020, dont la moitié

²¹ La seule référence étant la mention « mise en œuvre d'opérations d'ingénierie financière à vocation régionale » à l'article L. 4211-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

²² Rapport d'information sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Juillet 2020.

²³ Le rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales - Renforcer son activité au bénéfice des collectivités locales, rapport CGEDD-IGA, 15 juin 2021.

relèverait de l'ingénierie technique. Les dépenses de la BdT à ce titre représentent près de 125 M€ en 2020.

La création de la BdT a été l'occasion de réorganiser l'activité d'ingénierie de la CDC. Un département de l'appui aux territoires a été créé en 2020 dans la direction du réseau afin de mieux valoriser l'offre de la BdT vis-à-vis des collectivités, de traiter les demandes des petites collectivités et d'enrichir l'offre digitale des directions régionales. Il regroupe les services chargés des partenariats avec les associations d'élus, de la rédaction d'un quotidien en ligne « Localtis »²⁴ destiné aux collectivités, de l'ingénierie et de l'expertises territoriales et l'entité Territoires Conseils²⁵. Au titre de l'ingénierie, la BdT apporte également un appui aux porteurs de projets locaux en finançant des prestations de services qui se répartissent en trois catégories :

- ingénierie dite « amont » : études à caractère général, stratégique ou thématique, études de planification et de préfiguration) pour aider à formaliser une approche prospective et stratégique sur un secteur d'activité ;
- ingénierie d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'études de faisabilité, déployée en vue de montages investisseur, ingénierie pour accompagner les participations de la BdT ;
- ingénierie pré-opérationnelle pour sécuriser un projet d'investissement identifié (études de marché, plan d'affaires, montage juridique, gouvernance, pacte d'actionnaire) ou un projet de désinvestissement.

2.1.2 Des dépenses en augmentation sur la période, supports de la mise en œuvre de programmes nationaux d'aménagement

Le soutien de l'ingénierie est considéré comme décisif par la BdT pour accélérer et sécuriser les dépenses des programmes d'aménagement annoncés par les pouvoirs publics (cf. Annexe n° 5). La CDC revendique d'avoir été précurseur des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de demain en lançant en 2014 des actions pour la revitalisation des centres bourgs intégrant des soutiens à l'ingénierie (financement de chefs de projets, études) afin de favoriser l'émergence de projets nécessitant prêts ou investissements en fonds propres.

La BdT achète des prestations de conseils ou d'études pour son bénéfice ou celui des porteurs de projets locaux, en tant que commanditaire direct ou cofinancier, via les directions du réseau et de l'investissement. Elle peut ainsi prendre en charge la totalité du montant de la prestation, pour les cabinets pré-sélectionnés par la BdT dans le cadre de marchés à bons de commande, ou la moitié si le cabinet est choisi par la collectivité (80% en Outre-mer), ou bien verser des subventions. Depuis 2018, la BdT s'est ainsi engagée sur près de 400 M€ de prestations de conseil dans le cadre de programmes nationaux dont le détail figure en tableau n°8. Elle les associe à des enveloppes de prêts sur Fonds d'épargne ou d'investissements en

²⁴ Analyse les politiques publiques via des newsletters quotidiennes (22 000 abonnés) ou hebdomadaires (28 000 abonnés). L'essentiel des abonnés sont des collectivités territoriales.

²⁵ Rebaptisée « Territoires Conseils » en 2018 en prenant la suite de « Mairie Conseils », elle comprend un service téléphonique de renseignements juridiques et financiers (10 000 questions /an en moyenne, dont 87% de communes de moins de 3500 habitants).

fonds propres illustrant le « continuum » d’offres BdT sur la chaîne du développement local, récapitulées dans le tableau n°8.

Tableau n° 8 : **Montants des interventions financières annoncées par la CDC – BDT dans le cadre des programmes nationaux, par métiers**

Métiers BdT (ressources)	Montants annoncés par programmes				
	Action Cœur de Ville 2017-2022	Petites Villes de Demain 2020-2026	Territoires d’industrie 2018-2024	Politique de la ville – Renouvellement urbain	
				2014-2020	2021-2023
Ingénierie (dépenses subventionnelles)	100 M€	200 M€	26 M€	100 M€*	75 M€
Investissements (fonds propres CDC)	900 M€	100 M€	800 M€	250 M€*	150 M€
Prêts (ressources Fonds d’épargne)	700 M€-		250 M€	9,5 Md€*	-

Source : CDC- BdT –* montants des interventions réalisées dans le cadre de la convention avec l’ANRU

Les interventions au titre des programmes Petites Villes de Demain et de renouvellement urbain ont débuté postérieurement à la période considérée pour le contrôle de la Cour. Pour les programmes Action Cœur de Ville et Territoires d’Industrie, les interventions réalisées sont en ligne avec les montants annoncés, comme le montre le tableau n°9.

Tableau n° 9 : **État d’avancement des interventions CDC-BDT dans les programmes Action Cœur de Ville et Territoires d’Industrie (M€)**

Métiers BdT (ressources)	Action Cœur de Ville 2017-2022	Territoires d’industrie 2018-2024
Ingénierie (dépenses subventionnelles)	75	5
Investissements (fonds propres CDC)	274,6	396
Prêts (ressources Fonds d’épargne)	721	14,6

Source : CDC- BdT, bilan au 30 juin 2021.

Les dépenses d’ingénierie correspondent, comptablement, à des charges liées à l’exercice des missions d’intérêt général et déductibles du PNB²⁶. Elles constituent des « budgets d’actions » équivalents aux budgets d’intervention des établissements publics. Le montant des dépenses constatées au titre des marchés de prestations intellectuelles et services

²⁶ Selon la doctrine comptable en vigueur à la CDC, les charges déductibles du PNB sont constituées à la fois par les charges liées à l’exercice des activités bancaires courantes, à l’instar des établissements de crédit et par les charges liées à l’exercice des missions d’intérêt général de la CDC. Ces dernières représentent des dépenses de services non marchands au sens de la comptabilité nationale.

RH²⁷ de la BdT sur la période 2016-2021 s'élève à 140 M€ (HT), auquel s'ajoutent des subventions à hauteur de 150 M€. (cf. Annexe n° 6). Elles sont en croissance sur la période.

Dans un contexte de réorganisation des interventions publiques en matière d'ingénierie territoriale, la Cour avait recommandé en 2016 de clarifier l'articulation des interventions de la CDC avec celles de l'État. La CDC a renforcé cette activité en se positionnant avec la BdT comme un partenaire des établissements publics, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le Cerema²⁸ et l'ADEME, avec lesquels elle a signé des conventions.

L'articulation de la BdT avec l'ANCT en particulier a fait l'objet de nombreuses interrogations, notamment de la part de la Commission de surveillance et des collectivités territoriales. La BdT participe au Comité national de coordination des différents opérateurs intervenant dans les champs de compétence de l'ANCT, et son implantation territoriale est complémentaire de l'ANCT qui s'appuie sur les préfets de département. Avant la création de l'ANCT, la CDC était déjà liée par des conventions avec le Commissariat général à l'égalité des territoires et l'EPARECA, qui ont été regroupés au sein de l'agence. Comme prévu par la loi, la BdT et l'ANCT ont signé une convention de partenariat le 1^{er} septembre 2020. Si « *chacune des parties reste seule décisionnaire des moyens financiers, matériels et humains qu'elle entend affecter à l'exécution de la convention* », la BdT doit « *identifier et mettre en œuvre des enveloppes de crédits d'ingénierie et de financement de long terme* ». La convention cite les programmes dans lesquels la BdT est déjà partenaire (Action Cœur de Ville, France services, Hubs territoriaux pour faciliter l'inclusion numérique et Territoires d'industrie).

L'offre de la BdT en matière d'ingénierie est déconcentrée, à la différence de celle de l'ANCT, qui dispose d'un budget national de l'ordre de 10 à 20 M€/an pour intervenir de manière ciblée en l'absence d'une offre locale suffisante en terme d'ingénierie ou en renfort pour la gestion de projets complexes. La BdT se positionne ainsi comme un opérateur qui décline les orientations des pouvoirs publics en matière de ciblage territorial et de critères de sélection des projets, tout en participant à leur définition.

Cette logique d'intervention en lieu et place de l'Etat est poussée à son maximum dans le programme « Petites Villes de Demain » piloté par l'ANCT, annoncé en 2021. Afin de faciliter l'accès des bénéficiaires au financement BdT des chef de projet (45 M€), celui-ci va être confié par convention à l'ANCT et la DGCL. Les aides de la BdT seront ainsi attribuées en parallèle avec celles de l'ANAH, dont le circuit d'instruction est déjà en place et bien identifié par les collectivités. Par ailleurs, la BdT indique avoir accepté d'expérimenter le positionnement de l'ANCT en « guichet unique de l'ingénierie » en confiant l'intermédiation de ses aides aux préfets, délégués territoriaux de l'ANCT dans les régions Centre-Val de Loire et Bretagne. Ce sont donc les directions départementales des territoires, placées auprès des préfets de département, qui sont chargées d'en faire connaître les conditions et de les attribuer selon le « référentiel d'ingénierie » établi par la BdT, dont les crédits vont transiter par un fonds de concours de la DGCL.

Le développement du métier d'ingénierie et les dépenses publiques associées sont justifiées selon la BdT par leur effet levier sur les dépenses publiques et privées

²⁷ Charges déductibles du PNB, dépenses de fonctionnement (études et prestations), investissements SI

²⁸ Le CEREMA se positionne sur l'ingénierie de second niveau et d'expertise.

d'investissement. Un rapport de la SCET d'avril 2022²⁹, fondé sur les retours d'expérience de l'accompagnement de plus de 400 collectivités locales, met en avant des effets d'accélération, de sécurisation et d'amélioration qualitative des projets, entraînant près de 50% de retombées économiques supplémentaires. Selon cette étude, l'effet levier serait supérieur au multiplicateur habituel de la dépense publique, et 1 € de dépense publique consacré à l'ingénierie territoriale permettrait de sécuriser en moyenne 117€ d'investissement public. Au-delà de ces retours d'expérience et de ce bilan global, une meilleure évaluation de l'empreinte territoriale et de l'impact des programmes, dont l'effet est souvent différé dans le temps, reste un objectif à atteindre pour la BdT.

Cette augmentation des dépenses témoigne des limites de la montée en puissance des collectivités qui devaient prendre le relais de l'État pour les activités d'ingénierie, y compris pour assurer une péréquation au bénéfice des plus petites collectivités. Elle conduit à une débudgétisation des crédits d'ingénierie de l'État, remplacés par des soutiens de la BdT. Par ailleurs, l'absence de conditionnalité entre l'ingénierie territoriale réalisée ou subventionnée par la Banque des territoires et la réalisation d'un investissement ou la délivrance d'un prêt ne lève pas complètement les interrogations sur le risque de conflit d'intérêt résultant de la coexistence de ces activités au sein de la BdT.

2.1.3 La SCET, une filiale commerciale au modèle économique incertain

Ex-filiale de la Société Nationale Immobilière (devenue CDC Habitat), la SCET a été transférée à la CDC en 2012. Elle a fait l'objet d'une revue stratégique qui s'est achevée en 2014, qui a souligné l'érosion de ses revenus récurrents (prestations et mise à disposition de personnels dans les EPL, gestion de sociétés) et les problèmes de compétitivité de la SCET sur les prestations d'expertise, dans un secteur du conseil aux collectivités très concurrentiel, comme le notait la Cour en 2016³⁰. La Cour avait formulé huit recommandations sur la gouvernance, la réorganisation du dispositif territorial, la comptabilité analytique, l'offre commerciale et l'élaboration d'un plan d'affaires sur cinq ans. La plupart de ces recommandations sont toujours en cours de mise en œuvre, dont certaines tardivement (en 2021 pour la gouvernance).

Le PMT 2015-2019 validé par la CDC et la SCET sur la base de travaux du cabinet Roland Berger s'est avéré beaucoup trop optimiste. Après une première augmentation de capital de 10 M€ en janvier 2016, une seconde augmentation de capital de 15 M€ a été accordée en mai 2018 dans le cadre de son arrimage à la BdT et pour accompagner la réduction des effectifs sur ces marchés en déclin. Ce déclin s'est accentué en 2018 et 2019 en raison de l'impact de la loi ELAN qui a conduit à une concentration des clients de la SCET, du transfert des activités de management de sociétés de la CDC à CDC Habitat et d'une performance inférieure aux projections de l'activité de conseil.

²⁹ L'ingénierie territoriale, une aubaine pour les territoires (et pour la France !). SCET, Citadia, Aatiko, CEI. Avril 2022.

³⁰ Les comptes et la gestion de la SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires). Exercices 2005 à 2015. Rapport particulier de la Cour.

Ainsi, depuis 2015, la SCET a réalisé environ 10 M€ d'investissements en croissance externe et a accumulé près de 15 M€ de pertes liées à la baisse de son chiffre d'affaires plus rapide que celle de ses charges, à des coûts de restructuration et à des investissements dans sa transformation digitale. En parallèle, le chiffre d'affaires de la SCET a fortement diminué, de 35,4 M€ en 2015 à 22,3 M€ en 2020. L'activité des filiales s'est également dégradée sur la période, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : **Évolution du chiffre d'affaires de la SCET et de ses filiales de 2017 à 2020 (en k€)**

		2017	2018	2019	2020	2021
<i>SCET</i>	CA	32 787	29 911	26 982	22 331	21 400
	Résultat	-3 860	-6 459	- 5 438	- 9251	-0,9
<i>Citadia</i>	CA	9 610	10464	12 946	8 209	8 300
	Résultat	928	597	666	567	- 100
<i>Aatiko</i>	CA	2347	1967	1787	1 732	2 600
	Résultat	855	457	175	181	400
<i>CEI</i>	CA	1731	1526	1349	1425	1 500
	Résultat	400	77	46	37	100

Source : BdT - SCET

Pourtant, la CDC a accordé fin 2019 à la SCET une nouvelle augmentation de capital de 16 M€, écartant les scénarios alternatifs de cession à un cabinet conseil (Ernst & Young se serait manifesté) ou de reprise des activités de conseil d'intérêt général par la BdT. La poursuite de l'activité a été justifiée devant la Commission de surveillance par le caractère jugé stratégique de l'offre d'ingénierie et de conseil par la BdT, même si celle-ci ne se fait que marginalement via la SCET. Les solutions alternatives (externalisation, sous-traitance, partenariats avec cabinets de conseil externes, ou réinternalisation d'une partie des équipes de la SCET) ont été jugées insuffisantes pour remplir la promesse de la BdT d'offrir des prestations de conseil et d'expertise. Enfin, le risque de pertes de connaissance des problématiques territoriales par des équipes structurées pour accompagner les programmes (Action Cœur de Ville et Territoires d'Industrie) semble avoir été jugé trop élevé par la BdT.

Cette nouvelle augmentation de capital doit permettre à la SCET de retrouver un résultat net proche de zéro à partir de 2022 (-29 k€) et excédentaire en 2024 (+231 k€), une première phase étant consacrée à la consolidation des activités « cœur de métier » par l'augmentation de la performance opérationnelle, avant de développer un projet de nouveau de cabinet d'études généraliste 100 % public, ciblant l'accompagnement de projets complexes. Une nouvelle gouvernance est en place depuis le deuxième trimestre 2021 et un plan de transformation a été engagé, comprenant un repositionnement stratégique des activités et un plan d'économies. Selon la BdT et le PDG de la SCET, le chiffre d'affaires du groupe SCET serait stabilisé à 33 M€ en 2021 et les indicateurs en ligne avec les objectifs de redressement fin mai 2022.

Ces différents constats amènent toutefois à s'interroger sur le modèle économique envisagé, celui d'un cabinet généraliste orienté à 100 % sur le secteur public, un segment particulier du marché du conseil évalué par la SCET à 1Md€ en 2020. La part de marché de la SCET (filiales comprises) serait de 3,2%, en diminution sur la période. Dans ce contexte, les scénarios jusqu'ici écartés de cession ou de reprise partielle de certaines activités par la BdT

devraient être réexaminés régulièrement.

2.2 Une forte progression du volume d'investissements en fonds propres, des risques à maîtriser

2.2.1 Des outils et des secteurs d'intervention diversifiés

La doctrine d'investissement de la BdT a été présentée fin 2019 à la Commission de surveillance. Elle s'inscrit dans la continuité de la doctrine d'investissement local de la CDC de 2015³¹, complétée avec la description des douze secteurs d'intervention de la BdT, hiérarchisés selon les grands objectifs du PST (« Territoires + ») et des priorités du plan de relance : (i) investir dans la transition écologique, (ii) soutenir les entreprises et l'économie, (iii) renforcer la cohésion sociale, (iv) agir pour le logement.³²

Afin d'éviter la concurrence avec les autres directions de l'établissement public CDC qui réalisent des investissements (Participations stratégiques, Gestion d'actifs) dans les mêmes secteurs, des lignes de partages ont été définies pour l'immobilier et les infrastructures. La BdT se différencie des autres métiers d'investissements de la CDC par ses objectifs territoriaux, la prise en compte des impacts extra-financiers pouvant justifier une prise de risque plus importante dans les infrastructures, son intervention dans la gouvernance des sociétés en tant qu'actionnaire minoritaire et un TRI moins élevé.

Selon la doctrine présentée, la BdT investit dans des projets de développement aux côtés d'autres investisseurs publics ou privés en privilégiant les dossiers à retombées extra-financières et environnementales. Elle peut pallier la carence de l'initiative privée tout en respectant les règles de marché (*pari passu*). Elle intervient en tant qu'investisseur avisé d'intérêt général, en réponse à un besoin collectif explicitement formulé par l'État, une collectivité publique ou un acteur privé, pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée et contribuer au renforcement de la cohésion sociale et territoriale dans les territoires en « décrochage » ou de « reconquête ».

L'investisseur BdT se positionne ainsi comme accompagnateur de projets d'initiative publique ou privée, conjointement avec des partenaires privés, bancaires et/ou industriels et en mobilisant d'autres ressources (subventions publiques, crédits bancaires, fonds européens). La position d'actionnaire minoritaire est recherchée car elle permet de convaincre des investisseurs privés en limitant et partageant leur risque. Un « comité produit » est garant du processus d'élaboration et d'évolution de la doctrine d'investissement. Les fonds propres investis visent à générer un effet de levier significatif³³. À toutes les étapes de la vie d'une opération, le

³¹ Élaborée en 2015 par la direction de l'investissement et du développement local

³² Se traduisant notamment par la possibilité d'investir dans des structures d'exploitation des investissements immobiliers, y compris dans le secteur du tourisme et des possibilités de dérogations au TRI cible.

³³ Pour un 1 Md€ investi en fonds propres, la BdT estimait avoir généré un montant de 7 Md€ de projets, soit un effet levier global de 7 en 2018. Cet indicateur n'a pas été actualisé depuis. Par ailleurs, l'effet de levier par projet peut varier de 1 à 8 selon la CDC.

montage financier ne doit pas engager la CDC comme actionnaire majoritaire ou exerçant un pouvoir de contrôle dominant. Des dérogations à cette règle sont possibles, mais doivent rester limitées en nombre et en montant.

La doctrine mentionne quatre types d'intervention : crédits d'ingénierie, fonds propres; quasi fonds-propres (prêts subordonnés, prêts mezzanine) ; prises de participations directes (*Corporate venture*), qui peuvent être mobilisés pour des projets dans six segments thématiques : Économie et cohésion sociale, Économie mixte et filiales, Infrastructures et transport, Transition énergétique et écologique, Transition numérique ville immobilier et Tourisme. L'ensemble est financé sur les fonds propres de la Section générale et fait appel à des véhicules diversifiés comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : **Modalités d'investissements de la direction BdT par catégorie d'actifs sous-jacents.**

	Interventions directes	Interventions indirectes
<i>Infrastructures</i>	Sociétés de projet ad hoc (SPV) Structures Holding détenant des SPV	Fonds
<i>Équipements</i>		Sociétés de portage
<i>Immobilier</i>	Sociétés de portage d'actifs (SCI, SAS, SA) Foncières nationales dédiées à un seul opérateur Foncières thématiques locales (multi-projets)	
<i>Entreprises</i>	Sociétés d'économie mixte (SEM) Économie Sociale et Solidaire Corporate Venture	

Source : CDC - BdT

Selon la doctrine, 80 % est investi sous forme de participations directes dans les sociétés de projets, sociétés de portage d'actifs immobiliers, foncières nationales ou thématiques locales ou SEM. La prise de participation directe dans des entreprises (*Corporate venture*) est limitée à 5 % maximum du portefeuille, s'agissant d'une poche de risque élevée, et l'investissement dans des fonds est limité à 15 % maximum, ce qui pose toutefois la question de leur articulation avec Bpifrance. La BdT et Bpifrance sont censées intervenir en complémentarité dans le secteur du tourisme³⁴, de l'industrie³⁵ ou en cofinancement³⁶, la BdT se concentrant sur les entreprises publiques locales et les infrastructures.

Depuis 2021, les cibles en matière de TRI prévisionnel, de rendement annuel, de durée de détention et d'impacts extra-financiers pour chaque classe d'actif et chacun des six segments d'intervention déclinés en 138 sous-segments sont annexées à la doctrine et mises à jour chaque année en fonction des évolutions du contexte économique. Les prévisions d'investissements

³⁴ Garantie de la BdT pour le Prêt Tourisme de Bpifrance

³⁵ Financement du « contenant » - foncier, murs, aménagements immobiliers par la BdT et du « contenu » i.e. les entreprises elles-mêmes, par Bpifrance.

³⁶ Souscriptions de la BdT aux fonds Bpifrance « Patient Autonome », aux fonds FIT et FAST pour les entreprises du tourisme, etc.

s'intègrent ainsi dans la programmation financière pluriannuelle de la CDC (PFP)³⁷, résultant ainsi d'un processus d'allocation par macro-classe d'actifs en tenant compte du modèle prudentiel.

Le cadre d'intervention commun à l'ensemble des investissements de la BdT prévoit un TRI moyen pondéré de 4 %, qui permet d'investir dans des projets présentant un profil rentabilité/risques moins favorable selon une logique de péréquation avec d'autres opérations à rentabilité plus élevée. Ces modalités sont assorties d'exceptions et peuvent faire l'objet d'ajustements, présentés le cas échéant en comité d'engagement.

2.2.2 Une stratégie de croissance des investissements en fonds propres dans l'immobilier, les infrastructures et les entreprises

2.2.2.1 Une relance des investissements amplifiée avec la BdT

Historiquement, les investissements territoriaux se concentraient sur les SEM et l'immobilier et ne répondaient pas à une logique de gestion active de portefeuille. Ainsi, fin 2017, selon un audit interne CDC, près de la moitié des lignes avaient été investies avant 2008 et représentait près de 30% de la valeur totale du portefeuille ; près de 90% des lignes investies avant 2011 concernaient les SEM et l'immobilier et représentait 75% de la valeur du portefeuille. Ces participations étaient portées dans une logique patrimoniale de long terme.

Dès 2015, la CDC affiche un objectif de relance des investissements de 700 M€ / an sur la période 2017 – 2022, pour un stock de 6,89 Md€ en 2022 contre 2,10 Md€ fin 2015. Les nouveaux investissements sont prévus en priorité sur les actifs d'infrastructures, à hauteur de plus de 60% des engagements, pour une valeur prévisionnelle de 3,6 Md€ en 2022. En effet, selon l'analyse rendement / risque réalisée globalement dans le cadre de la PFP, les infrastructures constituent une classe d'actifs jugée attrayante par la CDC en raison de la prévisibilité de ses rendements³⁸, projetés sur 5 ans à 6 % et une source de diversification par rapport aux actions, avec toutefois une consommation de fonds propres entre 50 et 60 %.

Ces objectifs sont en passe d'être atteints : la valeur du portefeuille de participations s'élève à 6 144 M€³⁹ au 31 décembre 2021 contre 3 950 M€ à fin décembre 2018. Cette augmentation résulte de la croissance du flux d'investissements annuels (392 M€ en 2018, 1 291 M€ en 2021), des réévaluations d'actifs et du flux de cessions, principalement portées par les investissements pilotés au niveau du siège (direction de l'investissement).

³⁷ La PFP définit la politique d'investissement du groupe à horizon de cinq ans par grandes classes d'actifs (actions, taux, immobilier, infrastructures) et par entité (métiers et filiales, hors Fonds d'épargne) afin de maîtriser l'évolution des équilibres financiers (solvabilité, liquidité, résultat) qui en découlent.

³⁸ Revenus du portefeuille (hors plus-values en capital)

³⁹ Valeur de l'investissement à la juste valeur, avec plus et moins-values au 31 décembre.

Tableau n° 12 : **Évolution du nombre de dossiers et des montants engagés dans le réseau et au siège (direction de l'investissement) sur la période 2018-2021 (M€)**

Portefeuille	2018		2019		2020		2021	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Total	233	392	277	826	287	1 236	333	1 291
<i>dont siège</i>	56	181	83	348	85	750	104	900
<i>dont hors siège</i>	177	211	194	478	202	487	229	391

Source : Données CDC – BdT. Calculs Cour des comptes

La CDC ne dispose d'une évaluation de son portefeuille que depuis le 31 décembre 2017 (en application de la note IFRS 9), ce qui ne permet pas de comparaison entre la période 2018-2021 et les années précédentes. Le montant moyen d'investissement avoisine les 4,4 M€. 9 % des lignes et 70 % de l'encours sont investis sur des lignes de plus de 10M€. Le taux de détention moyen par société s'élève à 27 %, avec un taux proche de 40 % sur le département Ville, Immobilier, Tourisme. La valeur des portefeuilles Transition énergétique et écologique, Transition numérique, Ville, Immobilier et Tourisme, augmente fortement sur la période comme le montre le tableau n°13.

Tableau n° 13 : **Évolution de la valeur brute des immobilisations par segments d'intervention (valeur brute, M€)**

Portefeuille	2018	2019	2020	2021
<i>CDC Économie et Cohésion sociale</i>	215	253	422	497
<i>CDC Économie mixte et filiales</i>	456	519	589	687
<i>CDC Infrastructures et Transport</i>	884	834	823	828
<i>CDC Transition Énergétique et Écologique</i>	462	859	1 190	1 257
<i>CDC Transition Numérique</i>	264	383	362	848
<i>CDC Ville Immobilier et Tourisme</i>	1 444	1 291	1 648	2 065
Total	3 726	4 139	5 033	6 182

Source : données CDC – BdT. Calculs Cour des Comptes à partir de la valeur brute des investissements

Au 31 décembre 2021, les actifs infrastructures représentent 52,7 % de la valeur brute du portefeuille, devant les actifs entreprises (19,2 %) et l'immobilier (18,4 %) (cf. Annexe n° 8). Les actifs infrastructures concernent le développement des énergies renouvelables, les réseaux de chaleur, la filière eau et assainissement, la reconversion de friches industrielles, la mobilité durable et le numérique (plan Très Haut débit, réseaux d'initiative privée). Les actifs immobiliers concernent principalement les foncières commerce « cœur de ville », les résidences services seniors, hôtels hospitaliers et logements du personnel soignant et la rénovation thermique des bâtiments, avec une extension récente au tourisme (plan de relance).

Enfin, le portefeuille entreprises est diversifié, conséquence d'investissements antérieurs et d'une croissance qui se poursuit en couvrant un champ très large d'interventions. Outre l'investissement dans les SEM, les sociétés de l'immobilier ou des infrastructures, la BdT investit dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, le tourisme social ou des entreprises

« à mission » au titre de la loi Pacte, dans le cadre de la lutte contre les fractures territoriales ou bien dans des sociétés relativement jeunes et en croissance, dont l'activité « *participe à la transformation des territoires et répond à leur besoins et enjeux : mobilité partagée, électromobilité, smartcity, e-tourisme* ».

Des exemples d'investissements de la BdT dans le secteur immobilier en Auvergne Rhône Alpes et dans celui du tourisme en Nouvelle Aquitaine sont décrits en Annexe n° 7 : investissement à 100 % dans la construction d'un immeuble au titre de la politique de la ville en Auvergne Rhône Alpes, investissement dans des opérateurs touristiques par le biais de SEM (SEMTOUR en Dordogne) et de société de projets (investissements liés au Futuroscope). Ils illustrent la plasticité de la doctrine d'investissement dans le cas de l'immobilier (investissement à 100 % et non minoritaire) et, dans le cas du tourisme, la poursuite de l'implication de la CDC dans des opérateurs territoriaux, coexistant avec des activités de pilotage stratégique de la filiale Compagnie des Alpes.

Cette diversification des investissements pose question en termes d'articulation avec Bpifrance et le groupe La Poste, en particulier dans le numérique. Si la BdT est censée se concentrer sur les infrastructures et les services aux collectivités, des chevauchements semblent avérés, par exemple avec le Fonds Ambition numérique de Bpifrance⁴⁰ ou La Poste Ventures⁴¹, que ce soit en termes de domaines d'intervention (santé ou e-santé, gestion de données, villes et territoires intelligents) ou de montants.

