

N° 254

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 avril 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le réseau de la Banque de France,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Banque de France.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION CONJOINTE DE LA COUR DES COMPTES ET DE LA BANQUE DE FRANCE LE 11 MARS 2003	7
ANNEXES : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT SUR LE RÉSEAU DE LA BANQUE DE FRANCE (1993-2001) ET OBSERVATIONS PRODUITES EN RÉPONSE PAR LA BANQUE DE FRANCE DEVANT LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT	36
ANNEXE I : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE RÉSEAU DE LA BANQUE DE FRANCE (1993-2001)	36
PARTIE I : ARCHITECTURE DU RÉSEAU – DÉFINITIONS	39
I. LES SUCCURSALES	40
II. LES « MÉTIERS » EXERCÉS DANS LE RÉSEAU	43
PARTIE II : L'EXÉCUTION DES MISSIONS DU RÉSEAU	46
I. L'ACTIVITÉ DE BANQUE CENTRALE : LA CIRCULATION FIDUCIAIRE	46
A. L'ACTIVITÉ D'ENTRETIEN DE LA MONNAIE FIDUCIAIRE	46
B. L'ESTIMATION DE L'EFFICACITÉ EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CONTREFAÇON ET DE QUALITÉ DES BILLETS EN CIRCULATION EST DIFFICILE	52
C. DES COÛTS IMPORTANTS DUS À DES OUTILS PEU PRODUCTIFS	54
D. LA BANQUE DE FRANCE IMPOSE DES CONTRAINTES À SES PARTENAIRES, AVEC UNE BASE JURIDIQUE FRAGILE	59
E. CERTAINES CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LA BANQUE DE FRANCE NE SONT PAS JUSTIFIÉES PAR LA NÉCESSITÉ DU SERVICE MAIS PAR SON ORGANISATION INTERNE	63
II. LES ACTIVITÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	70
A. LE SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT	70
B. LES ENQUÊTES DE CONJONCTURE	77
III. LES ACTIVITÉS COMMERCIALES	87
A. LA CLIENTÈLE PRIVÉE	87
B. LE TRAITEMENT DES CHÈQUES ET LA TENUE DES COMPTES DES GRANDS CLIENTS	91
IV. UNE ACTIVITÉ MIXTE : LE MÉTIER 10	95
PARTIE III : LES RESSOURCES DU RÉSEAU ET LEUR GESTION	110

I. RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS.....	110
A. LES ORGANES DE DÉCISION DE CONTRÔLE	110
B. LES OUTILS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DU RÉSEAU	114
II. L'IMMOBILIER ET LES MOYENS GÉNÉRAUX.....	117
A. UN PARC IMMOBILIER SURDIMENSIONNÉ ET COÛTEUX.....	117
B. LE COÛT DIRECT EST MAÎTRISÉ MAIS PAS LE COÛT COMPLET.....	123
C. LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	125
III. LES EFFECTIFS	132
PARTIE IV : LA RESTRUCTURATION.....	135
I. COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	135
II. LES LIMITES DES RESTRUCTURATIONS PASSÉES.....	139
A. LES RESTRUCTURATIONS DU RÉSEAU : LE DIAGNOSTIC DE L'INADAPTATION DU RÉSEAU EST POSÉ DE LONGUE DATE MAIS LES CONSÉQUENCES N'EN ONT ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT TIRÉES.	139
B. LE PROCESSUS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS.....	143
III. LES VOIES D'UNE NOUVELLE RESTRUCTURATION	145
A. LES CONTRAINTES	145
B. LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'IMPLANTATIONS EST NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANTE	149
OBSERVATIONS FINALES	152
 ANNEXE II : OBSERVATIONS TRANSMISES PAR LA BANQUE DE FRANCE À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE AU RÉSEAU DE LA BANQUE DE FRANCE (1993-2001).....	 159

AVANT-PROPOS

Dans son rapport¹ au nom de la commission des finances du Sénat sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, notre ancien collègue Alain Lambert, aujourd'hui ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, rappelait que les commissions des finances du Parlement pouvaient, en principe depuis 1950, demander à la Cour des comptes de faire porter ses investigations sur un sujet de leur choix. Cette faculté que la commission des finances du Sénat avait d'ailleurs été, en 1975, la première à mettre en œuvre, s'était heurtée en pratique à de nombreuses difficultés, alors même qu'il paraissait opportun de rapprocher le programme de travail de la Cour des comptes des préoccupations exprimées par les représentants de la Nation.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances du Sénat avait proposé d'insérer dans la loi organique une disposition consacrant le droit pour le Parlement de demander des enquêtes à la Cour des comptes.

Cette proposition s'est traduite par l'adoption de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui dispose que *« la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : ... 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication »*.

En plein accord avec M. François Logerot, Premier président de la Cour des comptes, la commission des finances du Sénat a entendu faire vivre cette disposition nouvelle, et cela, dès son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

A cette fin, elle a, à ce jour, demandé à la Cour des comptes la réalisation de neuf enquêtes : quatre au titre de l'année 2002, puis cinq au titre de 2003.

¹ Rapport n° 226 (2000-2001).

Ces demandes ont d'ores et déjà donné lieu à la transmission par la Cour des comptes de cinq communications à la commission des finances du Sénat, relatives respectivement aux actions de développement et de reconversion industriels menées par le secrétariat d'État à l'industrie, au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), aux services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication, au développement international d'Électricité de France (EDF) et au réseau de la Banque de France (1993-2001).