Selon la PFP 2022-2026, en date de juin 2021, la CDC prévoyait de poursuivre ce rythme élevé d'investissements, conduisant à un doublement du portefeuille BdT à horizon 2026 (cf. Annexe n° 8). Le volume d'investissements supplémentaires total devait s'élever à 6,4 Md€ contre 5,3 Md€ sur la période 2021-2025, intégrant les investissements décalés en raison de la crise, la contribution au plan de relance et des investissements dans les actifs infrastructures.

2.2.3 Une gestion plus active du portefeuille se traduisant par un raccourcissement de la durée moyenne de détention

Compte tenu de la forte croissance de son portefeuille, la BdT a engagé une politique active de rotation de ses participations afin d'optimiser l'utilisation de ses ressources et d'accompagner de nouveaux projets. La décision de cession des participations dépend des revenus générés qui conditionnent l'horizon de détention :

- pour les participations des portefeuilles Energie et environnement, Infrastructures, Numérique qui génèrent des revenus annuels récurrents, l'horizon de détention correspond à la durée du projet. L'opportunité de céder ces lignes avant la fin du projet peut être analysée selon des critères définis (risque, orientation stratégique, évolutions de marché) ;

⁴⁰ intervenant en capital-risque et capital développement dans des PME du secteur numérique pour des tickets compris entre 1 et 10 M€

⁴¹ Le Groupe La Poste a créé en juin 2021 un fonds chargé d'investir en amorçage dans cinq secteurs, dont la santé et le bien-vivre, les villes et territoires intelligents, le phygital ou encore la digitalisation, avec des investissements de 300K€ à 3M€

- pour les actifs Immobilier, Économie mixte-sociétés patrimoniales, pour lesquels les revenus sont majoritairement dégagés à la cession, , une étude d’opportunité de cession peut être lancée à partir de cinq ans de détention.

La cession est envisagée lorsque les projets ont sécurisé leurs principaux objectifs en termes d’impact territorial (par exemple, actif construit et en service, début d’exploitation). Les projets ainsi « dérisqués » peuvent être cédés afin d’abaisser la complexité et la charge de suivi du portefeuille. Sont également examinés les projets ayant un impact extra-financier limité, les projets permettant de dégager des plus-values de cessions sur un marché mature et les participations présentant des difficultés.

La rotation plus active du portefeuille engagée par la BdT se traduit par un raccourcissement de la durée moyenne de détention, qui varie de 4 à 7 ans selon les secteurs (à l’exception du segment Économie mixte et filiales) au lieu de 5 à 9 ans en 2018.

2.2.4 Une contribution négative au PNB de la BdT sur la période 2018-2020, des perspectives de redressement appelant un renforcement du pilotage des risques

La contribution de la direction de l’investissement au PNB de la BdT est négative sur la période 2018-2021, avant de se redresser à partir de 2022, sous l’effet de l’augmentation des revenus⁴² qui devraient doubler sur 2022-2026 par rapport 2018-2021. Cette évolution s’expliquerait selon la BdT par l’augmentation de la part des projets récents dans le portefeuille et la « courbe en J » des revenus caractérisant ces investissements, qui ne génèrent pas de revenus pendant les années précédant la mise en service. Toutefois, le résultat social agrégé de la direction de l’investissement, tel qu’il est décrit dans la comptabilité analytique de la BdT (cf. 3.2.2.1 et Annexe n° 9), est négatif sur toute la période, le résultat agrégé devenant positif uniquement grâce à des plus-values latentes significatives en 2025 et 2026, ce qui constitue un pari et nécessite une grande rigueur dans le pilotage du portefeuille.

2.2.4.1 Des provisions en augmentation, concentrées sur une vingtaine d’investissements antérieurs à la création de la BdT

Le risque lié au métier d’investisseur se mesure *ex post* par le taux de provisionnement et *ex ante* par le classement dans une classe de risque et le choix d’un couple rentabilité / risque considéré comme acceptable.

Le montant total des provisions augmente sur la période 2018-2021 pour atteindre un montant total de 1 004 M€, concernant pour l’essentiel les investissements réalisés avant la création de la BdT. Au 31 décembre 2021, sur un portefeuille composé de 1 397 sociétés, 406 font l’objet d’une dépréciation. Ces sociétés représentent 2 387 M€, soit 39% de la valeur brute.

⁴² Dividendes et intérêts associés aux titres participatifs et prêts aux comptes-courant d’associés

Les secteurs « CDC Ville Immobilier et Tourisme » et « CDC Infrastructures et Transport » concentrent plus des deux tiers du montant des dépréciations.

Tableau n° 14 : **Évolution des dépréciations constatées sur la période 2018-2020 (M€)**

Portefeuille	2018		2019		2020		2021	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Ville Immobilier et Tourisme	435	63	312	54	343	42	330	33
Infrastructures et Transport	112	16	75	13	210	25	232	23
Économie et Cohésion sociale	52	8	82	14	128	16	124	12
Économie mixte et filiales	44	6	48	8	47	6	60	6
Transition Numérique	13	2	41	7	67	8	69	7
Transition écologique et économie circulaire	40	6	20	3	30	4	188	19
Total	695	100	578	100	825	100	1 004	100

Source : CDC – BdT. Calcul Cour des comptes.

Enfin, 256 sociétés dites « sensibles », en fonction de l’occurrence, de la probabilité et du degré de l’aléa sont également sous surveillance, représentant une valorisation de près de 1 577 M€. La part des provisions dans le portefeuille diminue globalement de 19 % en 2018 à 16 % en 2021. 20 sociétés concentrent près de 70 % des moins-values (699 M€) et correspondent pour la plupart à des investissements effectués avant la création de la BdT dans les infrastructures ferroviaires, le photovoltaïque, les commerces, sociétés d’aménagement, infrastructures aériennes et immobilier d’enseignement.

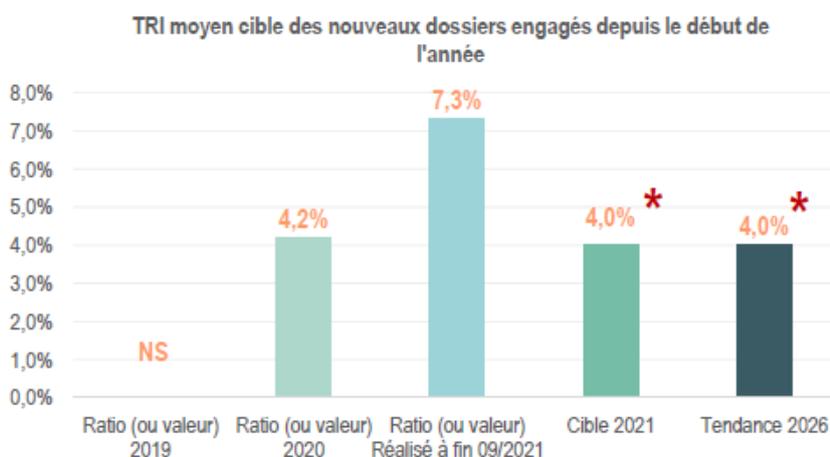
2.2.4.2 Une gestion du portefeuille faisant appel à plusieurs méthodes d’évaluation du couple rentabilité/risques

Le pilotage du portefeuille fait appel à la direction de l’investissement, au département des finances et à la direction des risques du groupe, qui participent aux décisions.

La rentabilité est évaluée par le taux de rendement interne (TRI) qui prend en compte les flux négatifs relatifs aux décaissements et les flux positifs liés aux distributions (dividendes, intérêts) ainsi que la dernière valorisation (éventuellement retraitée du reste à verser). Ce taux est annualisé.

La décision d’investir est prise par un comité d’engagement après évaluation du TRI cible à l’instruction. Le dernier état de cet indicateur pour les investissements réalisés en 2021 fait état de TRI cible nettement plus élevés que la cible de 4 %, en raison d’engagement sur des actifs infrastructures (numérique), comme le montre le graphique n 1.

Graphique n° 1 : Valeur de l'indicateur TRI cible à fin septembre 2021



Source : CDC – BdT

La décision d'investir prend également en compte le classement en « poche de risque » selon une méthodologie définie par la direction des finances du groupe et fait l'objet d'un suivi régulier. Ce critère de « poche de risque » est multiforme. Il repose sur une appréciation prospective, et à dire d'expert, des risques des lignes en portefeuille, lors de l'engagement d'un projet. Il fait l'objet d'un indicateur de performance opérationnelle, visant à respecter une contrainte de 35 % maximum d'engagements en 2021 sur les deux poches de risques les plus élevées (33 % en 2026). Le maniement de cet indicateur est cependant délicat en gestion, le seuil de 35 % ayant une valeur indicative pendant l'année, afin de ne pas bloquer le flux des investissements territoriaux de montants moins élevés. Ainsi, pour le premier semestre 2021, 58% des engagements étaient classés en poche de risque élevé, notamment en raison de deux opérations du siège ; retraité de celles-ci, le taux était de 35%.

Au total, selon le bilan au 16 mars 2022, les classes de risques 6 et 7 (les plus risquées) représentent 27 % du nombre de sociétés et 33 % de la valeur du portefeuille. (cf. Annexe n° 12). Ces données ne concernent que l'exercice 2020, pour 783 lignes, soit 86 % du périmètre « notable » selon la BdT, montrant que cette approche est toujours en cours de déploiement.

Ces deux éléments, TRI cible et classement en poche de risque, ne donnent pas d'indications sur la performance financière du portefeuille, qui est évaluée par deux autres approches du TRI.

Le TRI « des lignes en gestion » s'applique au portefeuille, en agrégeant l'ensemble des flux et valorisations. Il est calculé sur (i) les flux rétrospectifs captés par la CDC et (ii) la valorisation estimée à la date de clôture comptable. Il est calculé globalement. Selon la BdT, son approche de valorisation est « prudente » afin de couvrir le risque de surévaluation des lignes du portefeuille, ce qui peut amener des différences entre la valorisation estimée dans le cadre des arrêtés comptables et le prix de cession réalisé au moment de la sortie de la ligne.

Le TRI « réalisé » constate la performance financière réalisée sur les lignes sorties du portefeuille. Il est calculé sur l'ensemble des flux rétrospectifs dont le prix de cession réel de la ligne. Ainsi, le TRI global des cessions depuis 2018 ressort à 5,2% à fin 2021, ce qui s'explique par des plus-values significatives dans les énergies renouvelables en 2019 (Valeco, TRI constaté de 28%), le numérique (TRI de 14%) et le secteur Économie mixte (5,4 %, à pondérer

au regard de la durée de détention des lignes) (Cf. Annexe n° 10). Le tableau n°15 illustre les écarts entre ces différentes approches du TRI, à l'engagement (approche investisseur), en gestion (approche prudente et prise en compte des incertitudes sur les plus-values et revenus) et après cession des lignes.

Tableau n° 15 : Comparaison des TRI appliqués au portefeuille de la BdT en 2021

	2021	Référence 2018-2021
<i>TRI engagements</i>	7,3 % (septembre 2021)	4 % (cible)
<i>TRI en gestion</i>	3,2 %	Non disponible
<i>TRI constaté (cessions)</i>	11,1 %	5,2 %

Source : CDC - BdT

L'application de ces indicateurs de risque pour piloter le portefeuille ne semble pas stabilisée : seul le TRI cible fait l'objet d'un suivi au titre des indicateurs de performance opérationnelle. Par ailleurs, selon un audit interne de juillet 2021, la rentabilité des dossiers engagés au niveau régional, qui représentaient 30% des dossiers engagés et 3 % des montants en 2020, n'avait pas été évaluée⁴³, ce qui illustre les risques pouvant apparaître avec la déconcentration. Plusieurs points d'attention étaient ainsi identifiés : responsabilités à clarifier entre département des finances et direction de l'investissement, ruptures de charges dans les systèmes d'information front office (instruction) et middle office, insuffisance des compétences et des effectifs des directions régionales dans un contexte de croissance de l'activité et risque SI, celui-ci ne répondant pas aux exigences de contrôle interne (ACPR) ni aux attentes métiers. Ces différents constats illustrent les enjeux opérationnels de la croissance des activités d'investissement et de la déconcentration des engagements, auxquels il convient de répondre.

Ils illustrent également la nécessité de renforcer le suivi de la rentabilité des investissements par niveau de décision. À l'heure actuelle, le réseau constitue une part significative des charges refacturées à la direction de l'investissement et une part marginale des revenus générés, contribuant au résultat social négatif de la direction sur la période ; le redressement du résultat agrégé annoncé en fin de période repose sur des plus-values latentes provenant pour l'essentiel de dossiers pilotés par le siège. Alors que la démarche de performance opérationnelle permet de suivre uniquement le TRI cible et l'évolution de l'activité par ETP des directions de l'investissement et du réseau (nombre de lignes suivies, montants engagés), il conviendrait de compléter le pilotage du portefeuille par un suivi de sa performance financière en lien avec la déconcentration des décisions d'engagement et de cession.

Recommandation n° 4. (CDC) : Mesurer et suivre la performance financière des investissements par niveau de décision.

⁴³ 101 affaires en 2020 en comité régional d'engagement pour des montants égaux ou inférieurs à 500k€, soit 66 % du total engagé dans le réseau, dont 43 pour un montant inférieur à 200K€

2.3 Une activité de prêt pénalisée par le décalage persistant entre le TLA et les taux de marché

La direction des prêts de la BdT est l'héritière de la direction des prêts à l'habitat (DPH) du Fonds d'épargne. Comme cette dernière, elle gère les encours et organise la distribution par le réseau de la CDC des prêts assis sur l'épargne règlementée centralisée au Fonds d'épargne (livret A, LDD, LEP). Ces prêts sont principalement dirigés vers le logement social, dont la BdT assure l'essentiel du financement bancaire, et de manière subsidiaire vers d'autres projets d'intérêt général (notamment infrastructures et secteur public local), pour lesquels ses parts de marché sont en revanche assez modestes.

L'intégration de La Banque Postale (LBP) et de la SFIL dans le groupe CDC n'a pas eu d'incidence sur la distribution des prêts sur Fonds d'épargne par les équipes de la BdT. La concurrence avec LBP est supposée évitée grâce au positionnement des prêts du Fonds d'épargne sur des maturités longues (plus de 25 ans)⁴⁴ qui ne sont en principe pas offertes par les acteurs de marché, vis-à-vis desquels la BdT est réputée intervenir en subsidiarité. Comme évoqué en première partie de ce rapport, cette ligne de partage peut cependant apparaître fragile, certains acteurs de marché offrant aujourd'hui des maturités pouvant aller ponctuellement jusqu'à 40 ans.

En 2021, l'encours des prêts portés par le Fonds d'épargne s'élevait à 191,4 Md€, en progression de seulement 2 % par rapport à 2018, année de création de la BdT. Cette progression, correspondant à une croissance annuelle moyenne de 0,7 %, est l'une des plus faibles enregistrées depuis 2007⁴⁵. Les prêts signés en 2021 s'élevaient à 12,8 Md€, soit un niveau équivalent à celui enregistré en 2018, très inférieur au montant des prêts signés au cours des quatre années précédentes⁴⁶. Cette activité historiquement assez faible est constatée alors que la BdT affiche sa volonté de participer activement aux différents plans gouvernementaux de soutien au logement et de relance de l'économie.

De fait, en dépit des efforts déployés sur le terrain par ses équipes, et malgré l'adjonction de ressources extérieures permettant de renforcer l'attractivité de l'offre de prêts sur Fonds d'épargne, la dynamique de croissance de cette activité apparaît enrayée, même si la BDT est parvenue à conserver ses parts de marché sur le financement du logement social. La rentabilité de cette activité, déjà faible en 2016, est en outre nettement compromise. Cette dégradation intervient alors que la collecte d'épargne a connu une croissance spectaculaire pendant la crise sanitaire, mettant en danger l'équilibre d'un dispositif de financement qui n'a pas été conçu pour fonctionner durablement dans un contexte de taux d'intérêt bas, voire négatifs, faiblement corrélés à l'inflation.

⁴⁴ Ce « partage de marché avec LBP », validé lors d'une réunion des directeurs financiers du groupe, a été présenté à la Commission de surveillance de la Caisse du 16.12.2020.

⁴⁵ De 2007, année de l'ouverture au réseau bancaire de la collecte du Livret A, à 2016, la croissance annuelle moyenne de l'encours du Fonds d'épargne a été de 7,7 %, aboutissant à un quasi doublement de l'encours en moins de 10 ans.

⁴⁶ Les signatures avaient atteint 21,1 Md€ en 2015, et 24 Md€ en 2012.

2.3.1 Un contexte de marché et de taux d'intérêt difficile pour la BdT

Bénéficiant d'une position fermement établie sur le financement du logement social, vers lequel les ressources d'épargne règlementées doivent être dirigées en priorité⁴⁷, la Caisse des dépôts a toujours tenu à se montrer présente sur les projets locaux d'équipement, dont le potentiel de développement lui semblait important. Que ce soit au nom de la réduction de la fracture territoriale ou de la transition énergétique et écologique, la BdT poursuit la même ambition, mais s'est heurté en période de taux négatifs à la faible appétence des emprunteurs pour les prêts à taux variable indexés sur le taux du livret A, alors qu'ils bénéficiaient d'une offre abondante et plus compétitive de la part des banques commerciales.

2.3.1.1 Une position dominante sur le financement du logement social, une place assez marginale en matière de financement des autres projets d'intérêt général

2.3.1.1.1 Un rôle de financeur du logement social confronté à l'émergence d'une concurrence bancaire sur les réhabilitations et aux demandes de refinancement de crédits anciens

La CDC – BdT dispose, au travers de sa gestion des prêts sur Fonds d'épargne, d'une position dominante en matière de prêts au logement social, plus solidement établie sur les opérations de construction que sur les opérations de réhabilitation.

Cette place dominante s'explique par les caractéristiques des prêts sur Fonds d'épargne dirigés vers le logement social (maturités longues, possibilité d'adaptation de l'échéancier de remboursement en cas de variation du TLA) et par l'accès à une exonération de taxe foncière et à une TVA à taux réduit à condition qu'ils représentent au moins 50 % du financement des opérations de construction et de réhabilitation (dispositif dit de liaison fiscale). Les marges pratiquées en sus du TLA par le Fonds d'épargne sont par ailleurs très faibles.

Pour les opérations de construction, la part des prêts sur Fonds d'épargne dans la dette contractée chaque année par les bailleurs sociaux est constamment supérieure à 92 %. Cette position dominante n'est pas contestée, même si des ressources alternatives, notamment proposées par Action Logement, viennent parfois compléter les plans de financement.

La baisse générale des taux d'intérêt a conduit les pouvoirs publics à s'interroger en 2019 sur l'intérêt d'une diversification des sources de financement du logement social. Si certaines banques commerciales se positionnent sur ce segment de marché (notamment pour refinancer des opérations terminées), un rapport conjoint IGF/CGDD⁴⁸ soulignait les risques d'antisélection d'une montée en puissance de leurs interventions (qui se concentreraient sur les bons risques). Les inspections s'interrogeaient sur le caractère pérenne de l'engouement des banques commerciales, qui de fait ne s'est pas confirmé dans la période récente.

⁴⁷ Article L 221-7 du code monétaire et financier : « III... Les sommes centralisées en application de l'article L. 221-5 ... sont employées en priorité au financement du logement social. IV. Les emplois du Fonds d'épargne sont fixés par le ministre chargé de l'économie. ».

⁴⁸ Rapport IGF n°2019-M-012-03, CGEDD n°012728 « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social

Pour ce qui concerne les prêts à la réhabilitation de logements sociaux, on note l'émergence d'une offre concurrentielle qui concerne aussi bien les réhabilitations classiques que thermiques : sur ce second segment⁴⁹, les autres acteurs (Action Logement et banques) ont vu leur part dans les financements passer de 4% à 17% en trois ans.

Tableau n° 16 : **Part des prêts sur Fonds d'épargne dans le financement du logement social**

		2017	2018	2019	2020
<i>Construction</i>	Prêt CDC sur Fonds d'épargne	95%	91%	91%	92%
	Autres prêts (Action logement, banques)	5%	9%	9%	8%
	Total	100%	100%	100%	100%
<i>Réhabilitation thermique</i>	Prêts CDC sur Fonds d'épargne	96%	89%	86%	83%
	Autres prêts (Action logement, banques)	4%	11%	14%	17%
	Total	100%	100%	100%	100%

Source : BdT - Construction : constat BdT Réhabilitation : estimation BdT

La pression sur la Caisse des dépôts est plus importante en période de taux d'intérêt faibles ou négatifs pour les opérations déjà entrées en phase de remboursement. De nombreux acteurs de marché, dont la Caisse d'épargne, font aux bailleurs sociaux des offres de refinancement de leurs prêts sur Fonds d'épargne, alors que l'avantage fiscal lié au recours à un prêt réglementé a déjà produit ses effets. La BdT est de ce fait contrainte de réaménager les encours de certains bailleurs pour éviter les remboursements anticipés (cf. infra).

2.3.1.1.2 Des acteurs de marché très présents sur le financement du secteur public local

Le positionnement de la CDC/BdT sur les prêts aux équipements des entités publiques locales, financés sur Fonds d'épargne, est diamétralement opposé à celui constaté sur le financement du logement social. La CDC/BdT se présentait en 2021 comme un acteur assez modeste, à l'origine de 3,4 % des nouveaux engagements contractés par le secteur public local (obligataire compris).

⁴⁹ Les autres réhabilitations, dites « classiques », sont en nette perte de vitesse. La part de marché des autres acteurs sur ce segment en contraction était de 33% en 2020.

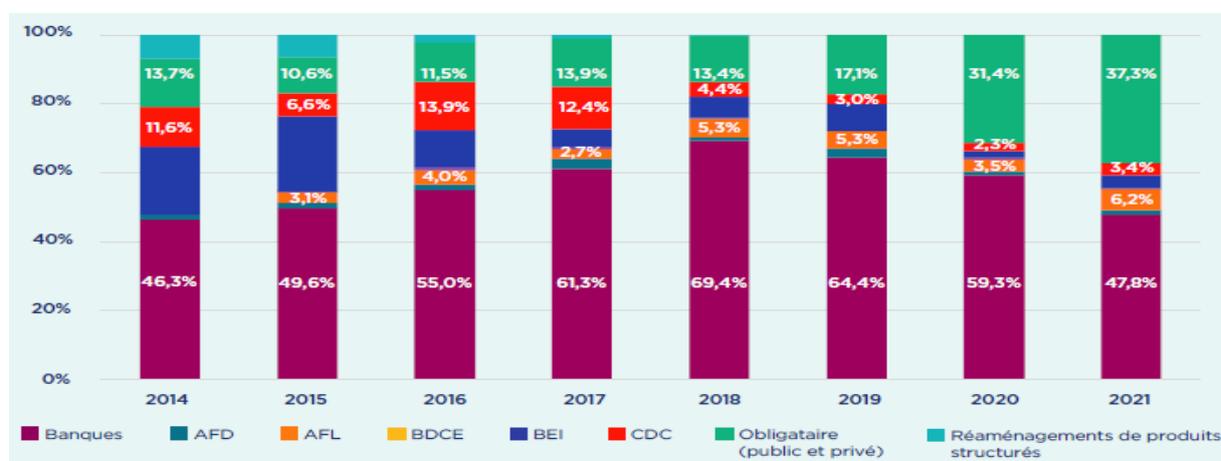
Tableau n° 17 : Sources de financement des collectivités locales en 2021

Obligataire	37,3%
Banque Postale/SFIL	16,1%
Groupe BPCE	13,2%
Agence France Locale	6,2%
Groupe Crédit agricole	6,0%
Arkéa Crédit mutuel	4,5%
BEI	3,8%
Société Générale	3,6%
CDC	3,4%
AFD	1,3%
Autres	4,8%
Total	100%

Source : Finance Active (sur un échantillon de 1200 collectivités locales)

La part de marché de la CDC était plus importante en 2014 (11,6 %), 2015 (6,6%), 2016 (13,9 %) et 2017 (12,4 %), période au cours de laquelle certaines collectivités ont éprouvé des difficultés à se financer auprès des banques commerciales.

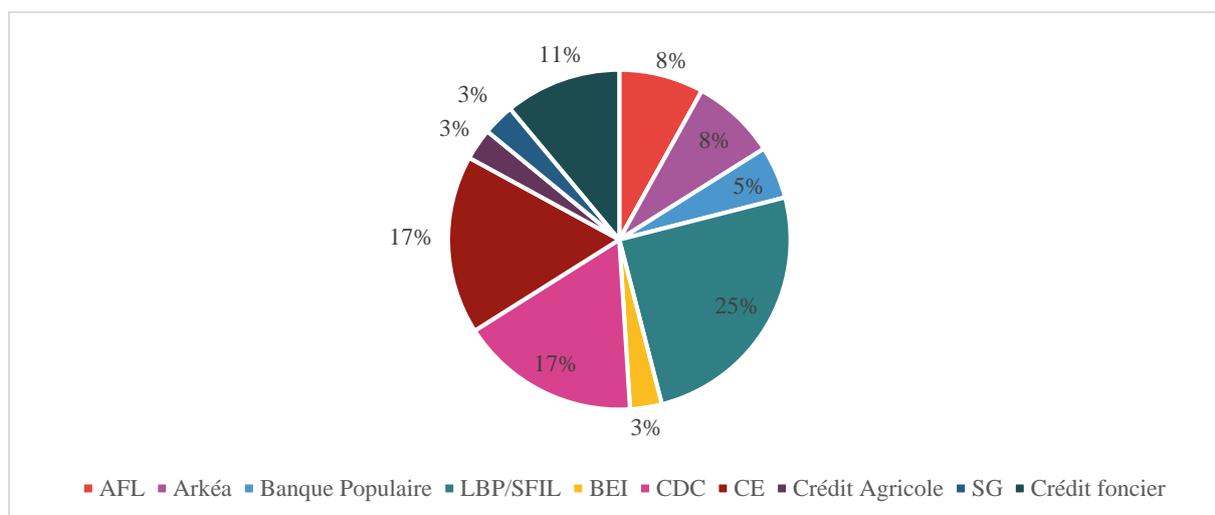
Graphique n° 2 : Évolution des sources de financement par type de prêteur (en% du montant)



Source : Finance Active. Observatoire de la dette des collectivités locales

Sur les crédits bancaires supérieurs à plus de 30 ans, cible privilégiée de la BdT, la part de marché de cette dernière est plus importante (17% en 2021), mais néanmoins inférieure à celle de LBP/SFIL (25%). La BdT garde une spécificité sur les prêts à très long terme (maturité pouvant atteindre 60 à 80 ans sur certains produits). Les offres de marchés montrent cependant une tendance à l'allongement, l'Agence France Locale proposant en 2021 des financements remboursables sur 40 ans.

Graphique n° 3 : Répartition entre financeurs des prêts à plus de 25 ans en 2021



Source : Finance Active Observatoire 2021 de la dette des collectivités locales

Le deuxième domaine dans lequel la BdT est concurrencée par les banques commerciales est celui des prêts « verts » et prêts « à impact », destinés à soutenir la transition écologique et énergétique et à financer des projets de territoires aux retombées extra-financières. Ce type d'offre est désormais proposé par les principaux réseaux, au premier rang desquels celui de La Banque Postale, même si les contrats souscrits sont encore peu nombreux.

Cette évolution pose la question de la légitimité de l'intervention de la BdT sur un champ également prospecté par les banques commerciales. La spécialisation de la BdT sur le segment des prêts à maturité longue répond en partie à cette question, mais il reste à convaincre les emprunteurs de la pertinence d'un endettement à très long terme, qui n'a de sens que pour les biens amortissables sur plusieurs dizaines d'années. La tendance à l'allongement de la maturité des prêts bancaires montre par ailleurs la fragilité du partage établi entre BdT et LBP, qui fait preuve d'un dynamisme évident sur les prêts au-delà de 25 ans.

Une des difficultés du positionnement de la BdT sur les prêts au secteur public local tient au caractère mouvant de ce marché, en contraction en 2012-2015, puis en expansion depuis 2018, que ce soit sous l'angle de l'abondance des financements ou de leur maturité. La remontée des taux d'intérêt courant 2022, plus rapide que celle du taux de l'usure fixé par la Banque de France, a entraîné à l'inverse un assèchement temporaire des concours bancaires à plus de 10 ans au bloc local.

Taux d'usure et prêts aux collectivités locales

La Banque de France définit tous les trimestres pour différentes catégories d'emprunteurs, de montants et de maturités un taux d'usure au-dessus duquel les créanciers ne peuvent pas octroyer de prêts aux particuliers, aux associations et aux collectivités locales.

Le taux d'usure est calculé pour chaque catégorie de prêts à partir du taux moyen effectif pratiqué au cours du trimestre précédent, majoré d'un tiers. Pour les prêts à taux variable d'un montant supérieur à 150 000 € et d'une durée initiale supérieure à deux ans octroyés aux personnes morales, ce taux est passé de 1,32 % au premier trimestre 2022 à 1,76 % au deuxième trimestre, 2,38 % au 3^{ème} trimestre et 3,17 % au 4^{ème} trimestre.

En période de remontée rapide des taux d'intérêt, les établissements de crédit et les sociétés de financement peuvent se trouver bloqués dans leur activité par un taux d'usure qui devient inférieur à leur taux de refinancement, majoré de leur frais de gestion, des coûts d'assurance et des garanties obligatoires.

La Banque des territoires asseyant ses crédits sur les dépôts rémunérés au TLA, fixé à 1 % au 1^{er} février 2022 puis à 2 % au 1^{er} août suivant, elle s'est trouvée à plusieurs reprises dans une situation plus favorable que les acteurs bancaires en termes de coûts de refinancement. L'évolution du taux d'usure l'a cependant contrainte à comprimer ses marges au premier et au troisième trimestres 2022 de manière à poursuivre son activité tout en respectant le taux maximum légal.

Au travers des instructions données par le ministre au directeur général de la CDC, la DGT veille à ce que l'intervention de la BdT soit encadrée dans des enveloppes, destinées à couvrir des « failles de marché ». Combinée à un TLA peu attractif, cette attitude plutôt restrictive a permis d'éviter une concurrence frontale entre les banques commerciales et la BdT.

Cet équilibre concurrentiel pourrait être modifié dans les mois à venir en fonction de la manière dont la hausse de l'inflation et l'évolution des taux d'intérêt seront répercutés sur le taux du livret A, après les relèvements à 1 % puis 2 % opérés en février et août 2022 .

2.3.1.2 Un taux variable règlementé dont le niveau a pénalisé pendant plusieurs années l'offre de prêts sur Fonds d'épargne

Le taux du Livret A (TLA) vise deux objectifs : d'une part favoriser l'épargne populaire ; d'autre part, financer aux meilleures conditions le logement social. Lorsque le taux du livret A est à la fois supérieur à l'inflation et inférieur aux taux courts, les deux finalités sont satisfaites et la Caisse peut proposer des prêts à taux compétitif à ses emprunteurs sans pénaliser le Fonds d'épargne. Ces conditions ne sont plus réunies depuis la baisse des taux courts qui a suivi la crise financière de 2008.

2.3.1.2.1 Une règle de fixation du TLA privilégiant la protection des épargnants

Longtemps fixé à la discrétion des pouvoirs publics, le taux du livret A résulte depuis 2008 de l'application semestrielle d'une formule tenant compte du niveau des taux courts et de l'inflation hors tabac. Il peut être dérogé à l'application de cette formule en cas de circonstances exceptionnelles, ou lorsque le taux calculé ne permet pas de préserver le pouvoir d'achat des épargnants.

Alors que la formule de 2008 garantissait aux épargnant une rémunération au moins égale à l'inflation majorée de 25 points de base, l'inflation ne compte plus que pour moitié dans la nouvelle formule arrêtée en 2018 (le TLA est égal à la moyenne des taux et de l'inflation hors tabac calculés sur six mois). L'introduction d'un TLA plancher à 0,5 % donne cependant à l'épargnant l'assurance de continuer à percevoir une rémunération positive en cas d'inflation et de taux faibles ou négatifs.

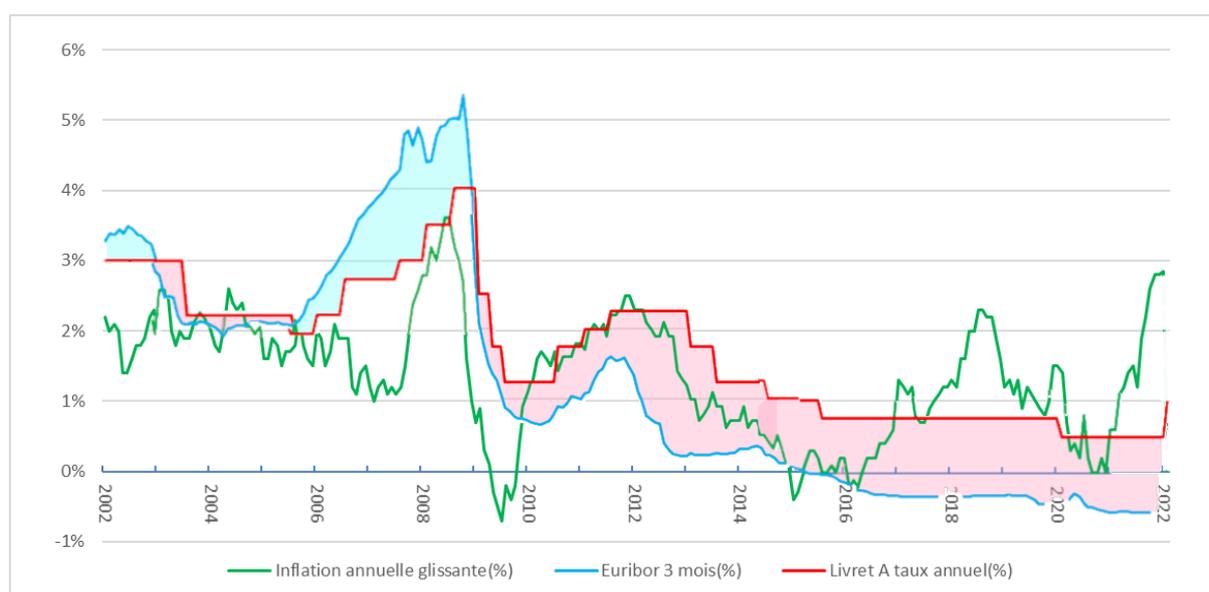
En 2017, le gouvernement a décidé de stabiliser le TLA à 0,75 % jusqu'au 31 janvier 2020, suspendant ainsi l'application de la formule en vigueur, qui n'aurait pas été suffisamment

protectrice pour l'épargnant compte tenu du passage des taux courts et de l'inflation en zone négative. Ce taux a été maintenu jusqu'au 1^{er} février 2020, où il a laissé place au taux plancher de 0,5 %. Selon la formule en vigueur, la remontée de l'inflation en 2021 aurait dû déboucher sur un TLA de 0,8 % au 1^{er} février 2022. Le gouverneur de la Banque de France a cependant proposé d'arrêter un taux de 1 %. Le TLA a été fixé à 2 % au 1^{er} août 2022, la trajectoire des taux d'intérêt et de l'inflation conduisant à anticiper un nouveau relèvement en février 2023. Tant la formule de calcul du taux du livret A que les dérogations décidées par le gouvernement portent la marque de la priorité accordée à la protection de l'épargnant, que les pouvoirs publics ont souhaité préserver de l'inflation et des fluctuations des marchés financiers⁵⁰.

2.3.1.2.2 Un taux réglementé supérieur aux taux de marché depuis 2010

La période au cours de laquelle le TLA était positionné à un niveau intermédiaire entre l'inflation et les taux courts a laissé place en 2009 à un TLA supérieur à l'Euribor 3 mois. Devenu positif, l'écart avec les taux courts a atteint 200 points de base à la fin 2012, les offres fondées sur le TLA devenant très peu compétitives par rapport aux offres des acteurs de marché. L'écart entre le TLA et les taux de marché est demeuré supérieur à 100 points de base jusqu'à la fin 2021, où l'amorce d'une remontée des taux d'intérêt, confirmée en 2022, a été enregistrée.

Graphique n° 4 : Écart entre les TLA, les taux à trois mois et l'inflation



Source : Banque de France et INSEE

Dans le même temps, la remontée de la hausse des prix aux alentours de 2 % courant 2018, puis la poussée inflationniste constatée en 2021 et amplifiée en 2022 ont limité à due

⁵⁰ Le dernier arrêté relatif au mode de fixation de ce taux (arrêté du 27 janvier 2021 relatif aux taux d'intérêt des produits d'épargne réglementée) prévoit comme seule cause de dérogation à l'application stricte de la formule d'indexation sur l'inflation et les taux courts la volonté de préserver le pouvoir d'achat des épargnants.

concurrence la rémunération perçue par les épargnants en termes réels, rémunération néanmoins largement supérieure à ce qu'ils auraient obtenu sur les marchés de taux.

La fixation du TLA à un niveau supérieur aux taux de marché a longtemps pénalisé la distribution de prêts sur fonds d'épargne en dehors du logement social, où ces prêts sont assortis d'un avantage fiscal. Il est encore difficile d'apprécier le positionnement concurrentiel des prêts sur TLA dans un environnement de taux qui n'est pas stabilisé. A formule de TLA inchangée, la restauration durable de la compétitivité des prêts sur fonds d'épargne supposerait un passage des taux courts au-dessus de l'inflation, avec un écart suffisant pour permettre à la BdT de restaurer ses marges sur les nouveaux prêts.

2.3.2 Une politique commerciale aux résultats décevants en termes de signatures

2.3.2.1 Les avantages traditionnellement associés aux offres de prêts sur Fonds d'épargne

Les prêts sur Fonds d'épargne sont accordés pour des durées longues, certains étant même assortis de durées de remboursement de 60 à 80 ans, hors de portée des banques commerciales. Ils sont consentis à un taux variable égal au TLA majoré d'une marge. Celle-ci doit permettre de rémunérer les banques collectrices de l'épargne réglementée (rémunération de 30 points de base), payer la compensation accordée à la Poste au titre de la mission d'accessibilité bancaire (équivalente en 2021 à 13 points de base) et couvrir les charges de gestion du Fonds d'épargne (évaluées à 6 points de base), soit une marge théorique minimale de 51 points de base pour un fonctionnement à l'équilibre.

Les financements accordés sur Fonds d'épargne respectent un principe d'égalité de traitement entre emprunteurs et territoires, qui conduit à ne pas répercuter dans la tarification le risque propre à chaque opération, contrairement à ce que font les banques commerciales. La garantie des collectivités locales est généralement demandée pour les prêts au logement social, qui peuvent également recevoir la garantie de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS). Pour les prêts au secteur public local, un cofinancement d'au moins 50 % de la part d'un autre prêteur est en principe exigé, sauf pour certains types de projet.

Prioritairement dirigés vers le logement social, les prêts sur Fonds d'épargne ouvrent droit dans ce domaine à une exonération de taxe foncière et à une TVA à taux réduit à condition qu'ils représentent au moins 50 % du financement des opérations de construction et de réhabilitation.

2.3.2.2 Les actions destinées à compenser le déficit de compétitivité lié à l'écart entre le TLA et les taux de marché

Pour contrer le défaut de compétitivité des offres sur Fonds d'épargne constaté depuis 2015, la CDC/BdT a joué sur trois leviers :

2.3.2.2.1 L'abaissement des marges facturées en sus du TLA

2.3.2.2.1.1 Une partie de la marge est absorbée par la rémunération des banques et la compensation de l'accessibilité bancaire versée à la Banque Postale

Les réseaux collecteurs du livret A, du LDDS et du LEP perçoivent une rémunération en contrepartie de la centralisation d'une partie des dépôts collectés au Fonds d'épargne (article L. 221-6 du code monétaire et financier). Cette rémunération est calculée en appliquant à l'encours centralisé un taux exprimé en pourcentage. Alors que ce taux était proche de 60 points de base lors de la généralisation de la distribution de l'épargne règlementée par le réseaux bancaires⁵¹, il a été abaissé progressivement pour s'établir à 30 points de base en 2016⁵².

Ce taux est répercuté sur les emprunteurs de prêts sur Fonds d'épargne. Le Fonds d'épargne se voit également facturer le coût de la compensation à La Banque Postale de la mission d'accessibilité bancaire.

Tableau n° 18 : **Évolution des commissions bancaires sur les prêts distribués par le Fonds d'épargne**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Banque Postale</i>	0,52%	0,40%	0,40%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
<i>Autres banques</i>	0,47%	0,40%	0,40%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
<i>Répercussion sur l'emprunteur de la rémunération complémentaire LBP</i>		0,11%	0,11%	0,17%	0,16%	0,14%	0,13%	0,14%	0,13%
Taux de commission moyen	0,59%	0,51%	0,51%	0,47%	0,46%	0,44%	0,43%	0,44%	0,43%
<i>Rémunération complémentaire LBP (M€)</i>	246	242	235	355	340	320	300	330	338

Source : BdT

Interrogée sur la possibilité de contracter davantage la commission bancaire de manière à rendre plus attractifs les prêts de la BdT, la DGT fait observer que les banques commerciales se sont vues retirer en 2017 la faculté de centraliser au Fonds d'épargne un montant supérieur à ce qu'exigeaient les taux de centralisation en vigueur⁵³. La rémunération qui leur est servie s'applique donc au maximum à 59,5 % de leur encours d'épargne règlementée, tandis qu'elles doivent rémunérer les 40,5 % restants à un TLA supérieur aux taux de marché. Fortement demandeuses d'un accès à l'épargne règlementée avant la réforme de 2008, elles se montraient en 2017 plutôt désireuses de se défaire de leurs encours auprès du Fonds d'épargne. Dans ces

⁵¹ Réforme opérée par la Loi de modernisation de l'Économie du 4 août 2008.

⁵² Pour les collecteurs historiques de l'épargne règlementée (Caisse nationale d'épargne, Caisses d'épargne, Crédit mutuel), la rémunération perçue avant 2008 était en moyenne de 1,12 % de l'épargne centralisée.

⁵³ Pour mémoire, aux termes de l'article L. 221-5 du Code monétaire et financier, les banques centralisent au sein du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations une quote-part du total de l'épargne règlementée qu'elles collectent (59,5% pour les livrets A et LDDS ; 50% pour les LEP)

conditions, il semble difficile de les contraindre à conserver une part significative d'épargne non centralisée tout en diminuant encore significativement leur rémunération.

2.3.2.2.1.2 Une contraction progressive des marges facturées en sus du TLA

Que ce soit pour faciliter le financement de logement social, ou plus récemment pour compenser le défaut de compétitivité des prêts consentis au taux du Livret A, la Caisse a été autorisée par le ministre à réduire progressivement les marges appliquées en sus aux emprunteurs. Alors que de nombreux produits destinés au secteur public local étaient rémunérés au-delà de TLA + 110 bp au début des années 2010, des produits plus avantageux, tarifés en moyenne autour de TLA + 60 bp, ont été progressivement introduits dans les offres de prêts sur Fonds d'épargne. La tendance s'est poursuivie depuis la création de la BdT : la marge moyenne sur les nouveaux prêts est passée de 51 points de base en 2018 à 41 points de base en 2021.

2.3.2.2.1.3 Des produits plus chers que ceux offerts par la concurrence jusqu'à la fin 2021

Malgré la baisse des marges, les taux offerts par les acteurs de marché sont restés plus attractifs que les offres fondées sur le TLA en période de taux négatif. La comparaison entre les offres à taux fixe des banques commerciales et les offres de la Banque des territoires fondées sur le TLA fait ressortir ce désavantage compétitif pour les prêts inférieurs à 30 ans : au dernier trimestre 2021, les offres de la BdT au secteur public local étaient supérieures de 148 points de base à ce qu'offraient les banques commerciales ; pour le logement social, les prêts contactés antérieurement (« PAM classique », remplacés depuis par une offre plus avantageuse) dépassaient de 111 points de base les offres concurrentes ; les Écoprêts bonifiés à taux zéro étaient en revanche attractifs pour les emprunteurs.

Tableau n° 19 : **Comparaison entre les offres de la BdT et celles des banques commerciales (Unité : points de base, pb) à la fin 2021**

	Prêts	Surcoût des taux offerts par la BdT par rapport à ceux de la concurrence
Secteur public local	Prêt de référence BDT : TLA + 60	148
	Maturité : 18 ans	
Logement social	PAM classique : TLA + 60	111
	Écoprêt : TLA - 75	-24
	Maturité : 27 ans	

Source : CDC. Niveau des marges : observations faites au cours du dernier trimestre 2021.

Pour les besoins de la comparaison, les prêts BDT à taux variables sont convertis en taux fixe via le swap Euribor/taux fixe.

2.3.2.2.2 Un recours accru aux bonifications de taux d'intérêt, prises en charge par le Fonds d'épargne ou financées par des ressources extérieures

Dans le domaine du logement social, la CDC octroie depuis de nombreuses années des prêts dont le taux est inférieur au coût de la ressource, soit, compte tenu notamment de la nécessité de rémunérer les banques collectrices du livret A, tous les prêts octroyés aujourd'hui à un taux inférieur à TLA + 50 bp.

Les comptes du Fonds d'épargne retracent la part de ces bonifications qui n'est pas financée par des ressources externes à travers des provisions pour prêts déficitaires, qui s'élevaient à 1,6 Md€ en 2016, 2,3 Md€ en 2018 et 2,5 Md€ en 2020, et se rapportaient pour l'essentiel aux prêts au logement social et à la politique de la ville.

Des ressources extérieures ont par ailleurs été utilisées dans la période récente pour ramener à zéro le taux d'emprunts à taux fixe (cf. infra). Les bonifications nécessaires ont été prises en charge d'une part par la Section générale (pour un coût de 211 M€ en 2016 et 236 M€ en 2017, permettant notamment d'octroyer des prêts dits de haut de bilan à taux zéro⁵⁴), d'autre part par Action Logement (deux versements de 150 M€, le premier en 2016, le deuxième en 2017).

Les efforts demandés à la Section générale pour venir en soutien des bailleurs sociaux à travers la bonification de prêts de haut de bilan ont l'inconvénient de faire passer par le compte de résultat de la CDC une opération qui devrait, soit être prise en charge par le Fonds d'épargne, soit, s'il s'agit pour le Gouvernement d'atténuer l'impact de la réduction du loyer de solidarité, être financée par voie budgétaire.

2.3.2.2.3 L'octroi de prêts à taux fixe financés par des facilités souscrites auprès de la BEI ou de la Section générale de la CDC

Le passage des taux à long terme sous la barre des 1 % en 2015 a suscité un fort intérêt des emprunteurs pour un endettement à taux fixe, auquel ne pouvaient pas répondre les prêts à taux variable du Fonds d'épargne. Pour conserver sa clientèle et protéger ses encours (cf. infra), la CDC a obtenu du ministre l'autorisation de mixer les ressources issues de l'épargne règlementée avec des ressources à taux fixe empruntées à la BEI et à la Section générale de la Caisse⁵⁵.

La première de ces opérations a porté sur une première ligne de financement de 2 Md€ souscrite auprès de la BEI en octobre 2015, permettant au Fonds d'épargne de compléter son offre par du taux fixe dirigé à hauteur de 1,5 Md€ vers le secteur public local (projets favorisant la transition écologique et énergétique), et à hauteur de 0,5 Md€ vers la rénovation thermique des logements sociaux. Deux nouvelles enveloppes ont été ouvertes par la BEI en octobre 2020 pour un montant total de 1,5 Md€ (1 Md€ pour les projets TEE du secteur public local, 0,5 Md€ pour le logement social).

Les emprunts contractés auprès de la Section générale ont pour leur part été constitués dans un premier temps d'emprunts à taux zéro (1,4 Md€ permettant au fond d'épargne de distribuer des Prêts croissance verte en 2016 et 2017, 1 Md€ destinés aux Prêts Haut de Bilan Bonifiés, également financés par des ressources BEI, suivis par une seconde enveloppe de 2 Md€ de Prêts Haut de Bilan Bonifiés annoncée en 2018). En 2018 et 2019 ont été ouvertes deux enveloppes de 4 Md€ de prêts à taux fixe financés par des ressources apportées par la Section

⁵⁴ Auxquels s'ajoutent 82 M€ sur la période 2019-2022 pour les Eco-prêts à taux zéro.

⁵⁵ Pour rendre possible ces opérations, la loi de finances rectificative n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 a modifié l'article L. 221-7 du Code monétaire et financier, permettant ainsi à la Caisse des Dépôts « Section générale » de prêter au Fonds d'épargne. Le Fonds d'épargne étant dépourvu de personnalité juridique, l'emprunt auprès de la BEI est souscrit par la CDC, qui prête ensuite cet argent au Fonds d'épargne.

générale, pour moitié destinées à la construction et à la rénovation de logements sociaux, et pour moitié à la renégociation de la dette des bailleurs sociaux (cf. infra).

Les prêts à taux fixe consentis par la BdT à partir de ces ressources sont en général proposés en complément de prêts à taux variable. L'examen des prêts signés depuis 2018 montre une progression de la part des prêts à taux fixe dans le montant total des signatures, qui atteint 19 % en 2021, et même 36 % sur le segment plus étroit des prêts au secteur public local.

Tableau n° 20 : **Part des prêts à taux fixe dans les prêts signés par la BdT (M€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Signatures</i>	16 552	16 645	12 807	13 156	13 482	12 785
<i>TLA</i>	87,9%	86,4%	89,9%	90,2%	76,5%	80,4%
<i>Autres taux variables</i>	0,8%	1,1%	0,8%	0,8%	0,5%	1,0%
<i>Taux fixe</i>	5,7%	10,8%	7,3%	8,7%	15,2%	18,6%

Source : BdT.

Les offres à taux fixe n'exercent pas à proprement parler d'effet d'éviction sur les offres à taux variables, peu prisées des emprunteurs du secteur public local en période de taux négatifs ou faibles. Pour autant, développer une offre alternative alors que les ressources d'épargne règlementée sont surabondantes n'est satisfaisant, ni en termes de gestion du risque de taux, à laquelle les offres à taux fixe ne contribuent pas, ni en termes de rentabilité du Fonds d'épargne, les marges d'intermédiation de la BdT sur les prêts refinancés auprès de la BEI et de la Section générale étant nulles.

2.3.2.3 Une gamme enrichie pour mieux accompagner les politiques mises en œuvre dans le cadre des différents plans gouvernementaux

Dans le cadre de sa participation aux plans gouvernementaux déployés au cours des dernières années, la BdT a cherché à rendre son offre plus attractive pour les emprunteurs.

Parmi les produits les plus novateurs, figurent notamment :

- les prêts de haut de bilan PHB 2.0⁵⁶, prêts à taux zéro pour les bailleurs sociaux avec différé d'amortissement sur les vingt premières années (enveloppe de 2 Md€) ;
- les prêts « Booster » (enveloppe de 700 M€) à taux fixe pour la construction neuve, en complément des offres classiques ;
- l'offre Aquaprêt, destinée aux investissements dans les infrastructures en eaux, intégrée dans le GPI (enveloppe de 2 Md€), Éduprêt, pour la construction, la rénovation et l'extension de bâtiments éducatifs (enveloppe de 1 Md€), et Mobiprêt, pour le financement de modes de transport innovant (enveloppe de 2 Md€) ;

⁵⁶ Ce produit et le suivant sont intégrés dans le « Plan Logement 1 » présenté par la Caisse des dépôts en 2018 (montant total de 10 Md€, incluant l'allongement de dettes existantes)

- les GPI Ambre, offre de prêts destinés à la rénovation énergétique des bâtiments publics (enveloppe de 2 Md€), également intégrée dans le GPI ;
- les prêts rénovation urbaine Action Cœur de Ville (700 M€), qui prend la suite du programme national de renouvellement urbain ;
- les prêts fonciers en zones tendues, dont la maturité peut être portée de 60 à 80 ans.

Ces offres viennent en complément des prêts classiques disponibles pour la construction et l'acquisition de logements sociaux et intermédiaires (PLAI, PLUS, PLS et PLI⁵⁷) et pour le financement de la réhabilitation (PAM et Eco-prêt à taux zéro). Pour les infrastructures et le secteur public local, elles se substituent à des dispositifs arrivés à échéance, tel le Prêt « Croissance verte »⁵⁸, remplacé par le prêt GPI Ambre.

Aux nouveaux produits s'ajoutent par ailleurs les enveloppes de prêts annoncées dans le cadre des plans gouvernementaux, qui sont assises sur l'offre préexistante, dont elles améliorent certains des termes : pour le plan de relance lié à la crise sanitaire, allongement des maturités maximales pour le financement à taux fixe de la production de logement sociaux sur ressources BEI (maturités portées de 30 ans à 35 ou 40 ans), adaptation des critères de l'Eco-prêt de manière à favoriser les réhabilitations de logements sociaux ambitieuses, octroi d'Eco-prêts à taux zéro, l'enveloppe d'Eco-prêts passant de 3 à 4 Md€ ; concernant l'offre au secteur public local, la tarification des enveloppes thématiques (portant sur l'adduction et le traitement de l'eau, la mobilité, les bâtiments éducatifs, etc.) est ramenée de TLA + 75 bp⁵⁹ à TLA + 60 bp.

Pour ce qui concerne le Plan Climat (40 Md€ annoncés par la CDC sur la période 2020-2024), la contribution de la BdT a consisté à ramener à TLA + 60 bp la tarification des prêts finançant des projets liés à la transition écologique et énergétique. Ces prêts peuvent couvrir 100 % des besoins de financement, alors que la BdT exige habituellement la présence d'un cofinanceur pour ses prêts au secteur public local. Deux nouvelles offres thématiques ont été ouvertes dans le cadre du plan de relance, l'une pour les infrastructures de tourisme (Prêt relance tourisme), visant des immobilisations lourdes relevant des secteurs de l'hôtellerie, de l'hébergement locatif saisonnier, du bien-être (thermalisme), des parcs de loisir, avec des prêts d'une maturité pouvant atteindre 50 ans, et l'autre pour le médico-social (Prêt relance santé).

2.3.2.4 Des résultats décevants en termes de signatures, dans un contexte de taux défavorable aux prêts sur Fonds d'épargne

Les signatures de prêts sur Fonds d'épargne n'ont pas retrouvé dans la période récente le niveau qu'elles avaient atteint dans les années 2012-2015, pour le logement social d'une part,

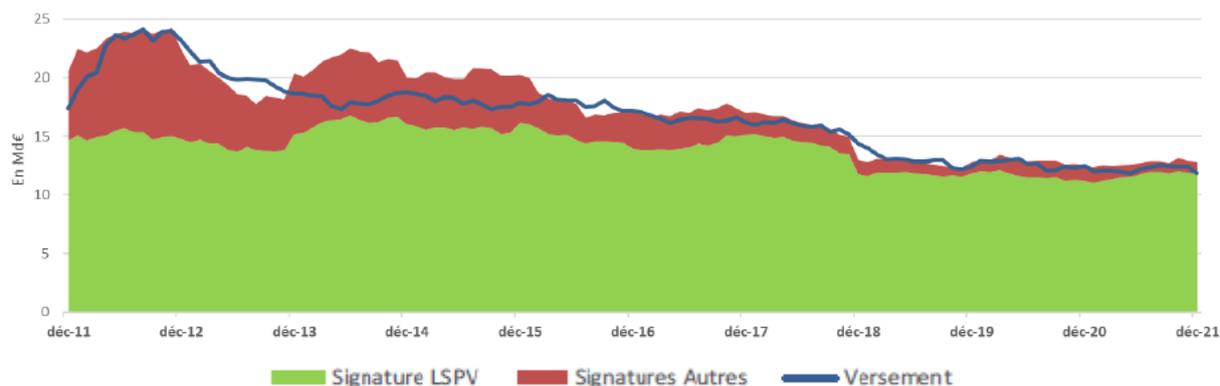
⁵⁷ PLAI : prêt locatif aidé d'intégration, PLUS : prêt locatif à usage social , PLS : prêt locatif social et PLI : prêt locatif intermédiaire.

⁵⁸ Enveloppe de 5 Md€ tarifée à TLA + 75 bp ouverte en 2014 pour financer des projets contribuant à la transition énergétique, au sein de laquelle a été isolée en 2017 une enveloppe de 1,5 Md€ de prêts à taux zéro destinée à la réhabilitation des bâtiments publics. Des Eco-prêts sont par ailleurs consacrés à la réhabilitation thermique des logements sociaux, grâce à une bonification apportée par la Caisse des dépôts (enveloppe de 4 Md€).

⁵⁹ Contre TLA + 130 bp pour le financement du secteur public local hors enveloppes thématiques

mais aussi et surtout pour les prêts au secteur public local, qui éprouvait alors des difficultés à se financer auprès du secteur bancaire.

Graphique n° 5 : Évolution des signatures sur Fonds d'épargne depuis 2010



Source : CDC. LSPV signifie Logement social et politique de la Ville

Les signatures de prêts atteignent en 2021 12,8 Md€, niveau équivalent à celui constaté en 2018. Le montant de prêts au secteur public local ne dépasse pas 900 M€, alors qu'il avait atteint 3 Md€ en 2015 et 2,9 Md€ en 2016.

Sur le logement social, les signatures ne sont pas à la hauteur des efforts consentis, notamment en termes de taux d'intérêt et de marge, le ralentissement observé depuis 2018 ayant également des causes autres que financières (dont les problèmes de disponibilité foncière). Concernant les prêts au secteur public local, le niveau des signatures, qui a pu être affecté négativement par la crise sanitaire, s'explique tout à la fois jusqu'à la fin 2021 par l'abondance des financements de marché peu onéreux et par la persistance d'un écart positif entre le taux de livret A et les taux de marché. Au cours du premier semestre 2022, les prêts sur fonds d'épargne ont en revanche pallié dans certains cas l'assèchement temporaire de l'offre bancaire, confrontée, du fait de la remontée rapide des taux, à un taux d'usure inférieur à leurs coûts de refinancement.

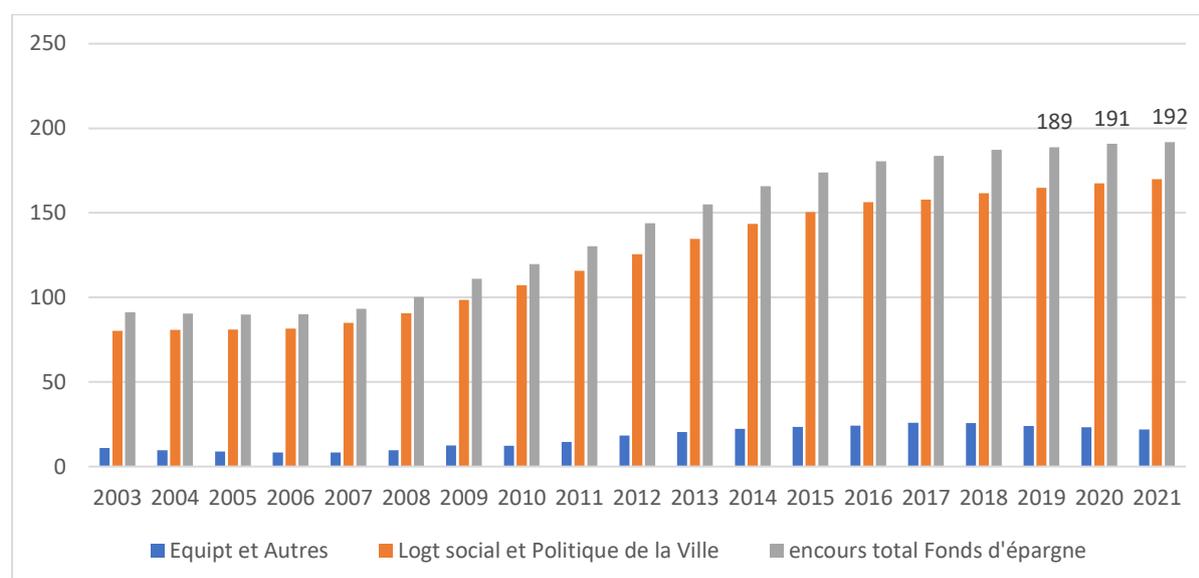
À ce jour, les résultats de l'enrichissement de l'offre de la BdT et de la baisse de ses marges ont été modestes en termes de signatures, alors même qu'une offre alternative à taux fixe est offerte à certains emprunteurs, et qu'une part significative des prêts accordés fait l'objet d'une bonification.

2.3.3 Un encours au rendement décroissant

2.3.3.1 Un encours stabilisé depuis quatre ans, majoritairement composé de prêts au logement social

L'évolution de l'encours sur longue période fait ressortir la place dominante des prêts au logement social⁶⁰ et à la politique de la ville, et la stabilisation de l'encours total aux alentours de 190 Md€ depuis 2018 (191 Md€ fin 2021).

Graphique n° 6 : Évolution de l'encours de prêts sur Fonds d'épargne depuis 2003



Source : BdT

La croissance de l'encours hors financement du logement social s'est accélérée à partir de 2012 avec l'ouverture d'une enveloppe de 20 Md€ destinée à financer des projets concourant au développement des territoires. Des prêts directs aux collectivités locales et aux établissements publics de santé (deux enveloppes de 5 Md€) ont de plus été accordés pour compenser la réduction drastique des financements de marché dirigés à cette époque vers les emprunteurs locaux.

Centralisateur du LDDS, lui-même héritier du CODEVI qui était à l'origine destiné à favoriser le financement des PME, le Fonds d'épargne garde dans ses encours la trace de cette vocation qui est désormais celle de Bpifrance. Les encours résiduels correspondent à des

⁶⁰En sus du logement social stricto sensu, cette catégorie recouvre le financement de l'habitat dit spécifique, qui comprend le secteur médico-social (établissements et services pour personnes âgées et personnes handicapées), le secteur des résidences pour jeunes (étudiants, jeunes travailleurs, etc.), le secteur de l'hébergement pour les personnes en situation de précarité (demandeurs d'asile, personnes sortant de la rue, ménages en difficulté...).

facilités destinées à soutenir les petites entreprises (dispositif Nacre⁶¹) ou les PME (via OSEO dans un premier temps, puis via la BPI à laquelle le Fonds d'épargne a apporté lors de sa création en 2012 une ligne de crédit de 10 Md€). La ligne de crédit de 1 Md€ consentie en urgence à la BPI à la demande du ministre en 2020 (ligne dont seuls 300 M€ ont été tirés) prenait de ce fait le relais d'une facilité plus ancienne, dans un contexte tout à fait différent.

Au cours des dernières années, les prêts hors logement social et politique de la ville ont vu leur encours diminuer en valeur absolue et leur part dans l'encours total se stabiliser à 11 %. Les contractions d'encours les plus significatives concernent les financements alloués à OSEO et au FSI au titre du soutien aux PME, qui n'entre plus dans les attributions des prêts sur Fonds d'épargne.

Tableau n° 21 : **Évolution des encours de prêts sur Fonds d'épargne depuis 2018, en M€.**

	2018	2019	2020	2021	% du total	variation 2018/ 2021
Logement locatif social	99 888	105 989	111 341	115 180	60%	15%
Habitat spécifique	14 878	15 116	15 339	15 459	8%	4%
Projet urbain	4 597	4 147	3 884	3 603	2%	-22%
Refinancement	10 641	10 386	10 006	9 418	5%	-11%
Autre refinancement	1 282	1 215	1 157	1 157	1%	-10%
	131 287	136 852	141 727	144 817	76%	10%
Infrastructure Durable	12 387	11 255	10 499	9 893	5%	-20%
Secteur public local	8 762	9 483	10 133	10 278	5%	17%
Prêts infrastructures et secteur public local	21 150	20 739	20 632	20 171	11%	-5%
Autres (Nacre, FSI, OSEO, etc.)	34 991	31 262	28 579	26 455	14%	-24%
Total	187 428	188 853	190 937	191 443	100%	2%

Source : CDC.

En termes de risques, le portefeuille de prêts sur Fonds d'épargne demeure caractérisé par une très faible sinistralité, reflet de la qualité des signatures et des garanties exigées des emprunteurs. Les dépréciations se sont élevées à 85 M€ en 2019 et 93 M€ en 2020, correspondant à un taux de sinistre de 0,049%. Les encours douteux étaient supérieurs à 4 Md€⁶², mais ne présentaient pas de risque de défaillance compte tenu des garanties accordées.

Les risques qui découleraient pour l'avenir de la contribution de la BdT aux différents plans gouvernementaux doivent par ailleurs être relativisés : les enveloppes annoncées dans ce cadre s'inscrivent dans une tradition ancienne d'enveloppes thématiques financées sur le Fonds d'épargne (plan infrastructures, plans hôpital 1 et 2, etc.), avec une montée en puissance des sujets liés à la transition énergétique et écologique. Le secteur du tourisme, visé dans le cadre du plan de relance lié à la crise sanitaire, est sans doute plus nouveau, la BdT indiquant

⁶¹ Le dispositif « Nouvel accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise » (Nacre) consistait en un prêt à taux zéro destiné aux chômeurs et allocataires de minima sociaux

⁶² Sont notamment considérés comme douteux les prêts présentant des échéances impayées depuis plus de 3 mois.

cependant n'intervenir que sur les infrastructures touristiques, Bpifrance se chargeant de soutenir les entreprises.

2.3.3.2 Un encours progressivement réaménagé à la demande des emprunteurs, demandeurs de conditions financières plus avantageuses

Les réaménagements de dette ont été favorisés jusqu'à la fin 2021 par la baisse des taux d'intérêt, qui a offert aux emprunteurs l'opportunité de se refinancer à un taux fixe perçu comme plus favorable. Depuis 2017, le montant annuel des réaménagements s'est situé entre 3,8 Md€ (en 2021) et 8,5 Md€ (2019), le montant total réaménagé sur cette période atteignant 29,9 Md€.

Ces réaménagements de dette étaient destinés à éviter les remboursements anticipés volontaires⁶³, qui ont atteint 2,6 Md€ en 2017 (4,4 Md€ de 2017 à 2021), et dont les effets sont délétères pour le Fonds d'épargne. Ils diminuent en effet son encours, compliquant à due concurrence la gestion du risque de taux, et lui font subir des pertes actuarielles qui détériorent ses résultats. Les équipes de la BdT tentent de contrer ces remboursements anticipés en mettant en œuvre une politique active de réaménagement des prêts, avec plus de 200 opérations effectuées en moyenne chaque année, et un nombre jusqu'à cinq fois plus important de simulations réalisées.

Depuis 2018, le contexte de taux d'intérêt particulièrement défavorable au TLA a contraint la BdT à insérer du taux fixe dans ses propositions de réaménagement, consommant ainsi 49 % des 8 Md€ de facilités à taux fixe mises à disposition par la Section Générale. La BdT a par ailleurs dû concéder des remises actuarielles représentant un manque à gagner de 56 M€⁶⁴ au cours de cette période. Les encours réaménagés ont par ailleurs été sécurisés grâce à l'introduction de clauses d'indemnités actuarielles de remboursement anticipé absentes des contrats initiaux.

Moins pénalisants que les remboursements anticipés, les réaménagements détériorent néanmoins la rentabilité de l'activité de prêts sur Fonds d'épargne, dans la mesure où ils portent en priorité sur les prêts dont la marge en sus du TLA est la plus significative, pour les remplacer par des crédits assortis de marges plus faibles.

Ils ajoutent leurs effets à ceux de la rotation naturelle des encours, dont l'amortissement annuel est compensé par de nouveaux tirages, assortis de marges plus faibles que celles qui étaient pratiquées sur les anciens crédits.

⁶³ C'est-à-dire non motivés par une opération de cession

⁶⁴ Ces 56 M€ de remises actuarielles s'imputent sur l'enveloppe de 300 M€ de remises actuarielles que la CDC est autorisée par le ministre à accorder sur la période 2018-2012.

Tableau n° 22 : **Part des réaménagements et tirages dans l'encours de prêts (2017-2021), en Md€.**

	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2017-2021	Cumul en % de l'encours 2021
<i>Réaménagements</i>	7,6	4,0	8,5	6,1	3,8	29,9	16%
<i>Tirages</i>	16,2	14,4	12,4	11,5	11,9	66,3	35%
<i>Encours de prêts</i>	187,4	188,6	190,1	190,8	191,9		50%

Source : BdT - Calculs Cour des Comptes.

Fin 2021, plus de la moitié de l'encours de la BdT était ainsi constituée de crédits dont les marges ont été fixées au cours des cinq années précédentes à un niveau trop bas pour rentabiliser l'activité de prêts sur Fonds d'épargne. Cette perte de rentabilité est désormais structurelle : dans l'hypothèse d'une remontée du TLA à un niveau restaurant durablement sa compétitivité face aux taux de marché, il faudrait plusieurs années avant que l'encours ne génère suffisamment de revenus pour couvrir ses frais de gestion, payer les banques collectrices et rémunérer les épargnants.

2.3.3.3 Des marges qui ne rémunèrent plus suffisamment l'offre de prêts sur Fonds d'épargne

Le rapport de la Cour sur le Fonds d'épargne de 2017⁶⁵ soulignait le défaut de rentabilité de l'activité de prêts. La Cour s'inquiétait alors de l'importance croissante de la part des prêts dans l'actif du Fonds d'épargne, considérant que cette augmentation se faisait aux dépens d'actifs financiers seuls capables d'équilibrer les résultats annuels.

Quelques années plus tard, la dynamique de croissance des prêts n'est plus la même, les nouveaux prêts ne faisant que compenser l'amortissement de crédits plus anciens. Gonflés par la progression de l'épargne réglementée durant la crise sanitaire, les actifs financiers ont vu leur poids dans le bilan du Fonds d'épargne passer de 39 % en 2015 à 42 % en 2020. Seule demeure inchangée la faible rentabilité de l'activité de prêts, dont les marges sont à peine suffisantes pour couvrir le coût de la ressource.

D'après le calcul fait par la direction des prêts pour l'année 2021, la marge brute globale sur les nouvelles signatures était en effet de 0,41 %, correspondant à une marge nette sur ressources⁶⁶ de 0,04%. Les prêts au logement locatif social avaient une marge nette presque nulle une fois prise en compte le coût de la ressource, que ne peuvent que très faiblement compenser les marges sur le secteur public local (marge nette de 0,25 %), en raison du poids limité de celui-ci dans les nouveaux prêts.

⁶⁵ Observations définitives S2017-1112 « Le Fonds d'épargne après le relèvement des plafonds », référé sur la gestion du Fonds d'épargne (exercices 2012 à 2015) du 7 mars 2017 adressé au directeur général de la CDC, au président de la commission de surveillance, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre du logement et de l'habitat durable

⁶⁶ Cette marge est définie comme l'écart entre le taux initial du prêt, hors bonification externe, et le coût de la ressource.

Tableau n° 23 : Répartition des signatures 2021 par écart au coût de la ressource (en M€)

	Montant signatures	Marge moyenne	Marge nette
Logement locatif social	10 424	0,37%	0,00%
Projet urbain	104	0,62%	0,17%
Habitat spécifique	832	0,56%	0,21%
Refinancement PLS, PLI, PSLA & 1% logt	388	0,80%	0,41%
Prêts logement social & politique de la ville	11 749	0,40%	0,03%
Secteur public local	1 037	0,56%	0,25%
Total	12 786	0,41%	0,04%

Source : BdT.

L'activité de prêts au logement social pâtit depuis de nombreuses années de marges très faibles, en particulier pour les prêts les plus sociaux (locatif aidé d'insertion), pour lesquels la marge brute s'élève à -0,10% et la marge nette à -0,55 %. Les prêts aux infrastructures locales étaient traditionnellement plus rémunérateurs, avec une marge au moins égale à 1,1%. Dans le cadre du plan de relance de 2020, la BdT a cependant été autorisée à abaisser à 0,60 % les marges facturées sur les enveloppes dites thématiques (transition énergétique et écologique, éducation, mobilité, etc.) afin de pallier leur manque de compétitivité.

Une partie du coût de l'abaissement des marges est reflétée dans les provisions pour prêts déficitaires passées dans les comptes du Fonds d'épargne, et qui concernent pour l'essentiel le logement social.

Tableau n° 24 : Dotations aux provisions pour prêts déficitaires depuis 2016 (M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020
Dotations aux provisions pour prêts déficitaires	414	353	126	287	102	1 282

Source : États financiers du Fonds d'épargne.

Cette érosion des marges, provoquée par le défaut de compétitivité des offres au TLA, compromet désormais le mécanisme de péréquation qui permettait de financer les opérations de construction visant les publics les plus déshérités.

2.3.4 Des mesures de remédiation qui échappent en grande partie à la BdT

Les mesures à prendre pour interrompre la dégradation de la rentabilité des prêts sur Fonds d'épargne ne relèvent pas de la stratégie commerciale déployée par la BdT, qu'il s'agisse de la mobilisation du réseau régional (par ailleurs indispensable) ou de la recherche de nouveaux débouchés.

La diminution de la rentabilité des prêts octroyés a longtemps été occultée par les revenus du portefeuille obligataire du Fonds d'épargne, constitué à une époque où les taux d'intérêt étaient élevés. Ces revenus ont fortement diminué, et l'équilibre du Fonds d'épargne

dépend désormais des résultats des positions prises pour gérer le risque de hausse de l'inflation (positions à l'origine du résultat exceptionnellement élevé du Fonds d'épargne en 2021), des rendements générés par les obligations indexées sur l'inflation dont le Fonds d'épargne est en France un des principaux acquéreurs, ainsi que des revenus et réalisations de plus-values d'un portefeuille d'actions dont la part dans l'actif est limitée par les contraintes prudentielles.

Cette situation est d'autant plus délicate que les prêts sont consentis pour des périodes très longues. La dégradation de la rentabilité de l'encours s'inscrit donc dans la durée, une remontée éventuelle du TLA n'ayant pas d'impact sur les marges payées par les emprunteurs sur les prêts déjà souscrits.

2.3.4.1 Les actions techniques envisagées par la Caisse des dépôts pour desserrer les contraintes pesant sur le Fonds d'épargne

La Caisse des dépôts explorait en 2021 la possibilité de mettre en place un refinancement de prêts de la BdT par la SFIL. Ce projet ne différerait pas dans sa logique des refinancements effectués auprès de la BEI ou auprès de la Section générale. Il s'agissait toujours de permettre à la BdT d'assortir son offre de prêts variables d'une offre complémentaire de taux fixes, plus prisés des emprunteurs en période de taux faibles ou négatifs.

Comparés aux refinancements effectués auprès de la BEI, qui ne dégagent aucune marge pour la BdT, les refinancements auprès de la SFIL seraient un peu plus avantageux financièrement, la SFIL pouvant par ailleurs apprécier d'élargir sa clientèle au-delà de la Banque Postale, dont elle refinance les crédits.

Pour la DGT, ce projet ne devrait pas entraîner de confusion entre les interventions respectives de la BdT et de la LBP, dès lors que le segment de marché visé par la BdT est bien celui des prêts à plus de 25 ans, ce qui conduit la SFIL à émettre sur un autre segment que celui auquel elle s'adresse pour les refinancements LBP. Ces refinancements représenteraient par ailleurs une ressource marginale pour la BdT, chargée avant tout de distribuer des prêts au taux du Livret A, tandis que la Banque Postale dépend de cette ressource pour l'ensemble de son activité.

2.3.4.2 Les actions relevant des pouvoirs publics

Les mesures qui permettraient de restaurer la rentabilité de l'activité de prêts sur Fonds d'épargne relèvent pour l'essentiel du gouvernement, que ce soit le taux des livrets règlementés, leurs plafonds de dépôts, le financement de la charge d'accessibilité bancaire, le taux de centralisation ou le commissionnement des banques.

Une première mesure a été prise avec la décision de faire financer par le budget de l'État la mission d'accessibilité bancaire pesant sur La Banque Postale, dorénavant inscrite dans le PLF 2023. Ceci conduira à rehausser à due concurrence les résultats du Fonds d'épargne.

Dans un contexte de liquidités surabondantes, il semble difficile de modifier une nouvelle fois les règles de centralisation de l'épargne règlementée, et de modifier autrement que de manière marginale la rémunération perçue par les banques au titre de cette centralisation.

Une meilleure explicitation des conséquences de la fixation du taux du livret A sur les usages du Fonds d'épargne et sur son équilibre financier apparaît en revanche nécessaire. La priorité accordée à la protection de l'épargnant dans la fixation du taux du livret A peut entrer en contradiction avec l'octroi de prêts assurant l'équilibre du Fonds d'épargne. En période de taux faibles ou négatifs, elle expose de plus l'encours à des demandes de réaménagements qui contribuent à éroder sa rentabilité.

En dépit des efforts déployés par la BdT, et malgré l'adjonction de ressources extérieures permettant de renforcer l'attractivité de l'offre de prêts sur Fonds d'épargne, la dynamique de croissance de cette activité apparaissait enrayée à la fin 2021. L'abondance des financements octroyés au secteur public local par les banques commerciales, alors que le niveau du livret A rendait les prêts sur Fonds d'épargne peu compétitifs, et la stabilisation des prêts au logement social, dont l'encours devait être défendu contre les offres de refinancement agressives, expliquaient cette situation. La contraction des marges facturées en sus du taux du livret A, déjà très faibles pour le logement social, affecte la rentabilité de l'activité de prêts, rendant l'équilibre du Fonds d'épargne davantage dépendant des résultats de la gestion de ses actifs financiers.

La transformation de l'épargne règlementée en prêts à long terme ne peut se faire durablement en servant aux déposants un taux supérieur à celui proposé aux emprunteurs par les acteurs de marché. Le problème structurel posé par ce décalage a été en partie occulté en 2021 par les résultats financiers exceptionnels du Fonds d'épargne (2,8 Md€), lui permettant de contribuer à hauteur de 350 M€ au résultat de la BdT, après un abondement de 1,4 Md€ du fonds pour les risques bancaires généraux (FRBG).

La préservation du modèle de financement du logement social, et à plus forte raison la recherche de nouveaux débouchés pour l'épargne règlementée, imposent une réflexion approfondie sur l'équilibre du Fonds d'épargne pris dans sa globalité, gestion d'actif et activité prêts confondues.

2.4 Une gestion des fonds des professions juridiques qui gagnerait à être davantage banalisée

La Caisse des dépôts a choisi en 2018 de rattacher à la nouvelle BdT son métier historique de banquier du service public de la justice, détenteur d'un monopole sur les dépôts obligatoires de certaines professions juridiques (notaires, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce, Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués – AGRASC-), examiné par la Cour en 2014⁶⁷. Elle justifie ce choix par le rôle joué dans les territoires par les offices notariaux, assimilés à un service public de proximité.

⁶⁷ Cf. ROP 2014-117-0 sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC), banque du service public de la justice, et référé 71291 du Premier président du 12 février 2015.

Le métier de la direction des clientèles bancaires diffère pourtant fortement de celui des deux autres directions opérationnelles, direction des prêts et direction des investissements, intégrées dans la BdT.

Chargée à titre principal de la collecte des dépôts des professions juridiques, elle contribue à la formation du passif de la CDC (la partie réputée stable des dépôts juridiques compte pour près de 60 % du passif investisseur de la Caisse⁶⁸), alors que les deux autres directions sont chargées de développer ses actifs en s'adressant à une clientèle toute autre, constituée des organismes de logement social et des établissements publics locaux. La direction des clientèles bancaires a par ailleurs maintenu une activité de prêteur dirigée vers les professions juridiques⁶⁹.

Le mode d'exercice de ce métier a évolué au cours des dernières années, non pas tant en raison de son rattachement à cette nouvelle entité fonctionnelle qu'en raison de la poursuite de la numérisation et de la modification du partage de tâches avec la DGFIP, qui a souhaité réduire ses prestations. La direction de la clientèle bancaire intégrée dans la BdT a de ce fait été confrontée à des enjeux de transformation interne importants depuis le dernier examen par la Cour du rôle de banquier du service public de la justice joué par la Caisse des dépôts.

Dans le même temps, elle s'est efforcée de préserver sa relation de proximité avec les professions juridiques, tout en renégociant avec elles des conditions de rémunération des dépôts qui étaient devenues pénalisantes pour la CDC.

2.4.1 L'internalisation de fonctions auparavant exercées par la DGFIP

Dans le cadre de la réorganisation de son réseau, la DGFIP a souhaité se dégager des missions de « front office bancaire », assurées jusqu'alors par des chargés de relations clientèles dépendant des directions départementales des finances publiques. Dans son référé de 2015, la Cour s'était interrogée sur les risques de confusion des rôles d'un dispositif confiant des fonctions de commercialisation de produits de la CDC à des agents du Trésor Public. Cette question ne se pose plus depuis le transfert de ces fonctions aux directions régionales de la BdT le 1^{er} septembre 2019⁷⁰, accompagné d'un renfort de 20 agents. D'après la BdT, la renégociation de la convention passée avec la DGFIP a permis de dégager une économie nette de 6 M€, les notaires ayant par ailleurs été invités à réaliser leurs opérations en ligne.

⁶⁸ D'après le bilan social économique ou « fonctionnel » établi par la direction financière de la CDC à partir du bilan social comptable de la Section générale et de données de gestion, le passif du bilan investisseur de la Section générale se répartissait fin 2020 entre 23 Md€ de fonds propres, 15 Md€ d'émissions à moyen et long terme, 2,6 Md€ d'emprunts, et 57 Md€ correspondant à la partie stable des dépôts juridiques. La part volatile de ces dépôts (8 Md€) était répertoriée dans le passif court terme, les dépôts juridiques représentant globalement 46 % du passif total de la Section générale.

⁶⁹ Le métier de banquier de l'ACOSS est également exercé par la direction des clientèles bancaires, mais il n'est pas évoqué ici en raison de sa forte spécificité.

⁷⁰ Pour l'outre-mer, le transfert a été reporté à juin 2021 pour les DR Antilles-Guyane et Réunion-Océan Indien (la DGFIP continuant d'assurer l'ensemble des activités bancaires pour la DR Pacifique compte tenu des spécificités bancaires de ces territoires).

La DGFIP continue en revanche d'assurer pour le compte de la direction des clientèles bancaires des activités de « middle office » au sein de ses cinq centres de services bancaires et de ses deux pôles de gestion des consignations, qui sont dotés de 250 collaborateurs. Cette prestation est facturée 25,6 M€ à la CDC pour 360 ETP (effectifs directs et indirects).

La direction des clientèles bancaires considère la prestation de service de la DGFIP comme une PSEE (prestation de services essentiels externalisés) dont le périmètre est désormais stabilisé. Elle estime en effet qu'elle ne tirerait pas de bénéfice du rapatriement de la gestion de très nombreux comptes clients, comprenant notamment l'envoi des relevés correspondants.

2.4.2 Le maintien d'une relation privilégiée avec la profession notariale

Les professions juridiques, et singulièrement la profession notariale, bénéficient d'une attention particulière de la CDC, qui se traduit d'une part par l'attribution de subventions (conventions de mécénat) au montant significatif, d'autre part par l'octroi de prêts aux professionnels.

2.4.2.1 Des subventions plus ajustées aux besoins de ces professions au titre du service public de la justice

Dans son référé de 2015, la Cour appelait à un recentrage des partenariats financiers de la CDC avec les professions juridiques, en particulier les notaires, sur des actions en lien avec la bonne gestion et la sécurisation des fonds.

La convention de partenariat conclue avec le Conseil national des notaires pour la période 2015-2018 comportait un plafond de contribution annuelle de la Caisse de 17,5 M€, saturé tous les ans à l'exception de 2018⁷¹. La convention 2019-2022 a ramené ce plafond à 16,5 M€, montant qui s'est révélé finalement très supérieur aux utilisations annuelles (8,7 M€ en 2019, 11,6 M€ en 2020 et 9 M€ en 2021). Pour la direction des clientèles bancaires, cette sous-consommation, imputable en 2019 à la réorganisation du dispositif, s'explique ensuite d'une part par la crise sanitaire, d'autre part par la rigueur manifestée dans la sélection des opérations financées grâce à ce partenariat. Les objectifs de ce dernier visent le renforcement du rôle du notaire dans son territoire, le soutien à la mission notariale (consistant notamment à « conforter et promouvoir le modèle du droit continental ») et la modernisation technique (dont la poursuite de la numérisation et le développement des banques de données partagées).

Le recentrage appelé de ses vœux par la Cour a donc bien été réalisé par la Caisse des dépôts. On note cependant qu'il n'est pas envisagé à ce stade de revoir à la baisse le plafond de subventions pour la prochaine convention qui couvrira la période 2023-2026, alors que les besoins sont manifestement inférieurs aux 16,5 M€ annuels de la convention actuelle.

⁷¹ La subvention de la Caisse des dépôts s'est élevée à 8,2 M€ en 2018. Cette année a été marquée par la dissolution de l'association ELAN-CDC, gestionnaire jusqu'alors des partenariats Caisse des dépôts/CSN, qui avait accumulé une trésorerie de 8 M€.

Le Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires de justice fait l'objet d'un partenariat permettant à la profession de bénéficier d'une subvention annuelle de 2,26 M€. Ce partenariat, donnant lieu chaque année à un versement de même montant, est destiné à financer des actions de digitalisation, de contrôle de la profession et de formation.

Sans sous-estimer les besoins d'équipement liés à l'installation de nouveaux notaires et à la modernisation des professions juridiques, il serait souhaitable de poursuivre la normalisation des relations de la Caisse avec ces professionnels, en augmentant la transparence des financements dirigés vers ce service public territorial. S'il apparaît nécessaire de subventionner certaines actions de modernisation de ces professions, ainsi que certaines missions d'intérêt général pour lesquelles il n'existe pas aujourd'hui d'autres sources de financement (pour les administrateurs judiciaires et les mandataires de justice, liquidation des sociétés sans actifs, financée par le fonds de financement des dossiers impécunieux), l'octroi d'un financement budgétaire aurait le mérite d'une plus grande transparence vis-à-vis du Parlement et des administrés.

2.4.2.2 Des prestations bancaires concourant à la relation de proximité établie avec les notaires

La Cour recommandait également dans son référé de 2015 que les prêts aux professions juridiques soient « directement en lien avec les missions de l'établissement public ». En réponse, la BdT indique que ces prêts, octroyés à taux de marché, visent la création et l'installation des études, la digitalisation de l'activité, le financement de l'immobilier et des équipements, leur finalité étant bien d'accompagner ces professionnels au titre de leurs missions au service de la justice.

Tableau n° 25 : **Encours des prêts de la direction des clientèles bancaires**

	2017	2018	2019	2020	2021	variation 2017-2021	variation annuelle moyenne
<i>Professions juridiques</i>	1 017	1 135	1 235	1 445	1 591	56%	11,8%
<i>Clientèle institutionnelle</i>	405	485	493	555	549	36%	7,9%
<i>Total général</i>	1 421	1 620	1 728	2 000	2 139	51%	10,8%

Source : BdT Unité : M€

L'encours de prêts aux professions juridiques atteint 1,6 Md€ en 2021, après quatre années de forte croissance (hausse annuelle moyenne de 12 %) reflétant notamment le soutien à l'installation de nouveaux notaires consécutive à l'adoption de la loi dite Macron d'août 2015. Le nombre de nouveaux prêts aux professions juridiques varie entre 1000 et 2000 par ans, pour un montant d'engagements compris entre 185 M€ (2016) et 574 M€ (2020), visant pour l'essentiel la profession notariale. En incluant les prêts à la clientèle institutionnelle, l'encours détenu par la Caisse atteint 2,1 Md€ en 2021.

Les équipes des directions régionales sont incitées à démarcher les professions juridiques de manière à placer auprès d'elles les produits de la direction des clientèles bancaires, qui ne sont pas financièrement plus intéressants que ceux offerts par les banques commerciales, mais qui sont particulièrement adaptés aux besoins de ces professions (à titre d'exemple, possibilité d'une carence de deux ans sur le remboursement du principal, appréciée dans le cas d'une nouvelle installation).

De manière symétrique, le retour attendu par la BdT n'est pas un retour financier, le volume de prêts restant modeste, pour un coût de gestion plus élevé que celui constaté sur les prêts sur Fonds d'épargne⁷², dont les montants individuels sont beaucoup plus importants. À travers la BdT, la Caisse des dépôts tient surtout à préserver la relation de proximité qu'elle entretient avec une clientèle par laquelle transitent les dépôts règlementés, qui jouent un rôle fondamental dans l'équilibre de son bilan.

2.4.3 Une diminution progressive des taux servis aux dépôts pour compte de tiers des professions juridiques

Les dépôts des professions juridiques auprès de la Caisse des dépôts ont connu une forte progression ces cinq dernières années, imputable pour l'essentiel à la croissance des fonds de tiers déposés par les notaires.

Tableau n° 26 : **Dépôts des fonds de tiers⁷³ au 31 12 2020 (M€)**

Professions	Montant (M€)
Notaires	43 158
Administrateurs et mandataires judiciaires	7 601
Huissiers	456
Autres professions juridiques	1 587
Consignations	6 927
Comptes et fonds en déshérence (Ciclade)	5 992
Total	65 721

Source : États financiers CDC. Opérations avec la clientèle.

Constatant que le taux d'intérêt servi sur les dépôts juridiques était fixé à un taux quasi invariable de 1 %, supérieur alors aux taux de marché, la Cour recommandait dans son référé de février 2015 de réexaminer les modalités de rémunération des notaires au titre des fonds

⁷² En 2020, le coût d'instruction d'un prêt au professions juridiques s'est élevé à 11 522 €, contre 6 727 € pour un prêt sur Fonds d'épargne.

⁷³ Bien qu'ils ne se rattachent pas aux fonds des professions juridiques, les fonds gérés par la CDC en vertu de la loi 2014-617 du 13 juin 2014 sur les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance-vie en déshérence (loi « Eckert ») sont répertoriés dans ce tableau. Le dispositif est en effet géré par la Direction des clientèles bancaires, et ces fonds contribuent comme ceux des professions juridiques aux ressources stables de la CDC.

déposés à la CDC et d'ajuster le taux d'intérêt versé à l'ensemble des déposants aux conditions économiques et financières du moment.

Un premier ajustement aux conditions de marché est intervenu rapidement, puisque la rémunération a été abaissée à 0,75 % en octobre 2015 pour les consignations, les dépôts des notaires et ceux des administrateurs et mandataires judiciaires, puis en novembre 2016 pour l'AGRASC et les greffiers des tribunaux de commerce, et en novembre 2017 pour les encours des huissiers de justice.

Une nouvelle démarche d'ajustement de la rémunération a été par la suite entreprise par la CDC pour tenir compte du caractère particulièrement bas des taux de marché. L'ensemble des taux a été ramené à 0,3 % au 1^{er} juillet 2021, à l'exception d'une part de l'AGRASC dont le taux a été fixé à 0,5 %, le passage à 0,3 % étant reporté au 1^{er} janvier 2022, et d'autre part des administrateurs et mandataires judiciaires, dont les dépôts continuent d'être rémunérés au taux de 0,75 %. Le passage au taux commun de 0,3 % est actuellement bloqué par l'absence de solution de financement alternative du Fonds de financement des dossiers impécunieux, alimenté par les intérêts servis sur les dépôts de ces professions.

La Cour plaide par ailleurs pour l'introduction d'une rémunération au forfait pour les notaires⁷⁴, dont la charge de travail n'est pas proportionnelle au montant des affaires traitées, et dont les encours ont connu un très fort dynamisme au cours des deux dernières décennies (+111% de 2000 à 2010, + 97 % de 2010 à 2020). Les discussions engagées en ce sens avec la profession entre la CDC et le Conseil Supérieur du Notariat n'ont pas abouti.

La CDC n'est pas seule décisionnaire en matière de rémunération des dépôts des professions juridiques, les arrêtés pris par le directeur général de la Caisse dans ce domaine devant être approuvés par le ministre chargé des finances après avis de la commission de surveillance. Le processus de libéralisation de la profession notariale initié en 2015⁷⁵ peut expliquer une certaine prudence du ministère face aux propositions de modification d'un des paramètres de la rémunération de ces officiers ministériels.

Il serait cependant souhaitable de sortir d'un système dans lequel chaque modification de taux d'intérêt donne lieu à des négociations laborieuses avec les professions concernées, en adoptant un dispositif financièrement neutre pour l'ensemble des parties prenantes, y compris pour la Caisse, qui a longtemps été favorisée par la faiblesse relative de la rémunération servie sur les dépôts juridiques, et qui se trouve à l'inverse pénalisée quand les taux, même faibles, sont supérieurs à ce qu'offrent les marchés financiers. La recommandation faite par la Cour dans son référé de février 2015 demeure donc d'actualité, aussi bien pour ce qui concerne la recherche d'une juste rémunération des prestations des notaires que ce qui concerne les taux servis aux propriétaires des dépôts, qui doivent faire l'objet d'un ajustement régulier.

La gestion des dépôts pour compte de tiers de plusieurs professions juridiques constitue un enjeu fort pour la CDC, qui en retire des ressources représentant près de la moitié de son passif. Son positionnement au sein de la Banque des territoires se justifie surtout par une

⁷⁴ Les notaires perçoivent pour leur propre compte les intérêts durant les trois mois suivant le dépôt des fonds, après quoi les intérêts versés reviennent aux propriétaires de ces fonds.

⁷⁵ La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 ("loi Macron") a réformé la profession de notaire. Cette nouvelle voie d'accès a permis l'installation de près de 700 nouveaux notaires en 2019-2020 (le nombre de plaques est passé de 4 475 en 2015 à 6742 en juillet 2021).

volonté de préserver une relation de proximité avec une clientèle à laquelle sont proposés des produits bancaires (prêts à l'installation, solutions de paiement à distance) et des subventions (conventions de partenariat).

La CDC a déjà fait plusieurs pas en direction d'une banalisation de ses relations avec ces professions, notamment à travers l'ajustement à la baisse des taux de rémunération des différents dépôts juridiques en période de taux de marché faibles puis négatifs. En complément du travail à mener sur la juste rémunération des prestations réalisées par les notaires et les autres officiers ministériels, elle devrait poursuivre ce processus en révisant de manière régulière les taux servis sur ces dépôts en fonction des conditions prévalant sur les marchés.

Recommandation n° 5. (CDC, DGT) : Ajuster régulièrement les taux d'intérêt servis sur les dépôts des professions juridiques aux conditions de marché (recommandation reformulée).

*

* *

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les différentes problématiques auxquelles sont confrontées les directions opérationnelles de la BdT (pour l'investissement, capacité à sélectionner des opérations de développement territorial répondant aux critères de « l'investisseur avisé », pour les prêts du Fonds d'épargne, capacité à préserver l'encours et à octroyer des prêts couvrant le coût de la ressource), pèsent fortement sur son modèle économique. Elles préexistaient à la création de la BdT et limitent le développement de synergies entre les différents métiers.

De fait, la BdT n'intervient généralement sur une même opération qu'à un seul titre, en tant que conseil, investisseur ou prêteur : s'il lui arrive parfois de faire l'ingénierie d'un projet avant d'investir (exemple du numérique, ou des opérations du programme Action Cœur de Ville), les sociétés de projet ou les entités publiques locales dans lesquelles elle investit empruntent auprès des banques commerciales, et non auprès du Fonds d'épargne.

Le renforcement de la « force de frappe » commerciale de la BdT peut certes avoir pour effet de faire naître plus de projets au sein des collectivités locales, qui seraient suffisamment rentables sur le moyen long terme pour répondre aux critères de « l'investisseur avisé », sans présenter un potentiel de valorisation tel qu'ils puissent attirer les investisseurs de marché. La croissance des investissements ne suffit pas, cependant, à attester de la réussite d'un tel pari, qui demande également une évaluation rigoureuse des retours attendus et constatés et un renforcement du pilotage des risques du portefeuille.

Le constat fait par la Cour de l'absence d'effet mesurable des synergies attendues du projet Banque des territoires invite à s'interroger sur la pertinence de l'information financière disponible sur la valeur créée par les différents métiers rassemblés sous cette bannière commune, et en particulier l'octroi de prêts adossés à l'épargne réglementée et la gestion des dépôts pour compte de tiers des professions juridiques.

3 UN PILOTAGE FINANCIER QUI DOIT GAGNER EN RIGUEUR ET EN TRANSPARENCE

La documentation financière interne relative à la BdT fait ressortir une contribution positive de celle-ci aux résultats du groupe CDC, avec en 2020 un ROE « agrégé » (c'est-à-dire intégrant le Fonds d'épargne et les filiales) de 7,9 %, alors que le ROE agrégé du groupe CDC se situe à 1,4 %. Si les perspectives tracées à la mi 2021 étaient moins favorables (ROE agrégé BdT de 3,1% en 2026 pour un ROE agrégé de la CDC de 4,8 %), ce niveau de rentabilité demeurerait en apparence satisfaisant compte tenu des domaines d'intervention de ce sous-ensemble de la CDC.

Ces ratios doivent cependant être interprétés avec la plus grande prudence car, outre l'extrême sensibilité des résultats annuels à des facteurs exogènes (notamment l'inflation et le taux du livret A), ils reposent sur des conventions comptables discutables, qui ignorent la spécificité du Fonds d'épargne, non consolidé dans les comptes de la CDC, et qui ont plutôt tendance à majorer la contribution de la BdT à la création de valeur par la Caisse des dépôts.

3.1 Un dispositif produisant des résultats financiers difficiles à interpréter

Entité fonctionnelle sans personnalité juridique, la BdT n'est pas pourvue de comptes retraçant ses avoirs, ses engagements et son activité. L'information financière la concernant est issue des comptabilités de l'EP CDC et du Fonds d'épargne, qui font l'objet de retraitements analytiques destinés à identifier la contribution de ce métier au résultat global ou « combiné » du groupe. Ces éléments, qui n'ont pas officiellement un caractère public (ils ne sont pas annexés au rapport financier annuel du Groupe CDC), sont en revanche présentés à la commission de surveillance de la Caisse, et plus généralement utilisés pour le pilotage stratégique et financier des différents métiers du groupe.

La complexité de ce montage tient à ce qu'il agrège des comptes établis selon des normes différentes, et qu'il repose sur une comptabilité analytique encore en développement au sein de la Caisse. Les résultats qui en ressortent sont par ailleurs fortement impactés par des éléments exogènes (modification des taux d'intérêt de l'épargne réglementée, gestes consentis en faveur du logement social à la demande du gouvernement, hausse des dépôts de professions juridiques liée à la hausse de l'immobilier) qui ne facilitent pas leur interprétation.

3.1.1 Une information financière hybride

La BdT ne dispose pas d'une comptabilité générale dédiée au même titre que les filiales de la CDC que sont Bpifrance ou le Groupe La Poste. Elle se situe dans une situation comparable à celle du métier Gestion d'actifs, dont les résultats financiers sont établis à l'aide d'informations issues de la comptabilité analytique de la Caisse et des comptes du Fonds d'épargne.

L'information financière de la Banque des territoires est donc établie à partir d'affectations analytiques (par exemple : allocations de charges d'intérêt à la BdT au prorata

du poids de son actif net par rapport à celui de l'activité Gestion d'actifs) et d'agrégations d'une partie des comptabilités de la CDC et du Fonds d'épargne. La comptabilité analytique de la Caisse étant encore assez rudimentaire (à titre d'exemple, les charges immobilières sont réparties au nombre de m² occupés par les services, alors qu'il est projeté de les répartir en fonction du coût réel des différentes implantations), la précision du déversement des charges de la Section générale vers la BdT est encore toute relative. Quant au Fonds d'épargne, dépourvu de comptabilité analytique, il fait l'objet d'un éclatement manuel de son compte de résultat entre ce qui est supposé être davantage relié à son activité de distribution de prêts (qui figure donc dans le compte de résultat analytique du métier BdT), et ce qui est supposé se rattacher davantage à la gestion financière (qui figure dans le compte de résultat analytique du métier Gestion d'actifs).

La Cour a évoqué dans de précédents rapports⁷⁶ la production par l'établissement public de comptes annuels distincts aux normes françaises pour la Section générale et le Fonds d'épargne, la publication pour le groupe CDC de comptes consolidés aux normes internationales IFRS⁷⁷, ainsi que la mention dans la communication financière de résultats « agrégés » additionnant ceux du groupe et du Fonds d'épargne. L'information financière relative à la BdT reproduit cette architecture, puisqu'elle repose entièrement sur l'agrégation des comptes de ces deux entités distinctes sans lien capitalistique que sont la CDC et le Fonds d'épargne⁷⁸, dont elle offre deux « visions » comptables différentes :

- une vision « *sociale agrégée* » en normes comptables françaises consistant en l'addition d'une partie des comptes sociaux du Fonds d'épargne et d'une partie des comptes sociaux de l'établissement public CDC ;
- une vision « *agrégée* » consistant en l'addition d'une partie des comptes sociaux du Fonds d'épargne et d'une partie des comptes consolidés IFRS du groupe CDC avec la contribution de l'établissement public CDC et celle des filiales consolidées dans le groupe CDC et rattachées à la BdT.

3.1.2 Les particularités du « bilan analytique » de la BdT

Le bilan, dont le total agrégé atteint 292 Md€ en 2020, ne comporte qu'un nombre limité de lignes et peut donc être davantage assimilé à un tableau « emplois-ressources ». Le Fonds d'épargne représente les deux tiers du total de ce bilan analytique, dont les postes ne sont pas présentés suivants la hiérarchie attendue dans le secteur bancaire (ordre de liquidité décroissant).

⁷⁶ Cf. notamment l'enquête de suivi sur les dépenses de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations.

⁷⁷ International Financial Reporting Standards.

⁷⁸ Sur les liens entre le Fonds d'épargne, entité sans personnalité juridique, et l'EP CDC, qui en assure la gestion, et sur les évolutions envisageables, se reporter au ROP sur l'épargne réglementée (2016-2021).

Tableau n° 27 : Bilan analytique de la BdT

En Md€	2020			En Md€	2020		
ACTIF (Emplois)	SG	FE	Agrégé ⁷⁹	PASSIF (Ressources)	SG	FE	Agrégé
Investissements et participations	6		6	Besoins en fonds propres	6	6	12
Prêts sur Fonds d'Épargne	13	192	194	Dépôts des professions juridiques	81		81
Créances sur les dépôts des professions juridiques	81		81	Épargne centralisée		172	172
PIA	4		4	Ressources et refinancement à LT et MLT	17	11	16
Autres actifs	7		7	PIA	4		4
				Autres passifs	4	4	8
TOTAL	112	192	292	TOTAL	112	192	292

Source : CDC- BdT. Bilan analytique BDT

N'étant pas une entité juridique, la BdT n'a pas de capital social. Son bilan analytique fait apparaître des « besoins en fonds propres », somme des besoins de fonds propres de ses volets Section générale et Fonds d'épargne. Ces besoins sont calculés sur le fondement d'une méthode décrite dans le modèle prudentiel de la CDC, qui pondère les actifs affectés aux différents métiers par leurs risques.

Le bilan de la BdT se singularise par la présence à son passif et à son actif des dépôts des professions juridiques (81 Md€), qui font l'objet d'une cession analytique en direction des différents métiers de la CDC, et qui représentent 72 % de l'actif du volet Section générale de ce bilan.

Le ratio fonds propres/actifs, qui s'élevait à 5,9 % en 2020 pour la BdT, est nettement inférieur au ratio constaté pour la Section générale sur l'ensemble de ses métiers (15,9 % en 2020), ce qui s'explique par le poids des actifs sans risque, au premier rang desquels les dépôts des professions juridiques, dans le bilan Section générale de la BdT. Le ratio fonds propres/actifs ne dépasse pas 3% sur le volet BdT Fonds d'épargne, en raison de la bonne qualité des prêts du Fonds d'épargne, qui constituent la totalité de l'actif de ce volet⁸⁰.

Le métier BdT mobilise donc une part relativement faible des fonds propres du Fonds d'épargne et de la CDC, grâce à la présence en son sein de la direction des clientèles bancaires, gestionnaire des dépôts juridiques, et grâce aux garanties exigées des emprunteurs du Fonds d'épargne. Ce dispositif économe en fonds propres facilite, toutes choses égales par ailleurs, l'atteinte de ROE élevés.

L'information financière de la BDT repose sur un compte de résultat analytique agrégeant une partie des comptes de la Caisse des dépôts (comptes consolidés en normes IFRS) et une partie des comptes du Fonds d'épargne (comptes sociaux en normes françaises). Son bilan résulte de l'agrégation des bilans sociaux aux normes françaises du Fonds d'épargne et

⁷⁹ Agrégation des flux financiers entre Section Générale et Fonds d'Épargne pour 11 Md€ en 2020. Ces flux correspondent aux prêts de la Section Générale au Fonds d'Épargne, au titre des prêts à taux fixe de la BEI et de la Banque du Conseil de l'Europe, ainsi que de ses propres lignes de financement à taux fixe.

⁸⁰ Pour ce qui concerne le volet Fonds d'épargne du métier Gestion d'actifs, le ratio fonds propres/actifs s'élevait à 5,3 %, la faiblesse relative des fonds propres, FRBG compris, constituant une contrainte pour les investissements en actions.

de la Caisse⁸¹.

L'harmonisation des principes comptables pour la présentation du bilan et du compte de résultat pose certaines difficultés. En effet, le Fonds d'épargne n'établit pas de comptes en normes IFRS, alors qu'à contrario le recours aux seules normes françaises ne permettrait pas d'apprécier la valorisation du portefeuille investisseur, pourtant au cœur du projet BdT. Elle serait néanmoins souhaitable, l'alternative étant la suivante :

- *passage des comptes du Fonds d'épargne aux normes IFRS ;*
- *consolidation des comptes de la BdT aux normes françaises, avec une information sur la valorisation du portefeuille investisseur qui serait annexée à l'information financière annuelle.*

3.1.3 Des choix d'affectation analytique qui masquent la faible rentabilité des activités d'intérêt général de la BdT

Le compte de résultat de la BdT agrège des données issues de la comptabilité analytique de la Caisse des dépôts avec une partie des charges et produits du Fonds d'épargne. Sa construction repose sur des conventions de répartition analytique qui jouent un rôle important dans la formation de ses résultats.

Sur deux aspects au moins, l'appréciation portée sur les résultats et par conséquent sur le ROE de la BdT à partir de ce dispositif apparaît fragile. D'une part, la répartition des charges et produits du Fonds d'épargne entre la BdT et le métier gestion d'actifs de la Caisse n'est pas pleinement convaincante ; d'autre part, la valorisation des ressources issues des dépôts des professions juridiques avantage actuellement la BdT par rapport aux autres métiers de la Caisse.

3.1.3.1 La répartition des charges et produits du Fonds d'épargne

Dans le compte de résultat analytique construit par la CDC pour l'ensemble de ses métiers, le Fonds d'épargne réalise 62 % du produit net bancaire (PNB) de la BdT en 2020, et contribue à hauteur de 82 % à son résultat brut d'exploitation (RBE). Sa contribution au métier Gestion d'actifs est en revanche négative, dans le contexte très particulier de l'année 2020 pour les marchés financiers (cf. Annexe n° 11 pour un tableau détaillé).

Dans cette présentation, le métier Banque des territoires voit ses produits et charges répartis entre un volet BdT Section générale d'une part (BdT SG), un volet BdT Fonds d'épargne d'autre part. Les fonds propres servant à calculer le ROE sont eux-mêmes répartis entre fonds propres alloués par la Section générale de la Caisse à l'activité BdT, et fonds propres du Fonds d'épargne alloués à l'activité prêts (le reste des fonds propres du Fonds d'épargne étant alloué à l'activité gestion d'actifs). Cette approche permet d'analyser la rentabilité de la BdT à partir de plusieurs ratios : le ROE BdT Section générale, le ROE BdT Fonds d'épargne,

⁸¹ Les bilans contributifs des filiales (par exemple CDC Habitat dont l'actif représente 10,8 Md€ en 2020) ne sont de ce fait pas consolidés dans le bilan de la BdT

et un ROE BdT agrégé, lui-même décomposé en ROE BdT social et un ROE BdT « agrégé » (c'est-à-dire intégrant l'apport des filiales).

Calculé selon cette méthode, le ROE agrégé de la BDT s'élevait à 7,9 % en 2020. Il était la résultante d'un ROE agrégé BdT Section générale de 3,4 %, et d'un ROE agrégé BdT FE de 13,1%. Le Fonds d'épargne contribuait ainsi de manière très positive à la rentabilité de la Banque des territoires, alors que, pris globalement, son ROE ne dépassait pas 1,7 %, le ROE de son volet gestion d'actifs étant négatif à -8,6 %.

La convention de partage des charges du Fonds d'épargne entre l'activité prêts portée par la BdT et le métier gestion d'actifs explique ce constat paradoxal, compte tenu de la faible rentabilité de l'activité de prêt et de la contribution de la gestion des actifs financiers à l'équilibre du fonds. En effet, la charge de rémunération des déposants est imputée sur l'activité BdT Fonds d'épargne à hauteur de la part des prêts dans l'actif du Fonds d'épargne (c'est-à-dire 60 %). Le reste de la charge d'intérêt est répercuté sur le métier Gestion d'actifs, qui doit notamment rémunérer le surcroît d'épargne centralisé durant la crise sanitaire, qui n'a pu être transformé en prêts, et qui n'a pu davantage faire l'objet de placements générateurs de revenus.

Cette convention de répartition des charges d'intérêt proportionnellement aux parts respectives des prêts et des actifs financiers dans le bilan du Fonds d'épargne n'est pas illogique. Elle a cependant pour effet de ne répercuter que partiellement sur la BdT l'impact négatif du décrochage du TLA par rapport aux taux de marché, à travers la difficulté qu'éprouvent ses équipes à placer de nouveaux prêts hors logement social. Le métier gestion d'actifs est quant à lui contraint de rémunérer au TLA 40 % du passif du Fonds d'épargne, ce qui dans le contexte actuel des taux d'intérêt, et compte tenu de la baisse de ses revenus obligataires, constitue un défi, particulièrement difficile à relever en période de croissance de l'épargne centralisée.

Une modification de cette convention analytique changerait complètement le ROE de la BdT. S'il était demandé à l'activité prêts de rémunérer la totalité des dépôts d'épargne centralisés au Fonds d'épargne, le ROE agrégé 2020 de la BdT deviendrait négatif (-0,7%), alors que le volet Fonds d'épargne du métier Gestion d'actifs afficherait un ROE très positif (8,3 %).

Une hypothèse à l'inverse favorable à la Banque des territoires en 2020 consisterait à attribuer à la seule gestion d'actifs les produits et charges de la gestion financière du Fonds d'épargne, et en particulier les gains et pertes sur les opérations de couverture (-181 M€ en 2020). Cette modification ferait passer le ROE agrégé de la BdT de 7,9 % à 9,4 %, au détriment des résultats du métier gestion d'actifs qui seraient pénalisés en 2020 par ce transfert⁸².

Ces deux exemples montrent la fragilité de la ligne de partage entre les charges et produits du Fonds d'épargne attribués dans les comptes de résultat analytique à la Banque des territoires d'une part, aux autres métiers de la Section générale d'autre part, ainsi que la sensibilité du ROE de la BdT à une modification des conventions de répartition.

⁸² Ce ne serait pas le cas en 2021, compte tenu des résultats très positifs de la gestion financière du Fonds d'épargne au cours de cet exercice.

3.1.3.2 La valorisation des ressources issues des dépôts des professions juridiques

La BdT enregistre un revenu correspondant à la cession en comptabilité analytique⁸³ des dépôts des professions juridiques aux autres métiers de la CDC, à qui ces dépôts sont facturés en tant que ressource. Jusqu'au 30 juin 2021, le taux de cession par la BdT était de 1,35 %, pour un taux de rémunération des dépôts des professions juridiques de 0,75 %. Pour la majorité des dépôts, ces taux sont respectivement passés à 0,90 % et 0,30 % au 1^{er} juillet 2021, la marge analytique résultant de ce dispositif pour la BdT demeurant inchangée à 0,60 % des encours. Son montant atteignait 509 M€ en 2019 et 631 M€ en 2020.

Cette marge apporte une contribution significative aux résultats de la BdT. Elle est en effet indexée sur des encours dynamiques, reflétant ces dernières années la hausse de l'immobilier, alors que les coûts de gestion ne sont pas proportionnels au montant et au nombre de transactions. Si l'on se réfère au compte de résultat analytique de l'année 2019, pour lesquels la Cour a pu disposer de données détaillées par directions de la BdT, cette marge apparaît supérieure en première analyse aux coûts engagés par la direction des clientèles bancaires pour gérer les dépôts des professions juridiques et rémunérer les prestations de sous-traitance de la DGFIP.

Les charges supportées par la BdT au titre de la gestion des dépôts juridiques comprennent en effet la rémunération de la DGFIP (44 M€), ainsi qu'une quote-part des charges de fonctionnement de la direction des clientèles bancaires, qui peut être évaluée à 56 M€, soit 31 %⁸⁴ des charges directes et indirectes supportées par cette direction. Les subventions versées au titre du partenariat avec les professions juridiques (17 M€ en 2019) peuvent également être considérées comme des charges liées aux dépôts. La somme de ces différents postes débouche sur un montant de 117 M€, bien inférieur à la marge analytique allouée à la BdT.

Pour apprécier la contribution de ce dispositif aux résultats de la BdT, l'hypothèse de sa suppression et du transfert à l'établissement public CDC de la charge de rémunération, de gestion et de pilotage des dépôts juridiques est faite dans le tableau suivant. Il en ressort une forte contraction du résultat social agrégé de la BdT, qui diminue de 546 M€ à 250 M€ (chiffres 2019), le ROE social agrégé passant de 4,8 % à 2,2 %.

⁸³ Il ne s'agit donc pas d'un flux en provenance d'une entité extérieure à la CDC

⁸⁴ Ce pourcentage correspond à la part dans les effectifs de la direction des clientèles bancaires des personnels affectés au suivi et au pilotage de la gestion des dépôts des professions juridiques, telle qu'elle peut être appréciée à partir de l'organigramme transmis aux rapporteurs.

Tableau n° 28 : **Impact sur les résultats de la BdT du transfert de la gestion des dépôts juridiques à l'EP (en M€).**

	CRA 2019			CRA 2020		
	DCB	BdT	BdT avec transfert DCB à l'EP	DCB	BdT	BdT avec transfert DCB à l'EP
<i>Revenus analytiques cession des dépôts</i>	925	925	0	1 046	1 046	0
<i>Charges sur dépôts professions juridiques</i>	-417	-417	0	-415	-415	0
<i>Marge analytique</i>	509	1 064	555	597	1 785	1 188
<i>Rémunération réseau préposés</i>	-44	-44	0	-37	-37	0
<i>Subventions</i>	-17	-64	-47	-16	-57	-41
<i>Produit Net Bancaire</i>	448	775	329	553	1 447	894
<i>Charges d'Exploitation</i>	-180	-515	-334	-180	-534	-354
<i>Résultat social agrégé</i>	166	546	380	232	737	505
<i>Besoins en Fonds propres sociaux</i>		11 282	11 282		12 120	12 120
<i>ROE social agrégé</i>		4,8%	3,4%		6,1%	4,2%

Source : Comptes de résultat analytiques de la BdT. Calculs Cour des comptes

Si l'on considère que l'activité de la direction des clientèles bancaires est pour l'essentiel tournée vers la gestion des dépôts des professions juridiques, l'activité de prêts ayant pour objectif de mieux accompagner des acteurs dont dépend une grande partie des ressources à long terme de la Caisse, un éventuel transfert à l'établissement public de la rémunération et de la gestion des dépôts juridiques devrait être accompagné d'un transfert de la totalité de la DCB et de ses charges de fonctionnement. Dans cette approche plus radicale, qui évite un découpage nécessairement délicat des effectifs et des charges de la direction des clientèles bancaires, le ROE de la BdT passerait à 3,4 %, ce niveau demeurant inférieur à celui qui est constaté dans le dispositif actuel de cession analytique par la DCB des dépôts des professions juridiques. Appliqué aux résultats 2020, le transfert de la DCB à l'établissement public CDC fait passer le résultat social agrégé de la BdT de 737 M€ à 505 M€, et son ROE de 6,1% à 4,2%.

La sensibilité des ROE aux conventions analytiques montre la fragilité de ce dispositif de pilotage financier qui valorise de manière excessive la gestion des dépôts des professions juridiques par la BdT, occultant ainsi la véritable rentabilité de ses autres activités. En 2020, la rémunération accordée analytiquement à la BdT pour la gestion des dépôts juridiques majorait ainsi de près de 200 M€ son résultat social, et de près de 200 points de base son ROE. Pour apprécier de manière plus réaliste la contribution de la BdT aux résultats du groupe CDC, il est de ce fait nécessaire de faire abstraction de cet apport, qui disparaîtrait si la direction des clientèles bancaires était directement rattachée à l'établissement public CDC.

3.2 Des résultats très dépendants de facteurs exogènes, une diminution de la rentabilité anticipée sur les quatre prochaines années

Sous les réserves formulées ci-avant s’agissant de la construction du compte de résultat et du bilan analytiques de l’entité BdT, quelques tendances se dégagent de la période récente.

3.2.1 Des résultats fluctuants sur la période 2018-2020

Sur la période 2018-2020, l’analyse des comptes de résultat analytiques fait ressortir les variations importantes des résultats d’un exercice à l’autre, ces résultats étant affectés par des éléments non récurrents, en grande partie exogènes à la BdT. Les contributions respectives du Fonds d’épargne et de la Section générale à ces résultats sont elles-mêmes très fluctuantes, la contribution du Fonds d’épargne représentant selon les exercices 50 à 100% du résultat social agrégé de la BdT.

Tableau n° 29 : Compte de résultat analytique de la BdT (2018-2020)

En M€	2018	2019	2019-2018	2020	2020-2019	2020/2018 (%)
Produit Net Bancaire	1 481	775	-706	1 447	672	-2%
Charges d'Exploitation nettes	-471	-515	-43	-522	-7	11%
Coefficient d'Exploitation	32%	66%		36%		13%
Produit Net Bancaire SG	546	384	-161	547	162	0%
Charges d'Exploitation nettes SG	-340	-376	-36	-382	-6	12%
Coefficient d'Exploitation SG	62%	98%		70%		12%
Produit Net Bancaire FE	936	391	-545	900	510	-4%
Charges d'Exploitation nettes FE	-131	-139	-8	-139	-1	7%
Coefficient d'Exploitation FE	14%	35%		15%		11%
Résultat social agrégé	891	546	-345	737	191	-17%
Résultat social SG	95	274	179	-16	-290	-117%
Résultat social FE	796	272	-524	753	481	-5%
Contribution des filiales nette	41	87	46	131	44	220%
Retraitements IFRS et autres retraitements	88	18	-70	110	92	25%
Résultat agrégé	1 019	652	-367	979	327	-4%
Résultat agrégé SG	223	380	157	226	-154	1%
Résultat agrégé FE	796	272	-524	753	481	-5%

Source : Compte de résultat analytique de la BdT

L’évolution des résultats analytiques de la BdT sur les années 2018 à 2020 fait ressortir les éléments suivants :

- de fortes fluctuations du produit net bancaire (1 481 M€ en 2018, 775 M€ en 2019, 1 447 M€ en 2020), imputables aux politiques gouvernementales (provisions pour prêts au logement accordés à des taux inférieurs au coût de la ressource dans le cadre du Plan logement 2, bonification de l’enveloppe d’Eco-prêts destinés à financer la réhabilitation

thermique des logements) et par la baisse du TLA à 0,50 % au 1^{er} février 2020⁸⁵ ;

- une croissance des charges d'exploitation de 51 M€ (+11%) sur deux exercices, l'essentiel de la progression (+9%) étant enregistré en 2019, un an après la création de la BdT. Les charges d'exploitation du volet Section générale progressent plus rapidement que celles du volet Fonds d'épargne (+ 12 % sur deux ans contre + 6% pour le Fonds d'épargne). Les postes en croissance sont notamment ceux qui soutiennent l'activité d'investissement (dont l'achat de prestations juridiques), rattachés au volet Section générale de la BdT ;
- un fort impact des réalisations de plus-values et des dépréciations d'actifs sur le résultat social en 2019 et 2020, concernant le portefeuille d'investissement constitué avant la création de la BdT : 213 M€ de plus-values réalisées en 2019, 108 M€ de plus-values réalisées en 2020, plus que compensées par des dépréciations d'actifs qui atteignent - 204 M€.;
- un résultat social agrégé qui répercute, en les lissant, les fluctuations du PNB (891 M€ en 2018, 546 M€ en 2019, 737 M€ en 2020. La contribution de la Section générale à ce résultat varie fortement d'une année à l'autre : elle passe de 11 % en 2018 à 50 % en 2019 puis 0% en 2020 (le résultat positif étant alors entièrement imputable au volet Fonds d'épargne). De manière symétrique, la part du Fonds d'épargne dans le résultat social atteint 89 % en 2018, 50 % en 2019 puis 100 % en 2020.
- un résultat agrégé supérieur chaque année au résultat social (1019 M€ en 2018, 652 M€ en 2019 et 979 M€ en 2020). L'écart avec le résultat social s'explique par la contribution nette des filiales (pour l'essentiel CDC Habitat), qui triple sur l'ensemble de la période (41 M€ en 2018, 87 M€ en 2019 et 131 M€ en 2020). La valorisation en normes IFRS des plus ou moins-values latentes sur le portefeuille d'investissements de la BdT (88 M€ en 2017, 19 M€ en 2018 et 110 M€) contribue également à cet écart.

Les ROE issus de ces résultats et des besoins de fonds propres calculés par la CDC présentent des variations significatives d'un exercice à l'autre.

Tableau n° 30 : **ROE de la Banque des territoires sur la période 2018-2020**

	2018			2019			2020		
	SG	FE	BdT	SG	FE	BdT	SG	FE	BdT
<i>ROE social agrégé</i>	2,2%	13,1%	8,5%	5,2%	4,5%	4,8%	0%	13,1%	6,1%
<i>ROE agrégé</i>	4,4%	13,1%	9,2%	7,1%	4,5%	5,7%	3,4%	13,1%	7,9%

Source : BdT

Cette analyse met en évidence l'importance des facteurs exogènes (politiques gouvernementales, ajustement du TLA) dans la formation du résultat social agrégé, la compensation qui s'opère entre les résultats du Fonds d'épargne (hors Gestion d'actifs) et ceux

⁸⁵ La baisse du TLA se traduit immédiatement par un allègement des charges de rémunération des déposants (-454 M€ en 2020), tandis que sa répercussion sur les prêts indexés sur le TLA n'intervient que progressivement (-160 € d'intérêts perçus sur les prêts en 2020). Ce décalage entraîne un gain de l'ordre de 120 M€ pour une diminution de 10 points de base

de la Section générale, et enfin l'importance de la contribution de CDC Habitat et de la valorisation des investissements au résultat agrégé de la BdT.

3.2.2 Une rentabilité des fonds propres en diminution progressive sur la période 2022-2026

L'examen des prévisions de la CDC pour la BdT pour la période 2022-2026, élaborées et examinées à la fin du premier semestre 2021, fait ressortir les résultats contrastés des métiers regroupés dans la BdT, les résultats positifs de l'activité de dépôts pour compte de tiers et la contribution de CDC Habitat compensant pour la partie Section générale les résultats plus incertains de la direction des investissements. Ces projections mettent également en évidence une diminution progressive de la rentabilité de la BdT, dont le ROE social agrégé se replie à 1,6% en 2026, le ROE agrégé aux normes IFRS atteignant 3,1%.

3.2.2.1 Une contribution contrastée des différentes activités aux résultats de la BdT

Les perspectives à moyen terme élaborées en juillet 2021 permettent d'appréhender la contribution dans la durée des différents métiers aux résultats de la BdT, sur la base des conventions sous-tendant actuellement les comptes de résultat analytiques de la CDC.

Pour ce qui concerne le résultat social agrégé de la BdT, les perspectives 2021-2026 font apparaître du côté de la Section générale un résultat proche de l'équilibre tout au long de la période, oscillant de -16 M€ en 2020 à 11 M€ en 2026. Ce résultat recouvre une contribution nettement positive de la direction des clientèles bancaires (cf. supra), qui diminue néanmoins de 253 M€ en 2020 à 172 M€ en 2026, contrebalancée par la contribution négative du réseau (uniquement traité comme un centre de coûts dans les comptes de résultat analytiques) et de la direction des investissements, dont le résultat négatif passe de -223 M€ en 2021 à -112 M€ en 2026.

Tableau n° 31 : Contribution des directions au résultat social agrégé de la BdT (en M€)

	2020	Prév 2021	2022	2023	2024	2025	2026
Résultat social agrégé BdT SG (a)	-16	15	-19	-53	-10	10	11
dont direction clientèles bancaires	253	193	176	166	168	169	172
dont direction investissements	-223	-97	-93	-114	-106	-105	-112
dont réseau	-30	-50	-67	-71	-66	-63	-63
dont autres	-16	-31	-35	-33	-5	9	15
Résultat social agrégé BdT FE (b)	753	623	473	406	359	309	266
dont direction des prêts	753	623	473	406	359	309	266
Résultat social agrégé BdT (a+b)	737	638	454	353	349	319	278

Source : CDC. PSMT 2022-2026 (établi en juillet 2021).

Tout au long de la période, la principale contribution au résultat social agrégé de la BdT est apportée par la direction des prêts, qui constitue également le volet Fonds d'épargne de ce résultat. La diminution progressive des marges appliquées en sus du TLA sur l'encours des prêts entraîne une décroissance de cette contribution, qui passe de 753 M€ en 2020 à 266 M€ en 2026, le résultat social agrégé de la BdT diminuant en parallèle de 737 M€ en 2020 à 278 M€ en 2026.

Tableau n° 32 : Contribution des directions au résultat agrégé de la BdT (M€)

	2020	Prév 2021	2022	2023	2024	2025	2026
Résultat agrégé BdT SG (a)	226	79	329	316	263	351	309
dont direction clientèles bancaires	255	188	176	166	168	169	172
dont direction investissements	-103	-165	-25	37	1	96	60
dont réseau	-30	-50	-67	-71	-66	-63	-63
dont contribution nette CDC Habitat	136	140	266	201	170	163	152
dont autres	-32	-35	-21	-17	-9	-14	-11
Résultat agrégé BdT FE (b)	753	623	473	406	359	309	266
dont direction des prêts	753	623	473	406	359	309	266
Résultat agrégé BdT (a+b)	979	702	802	722	623	661	575

Source : CDC. PSMT 2022-2026 (ETABLI EN JUILLET 2021).

Le passage du résultat social agrégé au résultat agrégé est sans incidence sur la direction des clientèles bancaires, sur la direction du réseau et sur la direction des prêts, dont les résultats sont identiques en vision sociale agrégée et en vision agrégée.

Il n'en est pas de même de la direction des investissements, dont le résultat agrégé devient positif à partir de 2023, grâce à la valorisation des plus-values latentes passées en résultat (norme IFRS9) pour des montants qui atteignent de 91 M€ en 2024 à 184 M€ en 2025.

Que ce soit à travers les dotations aux provisions répercutées sur le résultat social agrégé, ou à travers la valorisation des plus-values latentes dans le résultat agrégé selon les normes IFRS, la correcte évaluation des investissements et la pertinence de la prise de risques jouent un rôle majeur dans la formation des résultats de la BdT dans les années à venir.

3.2.2.2 Une rentabilité diminuée par la hausse des besoins de fonds propres et par l'effritement de plusieurs sources de revenus

Les principales hypothèses stratégiques retenues pour la BdT dans les projections 2022-2026 comprennent la mobilisation de 6,5 Md€ de fonds propres de la Section générale CDC en lien avec les nouveaux investissements prévus dans le cadre du plan de relance (le portefeuille investisseur devrait doubler à 12,5 Md€) et par CDC Habitat. Le ROE agrégé atteindrait en moyenne 4% sur la période pour diminuer à 3,1% à l'horizon 2026 avec un résultat agrégé de 575 M€ (278 M€ pour le résultat social agrégé) et un PNB de 990 M€.

La diminution de la rentabilité de la BdT découle également de la contraction de 140 M€ des revenus nets générés par les dépôts des professions juridiques, ainsi que de la faiblesse des marges facturées sur les prêts sur Fonds d'épargne, qui génèrent des revenus en diminution de 25% sur la période.

Le ROE social agrégé de la BdT passerait sous les 2 % à partir de 2025. Le ROE agrégé, également en contraction, se maintiendrait au-dessus de 3 % grâce à la contribution de CDC Habitat⁸⁶ et à la valorisation des plus-values constatées sur le portefeuille investisseur, qui compenserait partiellement dans cette projection la diminution de la rentabilité de l'activité de prêts.

*

* *

Les projections du PSMT 2022-2026 datant de juillet 2021, elles n'intègrent pas les résultats très positifs enregistrés fin 2021 dans les comptes sociaux du Fonds d'épargne (+ 2,1 Md€⁸⁷), notamment imputables aux couvertures prises contre le risque d'inflation, le résultat de la BdT devant se situer à 513 M€ (163 M€ au titre de la Section générale, 350 M€ au titre du Fonds d'épargne après prise en compte d'une dotation exceptionnelle de 589 M€ au Fonds pour risques bancaires généraux). Elles n'intègrent pas non plus l'effet négatif de la hausse du TLA sur les résultats 2022.

Tout comme les constats faits sur années 2018-2020, ces projections sont très dépendantes des conventions sous-tendant la construction des comptes de résultat et du bilan analytiques.

Recommandation n° 6. (CDC) : 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.

3.3 Une information financière sur la Banque des territoires qui pourrait être améliorée

3.3.1 Une information financière analytique exploitée dans le cadre du pilotage financier interne de la CDC

L'information financière analytique (bilan et compte de résultat) est produite chaque année (et chaque semestre depuis l'exercice 2020 pour le compte résultat et depuis l'exercice 2021 pour le bilan) depuis 2018, avec pour l'année 2017 la présentation d'un compte de résultat

⁸⁶ La contribution nette de CDC Habitat au résultat agrégé est importante sur toute la période, avec un point haut en 2022 (+266 M€), cette contribution se situant à 152 M€ en 2026.

⁸⁷ Chiffres à confirmer

pro forma.

Les résultats financiers sont examinés par le COMEX de la BdT, auquel sont également présentés les tableaux de bord présentés et les «*Business review* » par direction. L'information financière est examinée en comparant les résultats de l'exercice par rapport à l'année passée. Aucune analyse spécifique à la BdT de l'atteinte d'objectifs cibles en matière financière n'a été réalisée sur la période 2018-2020. Par ailleurs, aucun indicateur financier issu des comptes de la BdT n'est pris en compte dans les objectifs fixés à ses dirigeants⁸⁸. L'introduction de ce type d'indicateurs dans le contrôle de gestion et dans la rémunération des équipes supposerait cependant de neutraliser l'impact des facteurs exogènes sur les résultats financiers afin d'apprécier ce qui est véritablement imputable à la performance des gestionnaires.

Les résultats financiers de la BdT sont intégrés dans l'exercice de programmation à moyen terme réalisé tous les ans par le comité stratégique (COSTRAT) de la CDC. Ils s'articulent avec les résultats prévisionnels des autres métiers de l'EP, de BPI et du groupe La Poste, pour former les perspectives stratégiques et financières à moyen terme (PSMT), dont la dernière version date de juillet 2021. De ce point de vue, ils contribuent bien au pilotage stratégique de l'établissement public et du groupe CDC. Les biais que peuvent comporter certaines conventions analytiques valorisant de manière excessive la création de valeur par la BdT devraient être corrigés afin de donner toute son efficacité à cet exercice de pilotage.

3.3.2 Une information sectorielle du groupe CDC silencieuse sur la Banque des territoires et sur l'organisation de l'établissement public en métiers

Malgré la fragilité de l'information financière actuellement issue des comptes de résultats et bilans analytiques de la BdT, la direction de l'établissement public n'hésite pas à mentionner ces résultats en marge de la communication financière sur la Caisse, ce qui pose la question de la pertinence d'une information sectorielle sur le périmètre BdT.

L'organisation en six métiers décrite dans le rapport financier du groupe CDC⁸⁹ depuis l'exercice 2018 n'est pas celle traduite dans l'information financière sectorielle de ses comptes consolidés. L'information sectorielle actuelle met en exergue quatre secteurs principaux (Pôle Caisse des Dépôts, Groupe Bpifrance, le Groupe La Poste et le Pôle de Gestions des Participations Stratégiques), sans décliner ceux-ci en sous-secteurs ou en métiers.

Les données financières relatives à la BdT ne figurent donc pas dans le rapport financier publié par la CDC. Au sein du groupe CDC, l'information financière (compte de résultat prévisionnel, bilan analytique) et les indicateurs opérationnels de la BdT sont pourtant évoqués en COSTRAT⁹⁰, les résultats analytiques sont présentés en COMEX, Comité d'Audit et des Risques et Comité des Comptes du groupe. Plus récemment, il a été fait mention de la BdT dans

⁸⁸ Les rémunérations de ces derniers comportent néanmoins une part variable, fonction de l'atteinte des cibles mentionnées dans leur lettre d'objectif. Les 10 rémunérations les plus élevées s'échelonnent de 150 000 € à 450 000 € bruts par an, ces montants étant en ligne avec ceux relevés par la Cour dans son référé de 2017 sur les rémunérations de la Caisse des dépôts.

⁸⁹ Source : « *Nos missions* » extrait du rapport financier CDC 2020

⁹⁰ Perspectives stratégiques à moyen terme 2022-2026 – Direction des finances du groupe CDC

les présentations aux investisseurs⁹¹.

Si la part relative à la contribution du Fonds d'épargne n'a pas sa place dans les comptes consolidés du Groupe dans la mesure où le Fonds d'épargne n'est pas contrôlé par la CDC, la question de la présentation de la contribution de la Section Générale de la BdT pourrait être légitimement posée en tant que potentiel secteur opérationnel conformément la norme IFRS 8 (cf. Annexe n° 12).

On note par ailleurs qu'en dépit de l'absence d'information sectorielle sur la BdT, celle-ci est citée à plusieurs reprises dans les comptes consolidés du groupe Caisse des Dépôts au 31.12.2020 : Note 1. 1 « *Faits marquants groupe Caisse des Dépôts* », Note 2. 9 « *Facteurs de risques* » et dans la note 2. 14 « *Périmètre de consolidation* » des comptes consolidés, où il est notamment indiqué « *La Banque des Territoires réunit tous les outils de la Caisse des Dépôts au service du développement des territoires. Elle regroupe les directions opérationnelles (bancaire, investisseur, prêteur) et s'appuie sur un réseau de 35 implantations [...]. Elle associe également deux filiales, CDC Habitat et la SCET, qui contribuent à l'accompagnement des acteurs territoriaux en ingénierie et conseil.* »⁹²

L'activité et les résultats de la BdT sont enfin mentionnés dans le communiqué de presse de présentation des résultats financiers 2020 de la CDC (« *Banque des Territoires : un résultat agrégé de 979 M€. Le résultat agrégé 2020 reflète une bonne dynamique de prêts, malgré la crise, avec 13,5 Md€ de prêts signés sur l'année, en légère hausse par rapport à 2019. [...], la Banque des Territoires s'est fortement mobilisée pour la relance avec 5,4 Md€ de fonds propres investis* »⁹³), sans explicitation de la notion de « résultat agrégé ».

La BDT est citée à plusieurs reprises dans la communication financière du Groupe Caisse des dépôts sans que son périmètre ne soit précisément défini. Si le groupe CDC souhaite continuer à communiquer sur les résultats financiers de la Banque des territoires, il serait nécessaire qu'après avoir amélioré en interne cette information financière, il complète l'information sectorielle présentée dans les comptes consolidés par une décomposition des principaux postes par métiers. Cette approche pourrait s'avérer néanmoins difficile à mettre en œuvre, compte-tenu de l'aspect composite, sur le plan comptable, de la BdT.

*

* *

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'information financière concernant la Banque des territoires agrège des comptes établis selon des normes différentes (normes françaises pour les comptes sociaux du Fonds d'épargne, normes IFRS pour les comptes consolidés de la CDC). Elle repose sur des conventions de répartition analytique entre ce qui relève de la BdT, du Fonds d'épargne et des autres métiers de la Caisse qui peuvent induire des biais dans le résultat. Les résultats qui en

⁹¹ Présentation investisseur, Février 2022

⁹² Rapport financier du groupe CDC 2020

⁹³ Communiqué de presse du 1^{er} avril 2021 sur les résultats des activités de la CDC au 31 décembre 2020

ressortent sont enfin fortement impactés par des éléments exogènes (modification des taux d'intérêt de l'épargne réglementée, gestes consentis en faveur du logement social à la demande du gouvernement, hausse des dépôts de professions juridiques liée à la hausse de l'immobilier) qui ne facilitent pas leur interprétation.

Le ROE social agrégé de 6,1 % affiché par la BdT pour 2020 ressort à 4,2 % une fois corrigé de la rémunération anormalement élevée attribuée analytiquement à la gestion des dépôts des professions juridiques. Fondées sur des conventions analytiques favorables, les projections de juillet 2021 faisaient néanmoins ressortir la fragilité du modèle économique de la BdT, se traduisant par une diminution progressive de sa rentabilité, avec un ROE social agrégé qui ne dépasserait pas 1,6 % à l'horizon 2026, et un ROE agrégé (bénéficiant de la contribution de CDC Habitat et de la valorisation des investissements) qui serait ramené à de 7,9 % à 3,1 %.

La perspective d'une diminution de la rentabilité de la Banque des territoires, sous l'effet de la baisse des marges perçues sur l'encours de prêt, impose un pilotage financier plus rigoureux d'un ensemble qui demeure composite sur le plan comptable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau récapitulatif des indicateurs clés du Plan stratégique et de transformation 2020-2024 de la BdT.	90
Annexe n° 2. Processus d'engagement du métier d'investisseur – Instances décisionnaires déconcentrées et nationales	92
Annexe n° 3. Évolution du « Net Promoter Score (NPS) » de la banque des territoires (indicateur KPI).....	93
Annexe n° 4. Évolution des effectifs de la BdT.....	94
Annexe n° 5. Programmes nationaux accompagnés par la BdT (source : CDC – BdT).....	95
Annexe n° 6. Dépenses au titre des marchés publics de prestations intellectuelles CDC, incluant l'ingénierie, sur la période 2016-2021.....	105
Annexe n° 7. Exemples d'intervention de la banque des territoires.....	106
Annexe n° 8. Programmation pluriannuelle des investissements de la BdT.....	108
Annexe n° 9. Contribution de la direction de l'investissement au PNB et au résultat social de la BdT	110
Annexe n° 10. Rotation et dépréciations du portefeuille BdT.....	111
Annexe n° 11. Compte de résultat 2020 (source BdT).....	113
Annexe n° 12. Secteur opérationnel (IFRS 8).....	114

Annexe n° 1. Tableau récapitulatif des indicateurs clés du Plan stratégique et de transformation 2020-2024 de la BdT.

« KPI's stratégiques »

	Statut 2021	Cible 2024 ou 2025
Être une banque au service de tous les territoires et toutes les populations		
1- NPS par segment de clientèle	Actif	Comparaison en 2019 avec Bpifrance, Banques mutualistes, La Poste
2- Taux de pénétration des collectivités locales et des entreprises publiques locales	Actif	Non
3- Montants financés ou investis par habitant par type de territoires (densité communale)	Actif	Non
4- Montants financés ou investis localement par habitant ou population éligible	Actif	Non
5- Indicateurs financiers et extra financiers territoires à enjeux	Actif 10 indicateurs, 6 permettant de suivre le nombre de projets dans les territoires à enjeux (Montagne, Littoral, Territoires ruraux, Villes moyennes, QPV, Outre-Mer, Friches) Sur 10 indicateurs prévus, 6 non renseignés	Non
Devenir un animateur d'écosystème d'acteurs territoriaux publics et privés		
6- Écosystème autour de la plateforme banquedesterritoires.fr	Actif (trafic plate-forme et offre partenaires référencées)	Non
7- Accompagnement en conseil et ingénierie	Oui (nombre de prestations)	Non
8- Capacité d'influence et communication	Actif (abandon du nombre d'événements collectivités)	Non
Être une banque à impacts sur les territoires, avec le meilleur effet levier possible		
9- Effet de levier (Investissement et par territoire)	Non calculé depuis 2018	Non
10- Engagements développement durable	Actif	Non
Disposer d'un modèle économique performant pour servir ses ambitions de développement		
11- Suivi financier	Actif	Oui pour montants de prêts et d'investissement Pas d'objectif ROE, marge ou cessions d'investissement
12- Revenus / activités liés à la plateforme et au digital	Objectif PNB abandonné	Non
13- Parts de marché de financement des segments de clientèle	Abandonné	Non
Accompagner et accélérer la réalisation de projets d'avenir et de transformation		
14- Montants de financements et d'investissements engagés selon les 4 territoires T+	Actif	Non

KPI's transformation

	Statut 2021	Cible 2024 ou 2025
1. Placer le client au cœur de notre action		
1- Connaissance client	Actif	Non

LA BANQUE DES TERRITOIRES,
UN PROJET AMBITIEUX, DES RESULTATS FINANCIERS ENCORE INCERTAINS

2- Contacts avec les directions régionales	Actif	Non
3- Simplicité et réactivité au cœur des attentes clients	Actif (abandon suivi délai de réponse)	Non
2. Jouer collectif pour favoriser l'engagement et l'innovation		
4- Usages de NEXT	Actif	Non
5- Voix du collaborateur "NPS"	Abandonné	Non -
6- Transversalité	Abandonné	Non -
3. Piloter la Banque des Territoires par les impacts grâce à la donnée		
7- Développer une culture de la donnée	Actif	Non
8- Être orienté mesure d'impacts	Actif	Non
4. Créer et animer un écosystème	Actif	Non
9- Nombre de partenariats institutionnels et business	Actif	Non
10- Nombre d'évènements partenaires organisés par le hub des territoires	Actif	Non

Source : CDC – BdT – tableau de bord

**Annexe n° 2. Processus d'engagement du métier d'investisseur
– Instances décisionnaires déconcentrées et nationales**

Entrée en vivier	CRE	Directeur métier DI, ou son adjoint			
	Projet territorialisé ¹	Projets nationaux ² ou Corporate venture			
Engagement		CRE	CNE DI	CE BdT	CDE
	Investissements Ville, Immobilier, Tourisme	<2M€	≥2M€ et <20M€	≥20M€ et <50M€	≥50M€
	Autres axes d'intervention	<1M€	≥1M€ et <20M€	≥20M€ et <50M€	≥50M€
Cession	CRE	CNE DI	CE BdT	CDE	
	Sans objet (modalités d'intervention des CRE en cours de définition)	<20M€	>20M€ et <50M€	>50M€	

¹ Projet dont la responsabilité de l'entrée en vivier relève d'une DR de la BdT

² Projet d'envergure nationale ou à caractère « diffus » sur le territoire (qui concerne plusieurs DR de la BdT) et dont la responsabilité de l'entrée en vivier relève du département métier de la DI

Annexe n° 3. Évolution du « Net Promoter Score (NPS) » de la banque des territoires (indicateur KPI)

Tableau n° 33 : NPS par segment de clientèle

Segments de clientèle	2018	2019	2020	Références secteur bancaire (moyenne)	2019
OLS et SEM Logement	45	44	36		
Entreprises	39	23	24		
EPL	-	4	19		
Collectivités	-11	-13	-12	Bpifrance	35
< 3.500 hab.	-19	-25	-19		
[3.500 ; 10.000] hab.	-26	-17	-19	Banques mutualistes	11
> 10.000 hab.	0	4	-9		
Intercommunalités	4	-17	1	La Poste (services)	35,5
Notaires	-14	10	13	La Poste (colis)	46
Habitats spécifiques	-	2	-		

Source : CDC – BdT – Enquête BVA auprès de 1045 personnes

	2018	2019	2020
Taux E-signataires		57%	80%
<i>Perception par les clients sur le critère simplicité (note entre 0 et 10)</i>			
OLS & SEM Logement	6,8	6,8	6,6
EPL	5,7	6	5,8
Notaires	6,5	7,4	7,2
Collectivités et Intercommunalités	6,3	6,5	6,4
Entreprises	5,7	5,8	5,4
Habitats spécifiques	-	6,5	-
<i>Perception par les clients sur le critère réactivité (note entre 0 et 10)</i>			
	2018	2019	2020
OLS & SEM Logement	7,5	7,6	7,3
EPL	6,2	6,5	6,6
Notaires	6,8	8	7,8
Collectivités et Intercommunalités	6,8	6,7	6,8
Entreprises	6,3	6,3	6,4
Habitats spécifiques	-	6,5	-

Annexe n° 4. Évolution des effectifs de la BdT

	Effectifs directions fin 2016	Effectifs directions fin 2017	Effectifs BdT au 30/06/2018	ETP au 30/06/2018	Effectifs BdT fin nov 2021	ETP fin nov 2021	Transferts nets EP/BdT mi 2018 → nov 2021	Ecart net entre effectifs nov 2021/mi 2018 (yc transferts)	% évol par rapport création BdT (yc transferts)
 des clientèles bancaires	420	355	333	325,4	302	297,2	-31	0	0%
Dir. de l'investissement	224	215	179	176,7	232	226,5	-4	57	32%
Dir. des prêts	162	155	167	162	166	160,9	-25	24	14%
Dir. du réseau	835	804	804	785,4	855	837,6	-39	90	11%
Dép. Digital			30	29,7	88	87	4	54	180%
Dép. Finances			61	59,4	75	73,6	-5	19	31%
Dép. RH			42	41,5	6	6	-40	4	10%
Direction BdT (cab/secrét)			0	0	9	9	6	3	
Total BdT	1641	1529	1616	1580,1	1733	1697,8	-134	251	16%

Source : CDC – BdT

Annexe n° 5. Programmes nationaux accompagnés par la BdT (source : CDC – BdT)

Action Cœur de Ville (ACV) : la CDC lance en mars 2016 un programme d'action pour appuyer les villes moyennes et intercommunalités qui décident de faire de la redynamisation de leur centre-ville une priorité. Ce dispositif nommé « Centres-Villes de Demain » contient dix démonstrateurs et permet de conventionner avec une centaine de villes en quelques mois. Après les élections présidentielles de 2017, le Directeur général de la CDC propose de mobiliser 1 Md€ de fonds propres dans le cadre d'une nouvelle politique publique de redynamisation des centres-villes des villes moyennes. Dès la première Conférence Nationale des Territoires, le Président de la République a exprimé en juillet 2017 sa volonté d'impulser un plan national destiné à la redynamisation des villes moyennes.

En prenant appui sur la démarche Centres-Villes de Demain, la CDC a pu partager son expérience et sa connaissance fine de ces territoires, alimenter la réflexion et proposer des axes d'intervention, contribuant ainsi à la conception du futur Programme Action Cœur de Ville. Sollicité par les pouvoirs publics, le Directeur général a ainsi soumis à la Commission de surveillance dès novembre 2017 un cadre d'intervention. De fait, la CDC est le premier financeur du Programme ACV et une convention lie l'État à la CDC sur ce programme. Elle a été signée en date du 26 juillet 2018.

1- Les moyens financiers mobilisés par la Banque des Territoires

Les moyens d'expertise pour favoriser l'émergence et la réalisation des projets dans le temps du Programme : 100 M€

- **Le cofinancement** des missions de conseils, d'expertises et d'études **dans la limite de 50%** ;
- **Le financement à 100%** de certaines missions de conseils et d'expertises aux formats courts et moyens (de 7 à 25 jours) à travers un marché à bon de commande multithématique et un marché à bons de commande spécifique pour constituer une AMO auprès des chefs de projet ACV pour 70 villes plus fragiles et moins matures dans leur projet de redynamisation.

Les moyens pour investir dans les projets auprès d'acteurs privés et au travers de CDC Habitat pour le logement et l'habitat : 900 M€

Tous les projets dans les territoires Cœur de Ville ne peuvent être portés par les seuls moyens des budgets publics locaux. Les acteurs privés doivent aussi apporter une partie des moyens et contribuer à apporter des solutions. La BdT s'engage en tant qu'investisseur de long terme s'engage sur cet objectif et mobilise en plus les capacités d'investissement CDC Habitat pour contribuer à l'offre et la qualification des logements dans les Cœurs de Ville.

Afin d'accélérer la capacité de transformation des projets, le métier investisseur de la Banque des Territoires a adapté sa doctrine en juin 2018 pour le programme ACV. La Banque des Territoires se positionne nécessairement comme accompagnateur de projets d'initiative publique ou privée et adopte habituellement une position d'actionnaire minoritaire. Elle pourra généraliser les interventions où elle atteint des taux de participation qui frôlent les 50% (49,9%) et ceci quelle que soit la nature de la structure juridique concernée.

- La Banque des Territoires pourra mettre en place par ailleurs des quasi-fonds propres de manière dissymétrique par rapport aux autres investisseurs, afin d'améliorer le financement des projets d'investissement, tout en restant minoritaire au capital et en garantissant une rémunération identique à celle des fonds propres.
- Le ratio dettes /fonds propres (*gearing*) pourra être inversé par rapport aux exigences de marché et passer de 60/40 à 40/60.
- Le TRI attendu reflète le couple risque-rendement, ce qui peut avoir un effet pénalisant pour des projets plus risqués mais plus difficiles à réaliser. Ainsi, la Banque des Territoires pourra accepter de maintenir une exigence de rentabilité des projets immobiliers dans les Cœurs de ville à 5 ou 6% (identique à celui attendu dans les grandes agglomérations) au lieu de 8 à 9 % qui seraient plus conformes aux niveaux de risque.

- Si le niveau de pré-commercialisation habituellement exigé par la CDC est généralement de 50-60 %, la Banque des Territoires pourra accepter pour certaines classes d'actifs très spécifiques (projets structurants pour lesquels l'intervention de la CDC est décisive) de diminuer cette exigence en s'alignant ainsi sur les positions, plus souples, de certains des partenaires.
- La Banque des Territoires pourra intervenir dans des projets immobiliers complexes sur des centres anciens, incluant logements, copropriétés, commerces, activités.
- Dérogation : à titre exceptionnel et dans la perspective d'un relai ultérieur par le marché, la Banque des Territoires pourra intervenir en posture majoritaire pour accélérer l'émergence des projets ou dans le cas où la mobilisation initiale de co-investisseurs est difficile.

Les moyens pour financer les projets : 700 millions de prêts renouvellement urbain Action Cœur de Ville. Le prêt Action Cœur de Ville présente les caractéristiques financières suivantes :

- Une durée de prêt allant jusqu'à **20 ans**
 - Un **taux du Livret A + 0,60%**
 - Une quotité de financement pouvant atteindre **100% du besoin d'emprunt**
Pour que le projet soit éligible, il doit remplir deux conditions impératives :
 - Être situé **dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT)**
 - Figurer dans **une convention Action Cœur de Ville** des 222 villes du dispositif national
- Depuis 2020 : prêt renouvellement urbain ACV à taux fixe sur BEI :
- Une durée de prêt allant jusqu'à **25 ans**
 - Un **taux fixe** (barème mensuel BEI)
 - Une quotité de financement pouvant atteindre 50% du montant d'investissement du projet



Petites villes de Demain (PVD)

1- Objectifs et Moyens du programme PVD

Officiellement **lancé le 1^{er} octobre 2020**, par la **ministre de la Cohésion des territoires** et des Relations avec les collectivités territoriales, le programme Petites Villes de Demain (PVD) est un programme d'appui de l'ANCT. Son objectif est la **revitalisation de 1 600 villes de moins de 20 000 habitants** exerçant des fonctions de centralité et qui subissent une dynamique de fragilisation, afin de **conforter leur rôle de rééquilibrage territorial**.

Il articule une **palette de moyens, locaux et nationaux**, d'un volume de **3 Md€** pour aider les élus locaux, à se doter d'un projet global de redynamisation et à le piloter sur la durée du mandat (2020-2026). Les principaux financeurs du programme sont : l'État, la Banque des Territoires, l'Anah et le Cerema. Une quarantaine d'autres partenaires sont mobilisés et contribuent à une soixantaine de mesures d'accompagnement qui pourront être complétées par la suite. Les territoires PVD ont été **proposés par les préfets et la liste définitive a été arrêtée en avril 2021**, selon la méthode qu'ils auront retenue (liste « fermée » consensuelle ou appel à candidature) après concertation avec les régions et départements.

Pour les communes et intercommunalités bénéficiaires, la démarche donne rapidement lieu à une convention d'adhésion, puis à la signature, dans un délai de 18 mois maximum, d'une convention-cadre valant opération de revitalisation du territoire (ORT).

Dix mesures clés du programme sont mises en avant par l'État :

- Le financement possible jusqu'à 75 % de postes de chef de projet PVD ;
- Le financement sur deux ans de postes de managers de centre-ville ;
- L'accompagnement sur 2 jours, sous forme d'atelier, pour mener une co-construction sur des actions complexes ;
- La prise en charge d'une partie du déficit d'opération pour la reconversion de friches ;
- Le financement de 1000 îlots de fraîcheurs et d'espaces publics plus écologiques ;
- Les réductions fiscales pour les travaux dans l'immobilier ancien (dispositif Denormandie), dans le cadre d'une opération de revitalisation de territoire ;
- La création de 800 France Services, d'ici 2022 dans les communes du programme ;
- La création de 200 tiers-lieux Fabriques du territoire ;
- Le déploiement de 500 Micro-Folies, tiers-lieux numériques culturels ;
- Les aides financières et l'accompagnement de la Fondation du Patrimoine.

Le Préfet de région anime le Comité régional des financeurs (CGCT R1232-11) qui réunit l'ensemble des partenaires financeurs du programme (dont les directions régionales de la Banque des Territoires) et assure la coordination des engagements financiers pour les projets présentés par les villes. Chaque financeur reste toutefois décideur et responsable des moyens qui le concernent. Dans chaque territoire PVD, la démarche est pilotée par un comité de projet local présidé par les élus et où siègent les partenaires et le préfet de département. Le représentant de la direction régionale de la Banque des Territoires peut y être associé selon les sujets traités.

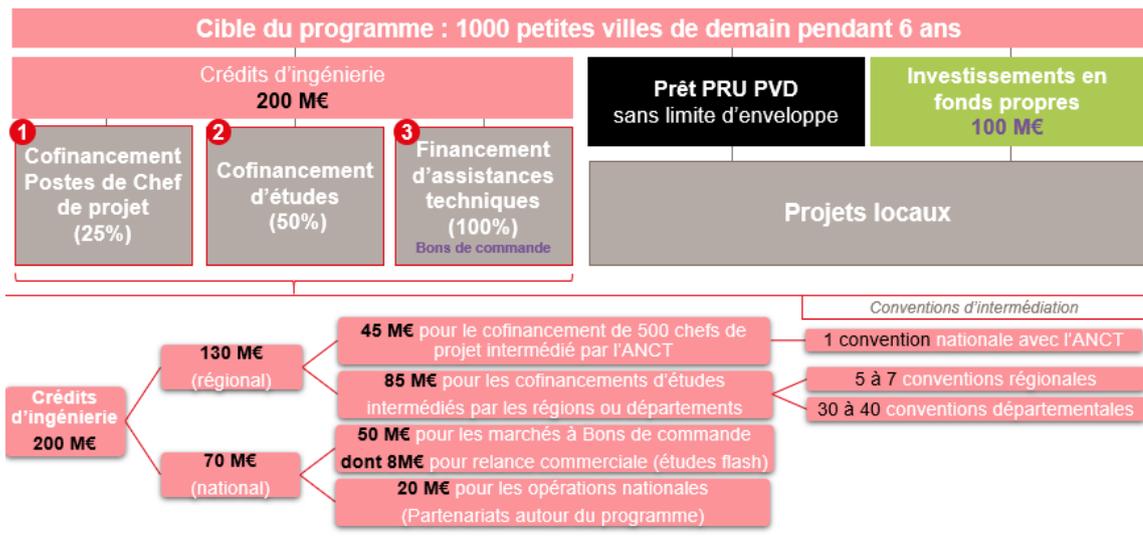
2- Les engagements de la CDC dans le Programme Petites Villes de Demain

Une implication active dans la gouvernance du programme :

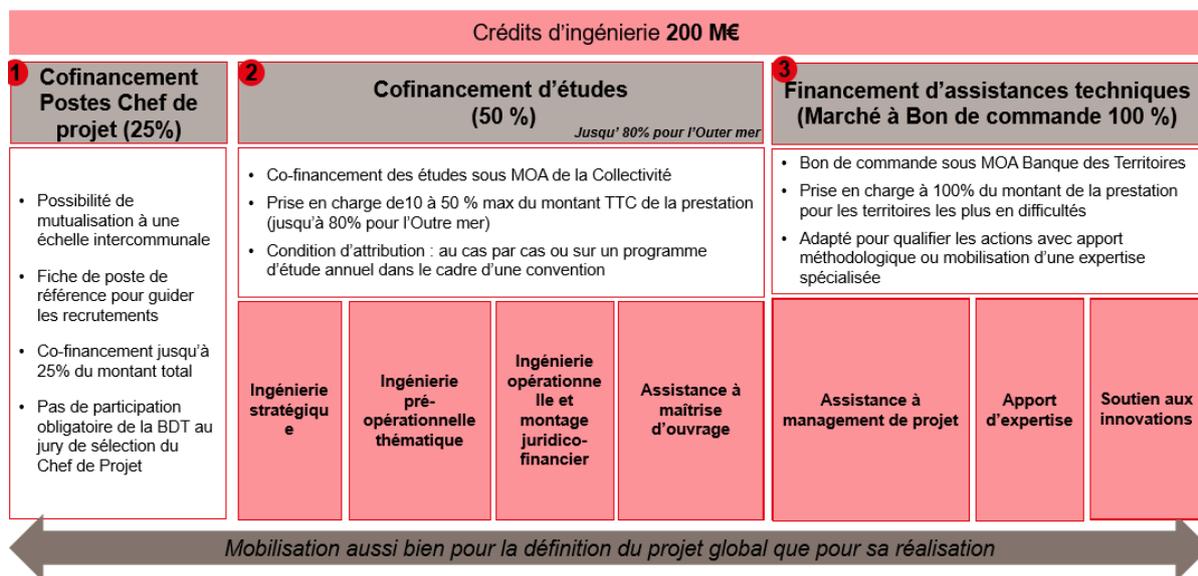
- Comité de pilotage national, présidé par la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (2 fois par an minimum) ;
- Comité technique de coordination, sous la présidence de la direction du programme ANCT (mensuel) ;
- Réunion hebdomadaire de coordination avec l'ANCT.

Pour la CDC, le programme PVD, c'est :

- **Un objectif de 100 M€ d'investissement sur fonds propres** dans des sociétés de projet.
- **Une ouverture aux PVD du Prêt Renouvellement Urbain PVD** étendu jusqu'à 30 ans.
- **Une offre de formation à l'ingénierie de projet** destinée aux chefs de projets et aux élus locaux portés par l'Université des Territoires (UDT) pour un montant de **100 K€**.
- **Une enveloppe de 200 millions € d'aide** à l'ingénierie territoriale



3- La mise en œuvre des crédits d'ingénierie



Afin de faciliter l'accès des bénéficiaires au **financement de la Banque des Territoires pour les postes de chef de projet (45 M€)**, celui-ci va être confié par convention à l'ANCT et la DGCL. Les contributions de la Banque des Territoires seront ainsi attribuées en parallèle avec les aides de l'ANAH, dont le circuit d'instruction est déjà en place et bien identifié par les collectivités.

Pour assurer le **co-financement des ingénieries locales (85 M€)**, un travail est en cours au niveau de chaque direction régionale pour organiser, selon son contexte local, des partenariats au niveau régional ou départemental pour confier à ces collectivités la gestion de nos co-financements, en complément de leurs propres interventions.

L'assistance technique apportée aux territoires via des **marchés à bons de commande (50 M€)** est gérée directement par la Banque des Territoires ainsi que les opérations nationales concernant diverses études et partenariats contribuant au programme.

Une enveloppe nationale (20 M€) pour accompagner des initiatives nationales ainsi que les démarches d'innovations et les expérimentations.

En outre, le programme Petites Villes de demain servira de levier aux plans de relances déployés par la Banque des Territoires au même titre que les autres programmes (ACV, TI...) et viendra enrichir ces dispositifs afin de revitaliser ces petites centralités et de lutter contre la fracture territoriale.

4- Les conventions d'intermédiation Banque des Territoires /ANCT/DGCL en Bretagne et Centre-Val de Loire

A la demande de l'État, la Banque des Territoires a accepté d'expérimenter le positionnement de l'ANCT en « guichet unique de l'ingénierie » en confiant l'intermédiation de ses aides aux Préfets, délégués territoriaux de l'ANCT dans deux régions : Centre-Val de Loire et Bretagne. Ce sont donc les DDTM qui sont chargées, au niveau départemental, d'en faire connaître les conditions et de les attribuer selon le « Référentiel d'ingénierie » établi par la BdT. L'ANCT, agence d'État au statut d'EP, ne dispose pas de lignes budgétaires dans les préfetures. Ses crédits sont mis à disposition des Préfets via un fond de concours (BOP112) géré par la DGCL. C'est par le même canal que les crédits BdT seront adressés aux préfetures, la DGCL étant partie à la convention et bénéficiaire des versements.

La contribution BdT déléguée l'ANCT en région Bretagne et Centre-Val de Loire permettra le **cofinancement d'études** nécessaires pour élaborer et mener à bien le projet global de redynamisation (jusqu'à 50%). La participation effective s'établit dans une fourchette de 10% à 50% du montant TTC de la prestation.

La convention pour le déploiement des aides Banque des Territoires à l'ingénierie concerne exclusivement le cofinancement d'études pour les trois premières années du programme soit 60% de l'enveloppe prévisionnelle établie sur la base de 85 000 € par territoire PVD (en Bretagne par exemple 51 X 85 K€ = 4,4 M€). La mise en œuvre de nos financements destinés aux postes de chefs de projet PVD fait l'objet d'une autre convention, nationale et valant pour la France entière, avec l'ANCT et la DGCL.

Le montant total de la dotation apportée par la Caisse des Dépôts au Programme Petites Villes de Demain en Bretagne pour 2021-2023, est réparti annuellement comme suit :

- 40% en 2021
- 30% en 2022
- 30% en 2023

Les montants correspondants seront contractualisés et versés directement aux bénéficiaires par l'État à partir d'un fonds de concours mis en place et géré par la DGCL à cet effet.

5- La convention de Banque des Territoires /ANCT/DGCL pour le co-financement des postes de chefs de projet

Pour faciliter la mise en œuvre du co-financement par la Banque des Territoires des chefs de projet, compte tenu de l'engagement financier de l'Etat à travers ses agences ANCT et ANAH, il a été proposé de déléguer à l'Etat (via la DGCL) et en lien avec l'ANCT, les moyens de la Banque des Territoires.

Territoires d'industrie (TI)

La Banque des Territoires accompagne depuis son lancement en novembre 2018 le programme Territoires d'industrie qui vise à valoriser la reconquête industrielle de 146 territoires situés majoritairement dans des villes petites et moyennes et en zone rurale, en partant des projets territoriaux avec la participation conjointe des collectivités locales et des industriels.

La Banque des Territoires s'est engagée dans le programme Territoires d'industrie en y consacrant des enveloppes de 500 M€ de fonds propres et de 26 M€ de crédits d'ingénierie. A date, elle a d'ores et déjà mobilisé près de 400 M€ en faveur de ce programme pour une centaine de projets et apporte sa contribution aux côtés de l'État, des collectivités territoriales et de nombreux opérateurs (ADEME, Business France, Pole emploi et particulièrement Bpifrance).

Il faut souligner la complémentarité au sein du groupe Caisse des Dépôts des offres de la Banque des Territoires et de Bpifrance pour l'industrie : la Banque des Territoires finance le « contenant » (aménagement, immobilier, grands réseaux, accès aux compétences via la formation...), Bpifrance finance le « contenu » (financement direct et accompagnement des entreprises industrielles et de leurs équipements).

Pour sa part, opérateur historique de l'aménagement et du développement local, la Banque des Territoires accompagne et finance donc l'environnement dans lequel un industriel installe ses équipements à travers toutes ses activités : ingénierie qui accompagne les acteurs locaux, investissement dans le foncier et l'immobilier industriel, mutation écologique des industries, réseaux numériques et de transport, financement des collectivités et des EPL, attractivité des villes moyennes et rurales, soutien à la formation professionnelle.

Afin d'accélérer et d'amplifier le renouveau industriel et de favoriser le rebond de l'industrie post crise sanitaire, la Banque des Territoires est mobilisée dans le cadre du plan de relance de la Caisse des Dépôts et a doublé son implication en faveur du programme Territoires d'industrie pour un total de plus d'un milliard d'euros, soit 800 M€ de fonds propres auxquels s'ajoutent 250 M€ de prêts sur Fonds d'épargne.

La Banque des Territoires consacre ces moyens dédiés à la relance industrielle au travers de quatre priorités sur lesquelles ces nouveaux moyens sont mobilisés :

- Investir dans l'aménagement et l'immobilier industriel (450 M€ en fonds propres et 250 M€ de prêts sur Fonds d'épargne) ;
- Accompagner la transition énergétique et environnementale de l'industrie (340 M€ en fonds propres) ;
- Accompagner la mutation de la formation vers les métiers industriels (10 M€) ;
- Accompagner les stratégies industrielles territoriales (moyens d'ingénierie).

En 2019, année de lancement, après le temps de latence de la mise en place des Territoires d'Industrie, 13 projets ont été soutenus par la Banque des Territoires pour un investissement de 40 M€ en fonds propres.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, jusqu'au 30 juin 2021, la Banque des Territoires a investi dans 94 projets engagés (38 depuis début 2021) pour un montant de 356M€ permettant notamment la construction de 16 usines.

Par ailleurs, la Banque des Territoires a financé 145 études pour un total de 5M€. L'ensemble des régions a bénéficié d'au moins une ingénierie et 47% des Territoires d'industrie ont bénéficié d'au moins d'une ingénierie.

La Banque des Territoires a également mobilisé 14,6M€ de prêts Gaïa Territorial (mis en marché fin 2020).

Les objectifs de la Banque des Territoires dans le cadre de son propre plan de relance sur la période 2020/2024 visent à mobiliser des solutions de financement en faveur de la ré industrialisation pour un montant d'1 Md€ avec comme impact :

- Investir globalement dans plus de 300 projets industriels ;
- Améliorer l'attractivité de 30 sites clés en main sur les 127 existants par le financement de solutions de services aux industriels ;
- Investir 100M€ dans la reconversion de friches jusqu'en 2024 ;
- Investir dans 40 projets d'hydrogène vert d'ici 2024 (production d'hydrogène vert en local, valorisation d'hydrogène fatal, décarbonation d'industriels, déploiement de premiers écosystèmes : stations d'avitaillement et véhicules) ;
- Accompagner l'ouverture de 70 centres de formation permettant de former aux métiers industriels 15 000 personnes par an afin de répondre à une partie significative des besoins : 70 000 emplois restent non pourvus dans le secteur industriel ;
- Analyser au moins deux filières par région à partir de l'étude Trendeo qui a quantifié par filière et par région la dépendance industrielle pour accompagner les stratégies territoriales

industrielles en particulier par la cartographie des chaînes d'approvisionnement afin de les sécuriser et de mieux utiliser les ressources locales.

NPNRU / ANRU – Politique de la ville

Le groupe Caisse des Dépôts, et la Banque des Territoires en particulier, est un acteur historique et majeur de la politique de la ville et du renouvellement urbain, qui s'inscrit au cœur de son action pour réduire les fractures territoriales.

Le groupe est ainsi l'un des premiers financeurs, en prêts ou en fonds propres, des projets de transformation des quartiers portés par les collectivités territoriales, par les organismes de logement social et par des investisseurs privés. La Banque des Territoires participe également au renforcement de l'ingénierie des partenaires locaux en co-finançant des études, notamment pour développer et soutenir l'activité économique et l'attractivité des quartiers.

Son engagement en la matière s'est concrétisé par la signature de **conventions d'objectifs successives** avec l'État fixant les objectifs et les moyens alloués à l'accompagnement des quartiers prioritaires.

Dans le cadre de la **convention portant sur la période 2014-2020**, et déclinée en conventions d'application avec l'ANRU et l'ANAH, la Banque des Territoires :

- A consacré **100 M€ de crédits d'ingénierie et de co-financements en soutien des projets menés par les collectivités locales** : projets urbains dans le cadre du NPNRU, projets de requalification d'habitat privé dégradé soutenus par l'ANAH et projets de développement économique dans le cadre des contrats de ville dont la CDC est également signataire ;
- Assuré une part prépondérante du financement de ces projets en accordant **9,5 Mds de prêts** aux maîtres d'ouvrages (bailleurs sociaux, collectivités locales) ;
- Et affirmé sa vocation d'investisseur sur les territoires concernés avec **250 M€ de fonds propres investis dans des projets** pour soutenir l'attractivité et l'activité économique des quartiers ainsi que plus de 50 M€ pour soutenir l'entrepreneuriat et la création d'entreprises (activité désormais portée par Bpifrance).

La nouvelle convention 2021-2023, signée avec la Ministre déléguée auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargée de la ville, le 2 juillet 2021 réaffirme l'engagement de la Banque des Territoires pour la politique de la ville.

Sur les 3 ans de cette nouvelle convention, la CDC s'engage à mobiliser une enveloppe de fonds propres de 225 M€ pour accompagner la mise en œuvre des projets dans les quartiers et investir dans ces projets :

- 75 M€ sont prévus pour co-financer l'ingénierie de projets urbains dans le cadre du NPNRU et pour accompagner des projets de développement économique ainsi que des interventions sur de l'habitat privé dégradé.
- 150 M€ sont prévus pour investir dans des projets visant au développement de l'activité économique des quartiers.

Alors que l'impact de la crise sanitaire et économique est particulièrement fort sur les habitants des quartiers, l'enjeu est de renforcer encore la mobilisation pour les politiques d'insertion, d'emploi et de développement économique au bénéfice des quartiers et de leurs habitants.

Ainsi, **le développement économique demeure le fil conducteur de ces interventions** dans les quartiers avec notamment :

- La participation de la Banque des Territoires au **programme Quartiers productifs** porté par la Ministre de la Ville, en partenariat avec l'ANRU, l'ANCT et Bpifrance ;
- le déploiement **du plan de relance** de la Banque des Territoires en veillant à ce que les quartiers bénéficient de toutes ses interventions en matière de développement économique et de cohésion sociale, qu'il s'agisse d'investissements immobiliers, dans des entreprises l'économie sociale et solidaire, ou du déploiement du plan 100 foncières de redynamisation – 6000

commerces/services via des interventions en fonds propres pour les entreprises publiques locales partenaires privilégiés de ces territoires en matière de développement économique.

Par ailleurs, la Banque des Territoires demeure **un des premiers financeurs des projets urbains dans les quartiers, via la mobilisation des prêts sur Fonds d'épargne** :

- Prêts de droit commun pour les bailleurs sociaux (construction et réhabilitation de logements) ;
- Prêts projets urbains (PPU) et prêts renouvellement urbain aménagement (PRU AM) pour financer les collectivités (réalisation d'infrastructures et d'équipements collectifs, écoles, gymnases, aménagement espace public, réseaux...) et pour des investissements privés dans les quartiers (commerces, locaux d'activités...).

L'offre de financement de la Caisse des Dépôts a également été enrichie d'un prêt dédié aux copropriétés dégradées et en direction des bailleurs sociaux pour financer des opérations de réhabilitation thermique (notamment via des ressources de la Banque européenne d'investissement) et pour renforcer leur haut de bilan via des titres participatifs.

1 – Le soutien des projets de transformation des quartiers en crédits d'ingénierie

La Banque des Territoires apporte son expertise et des moyens d'ingénierie complémentaires pour la mise en œuvre :

- Des projets urbains labellisés NPNRU par l'ANRU nécessitant un accompagnement particulier. Il s'agit notamment de co-financement d'interventions en faveur de l'ingénierie financière utile à la dimension opérationnelle des projets, de démarches affirmées de transition écologique et de prise en compte de l'urbanisme durable, toujours en priorisant le développement économique afin d'appuyer la nécessaire mobilisation locale sur ces sujets ;
- Des projets sur les quartiers de la politique de la ville qui ne voient pas d'intervention de l'ANRU, mais engageant des actions sur les volets du contrat de ville consacrés au développement économique ;
- Des projets de collectivités locales engagées dans le traitement de l'habitat privé dégradé afin de faciliter leur rénovation et qui sont soutenus par l'ANAH, notamment dans le cadre du Plan Initiative Copropriétés (PIC)

2 – Investissements en faveur du développement économique et de la cohésion sociale

Les investissements de la Banque des Territoires pour contribuer à rendre les quartiers plus attractifs, durables et inclusifs prennent notamment la forme :

- **D'investissements dans des projets immobiliers** permettant d'appuyer la diversification fonctionnelle de ces territoires, qu'il s'agisse de permettre aux porteurs de projets et créateurs d'entreprises de disposer de locaux adaptés afin d'exercer leur activité (hôtels d'entreprises, centres d'entrepreneuriat, villages d'artisanat, transformation d'immobilier d'entreprise existant...) ou d'enrichir l'offre de services pour les habitants (commerces, équipements de santé et médico-sociaux, de loisirs) ou encore d'équipements de type coworking à destination des résidents des quartiers (notamment dans le contexte de la généralisation du télétravail...). Sont également compris les investissements relatifs à la reconversion de friches.

Sur l'année 2020, ces investissements en QPV ont atteint 57 M€ pour 13 opérations, principalement sur le segment du commerce.

- **D'un accompagnement renforcé, par des interventions en fonds propres et quasi-fonds propres, des Entreprises Publiques Locales (EPL)**, partenaires privilégiés des collectivités pour le développement économique de ces territoires dont leur rôle spécifique dans l'aménagement et le portage immobilier et notamment du déploiement du plan 100 foncières de redynamisation – 6 000 commerces/services dans le cadre du Plan de relance.
-
- **D'investissements directs dans des entreprises ou en soutien d'actions déterminantes pour l'inclusion des personnes et territoires fragiles** dans cinq secteurs prioritaires : l'inclusion

numérique, l'éducation et la formation professionnelle, la solidarité et le médico-social, la transition alimentaire, et des projets d'activité ayant un impact direct sur l'économie et l'emploi local (insertion par l'activité économique, tiers-lieux d'innovation sociale, économie circulaire...) en portant une attention particulière à l'émergence, au développement et au changement d'échelle d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.

La Banque des Territoires participe au **programme expérimental Quartiers productifs**. Présenté lors du Comité Interministériel à la Ville du 29 janvier 2021, ce programme, porté par le Ministère chargé de la ville et mis en œuvre conjointement par l'ANCT, l'ANRU, la Banque des Territoires et Bpifrance, vise à accélérer et accompagner les projets de développement économique sur une sélection de territoires pilotes.

Il est déployé tout d'abord sur une première vague de 14 territoires pilotes : la Métropole Aix-Marseille, la Communauté urbaine d'Arras, Laval Agglomération, la Communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre, Pays de Montbéliard Agglomération, Montpellier Méditerranée Métropole, l'EPT Est Ensemble, l'EPT Grand Paris Sud, le Grand Narbonne, le Grand Nancy, Orly-Choisy, Roubaix, Toulouse Métropole et Saint-Louis de la Réunion.

Au-delà du fait de rendre plus lisible l'offre existante d'aides et de services, cette démarche vise à identifier et soutenir en ingénierie, en investissement et en expertise, par un appui opérationnel et une mobilisation d'aides dédiées, les projets structurants à vocation économique dans les quartiers prioritaires, autour de quatre priorités :

- Le soutien à l'entrepreneuriat ;
- Le développement du commerce et de l'artisanat ;
- L'implantation d'activités productives ;
- La transition numérique.

Le développement des bus France Services dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

La Banque des Territoires a engagé 2.7 M€ pour financer 45 structures itinérantes « France Services » dans les QPV ; ces structures sont lauréates de deux AMI lancés par l'État. Un troisième AMI est en cours qui pourrait labelliser une quinzaine de structures itinérantes supplémentaires en QPV (jusqu'à 30 maximum) et mobilisera un nouveau financement d'environ 0.9 M€ de la Banque des Territoires (jusqu'à 1.8 M€ maximum). Ces financements permettent l'achat des véhicules et du matériel nécessaire à leur fonctionnement. Cette politique contribue à développer un service public de proximité pour les habitants des quartiers prioritaires et répond au défi de la transition numérique pour nombre d'entre eux.

2- Prêts aux bailleurs sociaux et pour des investissements en politique de la ville

La Banque des Territoires mobilise les prêts sur Fonds d'épargne pour financer les investissements de renouvellement urbain, aux côtés des bailleurs sociaux mais aussi pour la réalisation d'équipements publics et privés. Ces prêts seront octroyés dans le cadre des procédures d'instruction de l'épargne réglementée.

Concernant les bailleurs sociaux, l'ensemble de la gamme des prêts sur Fonds d'épargne pour le logement social est mobilisé afin de financer le développement ou la reconstitution de l'offre locative sociale, l'amélioration des logements locatifs sociaux et notamment la rénovation thermique ainsi que les travaux de résidentialisation des immeubles.

Hors du champ du logement social, les financements sur Fonds d'épargne pour la politique de la ville et la rénovation urbaine se concentrent sur les prêts renouvellement urbain et aménagement (PRU AM) mobilisables sur tous les QPV et les prêts projets urbains (PPU) mobilisables sur les quartiers de veille active (article 13 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014). Dans leurs périmètres respectifs, les PRU AM et les PPU permettent de financer les mêmes types d'opérations, à savoir :

- Les équipements publics : construction, acquisition ou réhabilitation de bâtiments publics ainsi que d'établissements d'enseignements ;
- Les infrastructures et aménagements urbains : infrastructures de transport, d'eau potable et d'assainissement, hospitalières, de valorisation de déchets, systèmes de production et de distribution d'énergies renouvelables, requalification des espaces publics et aménagements concourant au projet urbain du quartier, etc. ;
- La construction, l'acquisition ou la réhabilitation de bâtiments tertiaires privés contribuant à la revitalisation économique du quartier (commerces, bureaux...)
- Le portage foncier dans le cadre de projets d'aménagement.

Annexe n° 6. Dépenses au titre des marchés publics de prestations intellectuelles CDC, incluant l'ingénierie, sur la période 2016-2021

Tableau n° 1 : Montant des marchés publics de prestations intellectuelles, incluant l'ingénierie, sur la période 2016-2021 (en M€)

Nature des prestations	Nombre de marchés	Montants notifiés HT
Appui aux territoires, développement durable, numérique et urbain	257	85
Organisation et stratégie	236	32
Service et prestation de design (UX/UI design)	15	8
Conseil et assistance à maîtrise d'ouvrage hors informatique	71	6
Assistance à maîtrise d'ouvrage informatique	26	5
Valorisations financières (actifs financiers, sociétés...)	44	2
Valorisations immobilières	25	1
Assistance, conseil, audit et certification qualité	7	0
Gestion immobilière et locative	2	0
TOTAL	683	140

Source : CDC, calcul Cour des comptes.

Tableau n° 2 : Montant des cotisations, mécénat et subventions de la BdT sur la période 2016-2021 (en M€)

Nature	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Cotisations</i>	0,8	0,1				0,9
<i>Mécénat</i>	1,4	1,8	1,5	1,4	1,1	7,2
<i>Subventions</i>	50,2	53,5	58,5	51,4	56,0	269,6
Total	52,4	55,3	60,0	52,8	57,2	277,7

Source : CDC, calcul Cour des comptes.

Tableau n° 3 : Évolution des subventions à l'ingénierie sur 2016 -2021

Nature	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Politique de la ville, immobilier tourisme	5,7	8,1	10,9	11,2	16,1	52,0
Réseau pour l'économie et la cohésion sociale (dont micro crédit)	9,7	10,6	12,2	8,3	8,2	49,0
Programmes nationaux (Action Cœur de Ville, Territoires d'industrie)	0,0	0,0	0,4	5,4	6,7	12,5
Dispositif Local d'accompagnement (DLA)	5,2	4,6	5,4	5,5	5,9	26,6
Ingénierie Territoriale			0,4	5,1	4,8	10,3
Total	20,6	23,3	29,2	35,4	41,8	150,3

Source : CDC, calcul Cour des comptes.

Annexe n° 7. Exemples d'intervention de la banque des territoires

DR Auvergne Rhône Alpes – Politique de la ville et immobilier

La CDC a réalisé l'acquisition en 2018, pour 7,4 M€, d'un immeuble de bureau de 7 étages, dans une zone couverte par l'ANRU (PNRU 1). Cet immeuble a vocation à accueillir un commerce, une MSP, des bureaux dont une association à vocation sociale, la FIDEV. Il est envisagé de le vendre en 2022.

Acquisition réalisée auprès de Linkcity, faisant appel à la banque ARKEA Crédit Mutuel, à plusieurs conseils juridiques (rédaction de la VEFA, statuts de la SASU), un conseil en immobilier (président de la SASU) et des commercialisateurs. Fin 2021, l'immeuble est occupé à 80 %.

Calendrier et dates de réalisation de l'opération (à la date du 15 décembre 2021) :

- Obtention du permis de construire initial : 19 mai 2017, modifié le 14 juin 2018,
- Accord du Comité national d'engagement : 1er juin 2018,
- Signature du BEFA de la MSP : 9 novembre 2018,
- Signature du BEFA de la FIDEV : 19 décembre 2018,
- Création de la SASU Mermoz Le Flyer : 19 décembre 2018,
- Signature de l'acte authentique de la VEFA : 21 décembre 2018,
- Début des travaux : janvier 2019,
- Date de livraison : 9 août 2020,
- Obtention des labels BREEAM Excellent (29 janvier 2021) et BBC Effinergie (11 juin 2021).

En 2021, un investisseur (SHAM, groupe Relyens) a marqué un intérêt pour l'acquisition de l'immeuble Mermoz. Cette opération s'inscrit dans leur stratégie de gestion de portefeuille et d'implication sur le périmètre Économie Sociale et Solidaire. Ils disposent de liquidités de l'ordre de 10 M€ à 50 M€ en fonds propres et ne sollicitent généralement pas de financement externe.

DR Nouvelle Aquitaine - Tourisme

1. SEMITOUR :

La CDC intervient dans la SEMITOUR depuis sa création par le département de la Dordogne (prise de participation de 19,97 %). Créé en 1998 par le conseil départemental de la Dordogne, la Semitour Périgord gère aujourd'hui 8 sites culturels, 4 sites d'hébergement et devient l'un des acteurs du tourisme le plus dynamique du département. Cette intervention directe dans le développement économique du territoire, qui ne relève plus de la compétence du département depuis la loi NOTRÉ, est justifiée par la CDC et le département par la compétence du département en matière de solidarité territoriale.

La SEMITOUR couvre l'ensemble du département avec des sites d'hébergement ou touristiques (châteaux) qui ne seraient structurellement pas viables sinon, en lien avec le site de Lascaux. 50% des visites se font sur le site de Lascaux, illustrant la solidarité territoriale recherchée entre un site « phare » (Lascaux) et des sites culturels moins connus (châteaux et cloître) ;

L'évolution de la fréquentation payante varie entre 400 000 et 750 000 en fonction des années (avec une baisse marquée en période COVID en 2020), et l'évolution du chiffre d'affaires HT (billetterie et boutique) entre 6,3 M€ (année COVID 2020), 7,3 M€ (en 2021, année de reprise) et 10 M€ (pour les années avant COVID). La SEMITOUR a toujours eu des résultats nets positifs, sauf en 2020 (perte de 340 000 €) et un résultat exceptionnel d'1,4 M€ en 2021.

La CDC a accompagné le plan 2016 – 2019 de la SEMITOUR, dans le cadre de ses réflexions stratégiques sur l'évolution des sites de Lascaux (Lascaux 1, 2 (fac simulé à proximité), 3 (consacré à l'art pariétal), 4 (mobile), projet numérique dans le cadre du plan de développement 2020-2024).

Le Plan 2016-2019 prévoyait une augmentation de capital et des prêts. La CDC est intervenue avec un prêt sur fonds d'épargne, en 2015, de 11,3 M€, sur 25 ans, à parité avec le Crédit agricole, dans le cadre de la première génération des prêts du plan Tourisme, élargissant les prêts au secteur public local. Ce montage est toujours possible. Selon la CDC, l'intérêt des prêts sur fonds d'épargne pour l'emprunteur résulte dans l'absence de demande de garantie de la part de la collectivité.

2. Futuroscope

La CDC a participé à la création en 2003 d'une SEM avec le département, permettant la reprise du site après la faillite d'Amaury Sports. Cette SEM a été transformée en SA en 2011, avec l'entrée de la Compagnie des Alpes aux côtés de la CDC et du département (via une SEM « patrimoniale »). En 2018, le constat est fait du besoin de renouveler l'offre du Futuroscope, dans un secteur des parcs de loisir concurrentiel avec une dynamique de réinvestissement des autres parcs (Puy du Fou, Beauval, Disneyland, Parc Astérix (dont CDA est également actionnaire)).

Ces investissements sont portés par une société de projet créée en 2020, détenue à 40 % par la CDC, 5 % par BPCE, 55 % par une SEM patrimoniale (14 M€ SEM, 10 M€ CDC, 80 M€ investisseur). L'objectif est de porter le nombre de visiteurs de 1 à 2-2,5 millions/an en 2028, avec la création de 200 emplois.

Les montants des apports en fonds propres et les prêts accordés par la CDC ont été effectués vers deux entités, avec une modification des participations de la CDC, qui intervenait à la fois dans la Société du Futuroscope, actionnaire aux côtés de sa filiale CDA) et dans la société de projet. À l'issue d'une opération pilotée par la direction des participations stratégiques, la CDC-BdT n'intervient plus que dans la société de projet immobilier, ses participations ayant été remontée à la CDA, dans le cadre d'une opération plus large de restructuration.

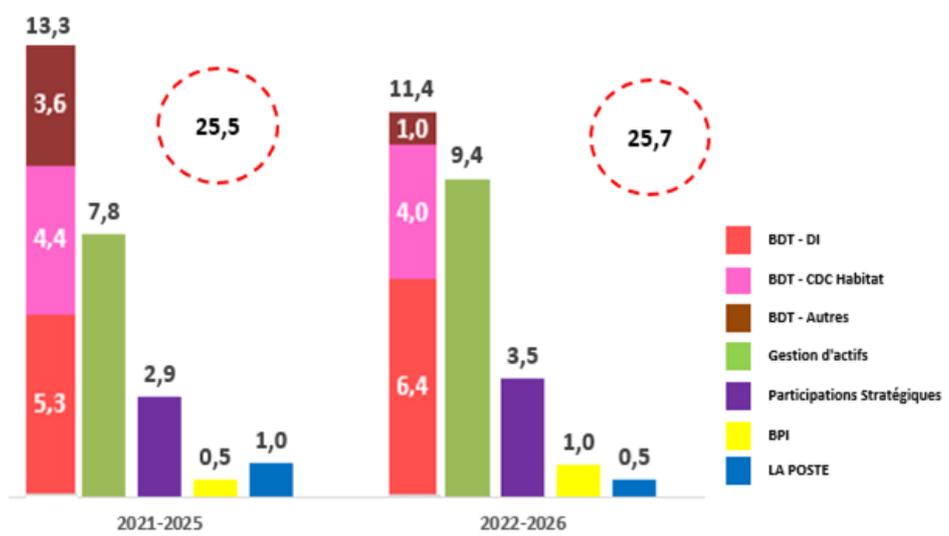
Entité 1 : Flux d'investissement depuis 2006 dans la Société du Futuroscope (SEM, devenue SA en 2011) pour un montant global de 12,1 M€ réalisés en trois dates.

Cette ligne de participation a été soldée à l'été 2021, la participation de la CDC dans la SA du Futuroscope a été remontée à la CDA.

Entité 2 : Les versements sont réalisés au fur et à mesure de l'avancée des travaux qui s'échelonnent jusqu'à la livraison du dernier actif en 2024.

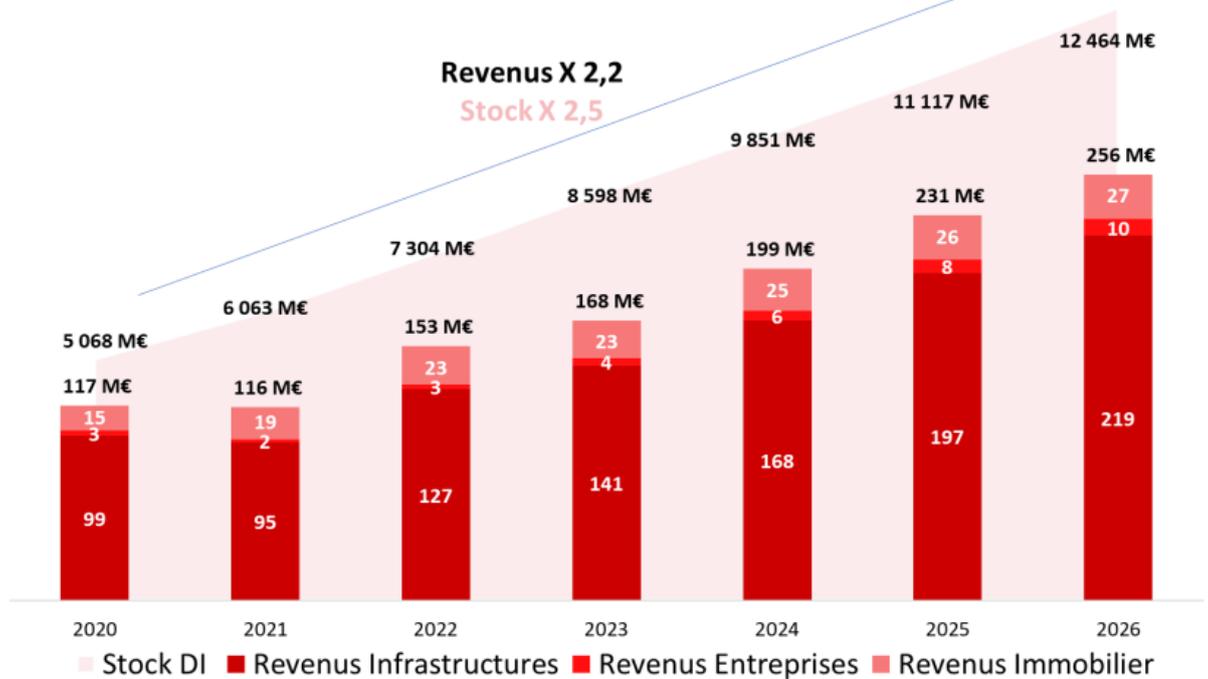
Annexe n° 8. Programmation pluriannuelle des investissements de la BdT

Schéma n° 7 : Évolution des investissements entre la programmation financière pluriannuelle 2021-2025 et 2022-2026



Source : CDC - BdT

Portefeuille Investisseur- Evolutions du stock et des revenus



LA BANQUE DES TERRITOIRES,
UN PROJET AMBITIEUX, DES RESULTATS FINANCIERS ENCORE INCERTAINS

Investissements (En Md€)	2022	2023	2024	2025	2026	PFP 2022-2026
Direction des Investissements						
Immobilier	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	1,4
Infrastructures	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	4,6
Actions	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Investissements nets BDT - DI	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	6,4
Prêts spécifiques Section Générale et Titres Participatifs						
Plan Logement	1,5	0,1	-0,4	-0,4	-0,4	0,4
Prêts DCB	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,2
Titres participatifs	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Investissements nets Prêts	1,7	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	0,5
CDC Habitat						
Investissements bruts CDC Habitat	1,9	1,0	0,8	0,6	0,7	5,1
Logements Intermédiaires/LAC/Conventionné	0,6	0,3	0,3	0,1	0,2	1,6
Investissement en Vefa (40 000 Vefa)	1,1	0,6	0,4	0,4	0,4	3,0
Autres	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,5
Cessions CDC Habitat	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	1,1
Investissements nets CDC Habitat	1,3	0,9	0,7	0,5	0,6	4,0
Tonus Territoires						
Investissements nets Tonus	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
Total Banque des Territoires						
Investissements Nets Banque des Territoires	4,3	2,3	1,7	1,5	1,5	11,4

**Annexe n° 9. Contribution de la direction de l'investissement
au PNB et au résultat social de la BdT**

Tableau n° 4 : **Évolution de la contribution de la direction de l'investissement au PNB et au résultat social de la BdT (M€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Produit Bancaire Net	14,8	-3,8	-22,6	-26,9	12,6	28,9	62,4	86,8	100,6	
Revenus investisseur	122,9	108,1	117	109,8	152,6	168	199,1	231	255,7	
<i>Moyenne des revenus investisseurs</i>	114,5					201,3				
Résultat social agrégé	-69	191	-223	-97,1	-92,7	-114,4	-106,4	-105,1	-112	
Retraitements			109,8	-76,1	42,1	133,1	90,1	181	151,5	
dont revalorisation des actifs (IFRS)			40,3	-50,4	41	135	90,6	184,4	154,1	
Résultat agrégé	-50,7	195	-103,15	-165	-25,2	36,6	0,8	96	60	

Source : données comptabilité analytique CDC - BdT

Annexe n° 10. Rotation et dépréciations du portefeuille BdT

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de la durée moyenne de détention par secteurs d'intervention, depuis la création de la BdT.

Tableau n° 5 : Évolution de la durée moyenne de détention

Portefeuille	2018		2019		2020		2021	
	Montant (M€)	Durée de détention (années)						
Économie et Cohésion sociale	215	9	253	9	422	8	497	6
Économie mixte et filiales	456	26	519	26	589	26	687	26
Infrastructures et Transport	884	5	834	5	823	5	828	4
Transition Énergétique et Écologique	462	5	859	5	1 190	5	1 257	5
Transition Numérique	264	5	383	5	362	6	848	5
Ville Immobilier et Tourisme	1 444	7	1 291	7	1 648	7	2 065	7
Total	3 726	14	4 139	14	5 033	13	6 182	12

Source : CDC – BdT. Calcul Cour des comptes.

Tableau n° 6 : Évolution du taux de dépréciations par secteurs.

Portefeuille	2018	2019	2020	2021
Économie et Cohésion sociale	24%	33%	30%	25%
Économie mixte et filiales	10%	9%	8%	9%
Infrastructures et Transport	13%	9%	26%	28%
Transition Énergétique et Écologique	9%	2%	3%	15%
Transition Numérique	5%	11%	18%	8%
Ville Immobilier et Tourisme	30%	24%	21%	16%
TOTAL	19%	14%	16%	16%

Source : CDC – BdT. Calcul Cour des comptes.

Tableau n° 7 : Solde des plus-values/moins-values, TRI constaté (cessions) et indicateur de rendement « multiple ».

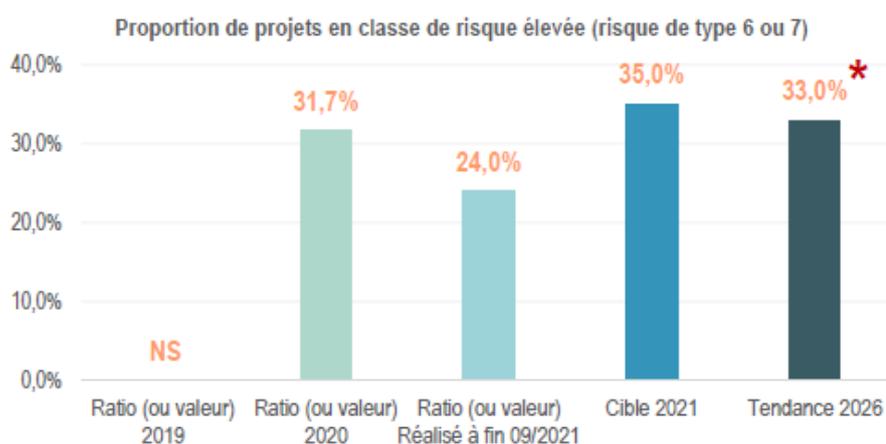
Performances des cessions réalisées		Exercice 2021	Depuis 2018 (création BDT)
	PMV réalisée (M€)	-0,3	-0,2
Économie et Cohésion sociale	TRI (%)	-1,3	-2,9
	Multiple	x0,8	x0,7
	PMV réalisée (M€)	27,0	108,4
Économie mixte et filiales	TRI (%)	10,1	5,4
	Multiple	x2,4	x3,4
	PMV réalisée (M€)	3,2	31,0

Performances des cessions réalisées		Exercice 2021	Depuis 2018 (création BDT)
Infrastructures et Transport	TRI (%)	26,8	4,2
	Multiple	x2,1	x1,3
	PMV réalisée (M€)	-7,5	211,8
Transition Énergétique et Écologique	TRI (%)	-0,9	16,9
	Multiple	x0,9	x2,6
	PMV réalisée (M€)	112,1	119,2
Transition Numérique	TRI (%)	19,7	13,9
	Multiple	x3,1	x2,8
	PMV réalisée (M€)	9,3	-48,4
Ville Immobilier et Tourisme	TRI (%)	11,1	-1,0
	Multiple	x1,8	x0,9
	PMV réalisée (M€)	143,7	421,8
Total	TRI (%)	11,1	5,2
	Multiple	x2,3	x1,5

Source : CDC – BdT.

Le TRI représente la rentabilité de l'investissement depuis l'origine. C'est un indicateur d'attractivité qui, comparé au coût du capital permet de répondre à la question de la rentabilité d'un investissement. Le « multiple » est défini comme la somme des flux reçus divisée par l'investissement total. Un multiple supérieur à 1 indique que l'investissement a une rentabilité positive.

Schéma n° 8 : Indicateur relatif à la proportion de projets en classe de risque élevée



Source : CDC – BdT

Annexe n° 11. Compte de résultat 2020 (source BdT)

(en euros)	Métiers de l'Etablissement public									Bpifrance	Groupe La Poste	Hors métiers	Total CDC
	Gestions d'actifs			Banque des Territoires			Politiques sociales	Gestion des Participations Stratégiques					
	SG	FE	Total	SG	FE	Total							
Marge analytique	551	-661	-110	704	1 082	1 785	0	225	-72	0	0	1 829	
Revenus	1 293	410	1 703	1 294	2 746	4 040	0	274	0	0	0	6 017	
Investisseur	1 293	410	1 703	117	0	117	0	274	0	0	0	2 094	
Prêteur	0	0	0	130	2 746	2 877	0	0	#	#	#	2 877	
Revenus analytiques de la cession des dépôts DCB			0	1 046		1 046						1 046	
Charges	-742	-1 071	-1 812	-590	-1 665	-2 255	0	-49	-72	0	0	-4 187	
Charges sur dépôts DCB	0	0	0	-415	0	-415	0	0	0	0	0	-415	
Charges sur dépôts FE	0	-1 071	-1 071	0	-1 620	-1 620	0	0	0	0	0	-2 691	
Charges sur dettes	-742	0	-742	-175	-44	-219	0	-49	-72	0	0	-1 082	
Gains et pertes sur portefeuilles d'actifs	341	-392	-51	-12	0	-12	0	0	0	0	0	-63	
Plus et moins-values	822	251	1 073	1	0	1	0	0	0	0	0	1 075	
Provisions	-481	-643	-1 124	-13		-13		0	0	0	0	-1 137	
Gains et pertes sur opérations de couverture	0	-113	-113	0	-181	-181	0	0	0	0	0	-293	
Autres Eléments du PNB	-11	-23	-34	-145	-1	-146	0	-9	-26	1	-26	-241	
Rémunération réseau préposés			0	-37		-37						-37	
Crédits d'intervention et subventions	0	0	0	-59	0	-59	-1	0	-5	0	-26	-91	
Prestations de Conseil et Sous-traitance	-8	-4	-12	-46	0	-46	-2	-9	0	0	-37	-105	
Autres Eléments	-3	-19	-22	-3	0	-4	2	-1	-21	1	37	-8	
Produit Net Bancaire	881	-1 188	-308	547	900	1 447	0	216	-98	1	-26	1 233	
Charges d'Exploitation nettes	-107	-25	-132	-382	-139	-522	-23	-18	-1	-1	-4	-700	
Résultat Brut d'Exploitation	774	-1 213	-439	165	761	925	-23	198	-99	0	-30	532	
Coût du risque	0	0	0	-61	-8	-69	0	-8	0	0	0	-77	
Résultat d'Exploitation	774	-1 213	-439	103	753	856	-23	190	-99	0	-30	456	
Gains ou pertes sur participations	0	0	0	-96	0	-96	0	-122	0	0	0	-218	
Résultat Courant Avant Impôt	773	-1 213	-439	7	753	760	-23	68	-99	0	-30	237	
Impôt courant Section générale	-263		-263	-23		-23	7	-16	32	0	46	-217	
FRBG et provisions réglementées		670	670			0					0	670	
Résultat social agrégé	511	-543	-32	-16	753	737	-16	53	-67	0	16	691	
Besoins en Fonds propres sociaux	13 219	6 328	19 547	6 377	5 743	12 120	31	3 278	6 546	5 693	0	47 214	
ROE social	3,9%				13,1%	6,1%		1,6%				0,0%	
Résultat social agrégé	511	-543	-32	-16	753	737	-16	53	-67	0	16	691	
Contribution des filiales	99		99	145		145		81	-48	124	0	400	
Elimination des dividendes reçus des filiales	-124		-124	-13		-13		-256	0	0	0	-393	
Autres retraitements	-143	0	-143	110	0	110	0	156	14	13	-71	79	
Résultat agrégé	343	-543	-199	226	753	979	-16	33	-102	136	-55	777	
Besoins en Fonds propres agrégés	13 758	6 328	20 086	6 573	5 743	12 316	74	4 515	9 369	8 787	0	55 146	
ROE agrégé	2,5%			3,4%	13,1%	7,9%		0,7%		1,5%		1,4%	

Annexe n° 12. Secteur opérationnel (IFRS 8)

Extrait Normes IFRS 8 – Par 5 & 7

Un secteur opérationnel est une composante d'une entité :

a) qui se livre à des activités à partir desquelles elle est susceptible d'acquérir des produits des activités ordinaires et d'encourir des charges (y compris des produits des activités ordinaires et des charges relatives à des transactions avec d'autres composantes de la même entité) ;

b) dont les résultats opérationnels sont régulièrement examinés par le principal décideur opérationnel de l'entité en vue de prendre des décisions en matière de ressources à affecter au secteur et d'évaluer ses performances ; et

c) pour laquelle des informations financières isolées sont disponibles. Un secteur opérationnel peut se livrer à des activités pour lesquelles il ne perçoit pas encore de produits des activités ordinaires ; par exemple, une activité en phase de démarrage peut être un secteur opérationnel avant de percevoir des produits des activités ordinaires. L'expression « principal décideur opérationnel » identifie une fonction, pas nécessairement un dirigeant ayant un titre particulier. Cette fonction consiste à affecter des ressources aux secteurs opérationnels d'une entité et à en évaluer la performance. Le principal décideur opérationnel d'une entité est souvent son président-directeur général ou son directeur général, mais il peut par exemple s'agir d'un groupe de directeurs, ou autre