Ainsi que votre commission des finances en a acté le principe, ces communications de la Cour des comptes ont vocation, après analyse par les rapporteurs spéciaux compétents, de nourrir sa réflexion et, si elle en décide la publication, conformément aux dispositions de l'article 58-2° précité, de contribuer ainsi au débat public.

Compte tenu de son actualité toute particulière, votre commission des finances a souhaité examiner en priorité la communication de la Cour des comptes relative au réseau de la Banque de France. Eu égard au caractère « transversal » du sujet ici traité, qui ne relève de la compétence spécifique d'aucun rapporteur spécial, votre commission des finances a confié le soin à son président d'en assurer la publication sous la forme du présent rapport d'information.

Elle a donc procédé dès le 11 mars 2003 à l'audition conjointe de MM. François Delafosse, Président de la première chambre de la Cour des comptes et de Jean-Michel de Mourgues, Conseiller-maître à la Cour des comptes, d'une part, et de M. Jean-Claude Trichet, Gouverneur de la Banque de France, d'autre part.

A l'issue de cette audition, dont le procès-verbal intégral est reproduit ci-après, elle a décidé en application des dispositions précitées de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances de publier cette communication de la Cour des comptes, accompagnée des observations écrites transmises par la Banque de France.

Tel est l'objet du présent rapport d'information, qui n'a d'autre ambition que éclairer les enjeux de la réforme du réseau de la Banque de France au service d'un débat public de qualité et de prises de position responsables.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

AUDITION CONJOINTE DE LA COUR DES COMPTES ET DE LA BANQUE DE FRANCE

Réunie le mardi 11 mars 2003 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'audition conjointe de **M. Jean-Claude Trichet**, gouverneur de la Banque de France, ainsi que de **M. François Delafosse**, président de la Première chambre de la Cour des comptes et de M. Jean-Michel de Mourgues, conseiller-maître à la Cour des comptes, sur la **communication de la Cour des comptes** à la commission des finances relative au **réseau de la Banque de France**.

Le procès verbal de cette audition est reproduit ci-après.

La séance est ouverte à 16 heures 40.

M. le président - Mes chers collègues, l'audition à laquelle nous allons procéder aujourd'hui est une première qui est, je crois, attendue.

Elle est attendue sur le fond, puisque nous allons traiter d'un sujet qui a fait déjà couler beaucoup d'encre et de salive, celui de l'adaptation du réseau des succursales de la Banque de France à la réalité d'aujourd'hui et à l'évolution de ses missions.

Cette audition est aussi attendue sur la forme, puisqu'il s'agit de la première application des nouvelles dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont nous avons longuement débattu hier, relatives à l'information et au pouvoir de contrôle du Parlement, et plus précisément de la première application de l'article 58-2° de cette loi organique, qui prévoit la réalisation, par la Cour des comptes, « *de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent* ».

C'est sur le fondement de ces dispositions que notre commission des finances a demandé la réalisation d'un certain nombre d'enquêtes pour 2002, puis pour 2003, conformément au programme dont je vous ai rendu compte lors de l'une de nos réunions de commission, début février, programme que vous avez approuvé.

Cette étude, dont le texte vient de vous être distribué, est la première qui nous est soumise. D'autres suivront dans des délais rapprochés. Après analyse et expertise par les rapporteurs spéciaux compétents, elles feront également l'objet de communications devant notre commission.

Compte tenu de l'importance du sujet ici traité, qui présente un caractère transversal et ne relève donc de la compétence spécifique d'aucun rapporteur spécial, j'ai souhaité que celui-ci puisse donner rapidement lieu à une audition contradictoire.

C'est la raison pour laquelle M. Delafosse, président de la Première chambre de la Cour des comptes, présentera dans un premier temps les résultats de cette étude et sans doute les diligences mises en oeuvre à cette fin par la Cour, avant que le Gouverneur Trichet y réponde. Puis je vous inviterai, mes chers collègues, à intervenir.

Enfin, conformément au même article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il nous appartiendra à la fin de cette audition de statuer sur la publication de ce document qui, juridiquement parlant, est une communication de la Cour des comptes.

Si vous en acceptez le principe, nous le ferons sous la forme d'un rapport d'information de la commission qui reprendra, outre le texte même de l'étude, le contenu de nos échanges de ce jour, les propos de la Cour et les propos du gouverneur, ainsi qu'un avant-propos rappelant les éléments du contexte que je viens d'évoquer.

La parole est donc au président François Delafosse, pour la présentation du contenu de cette étude portant sur le réseau des agences de la Banque de France.

Monsieur le Président, vous avez la parole.

M. François Delafosse - Monsieur le Président, Messieurs les sénateurs, ainsi que le Premier président, M. Logerot vous l'a exprimé dans la lettre accompagnant ce rapport, le travail de notre juridiction prend place dans un cycle pluriannuel de contrôles que nous menons sur la Banque de France, cycle commencé en 2001 et qui se poursuivra jusqu'à la fin de cette année à peu près.

Il conduira la Cour à examiner les comptes de l'institut d'émission bien sûr, mais aussi certaines de ses activités, ainsi que des questions que je qualifierai de transversales -par exemple les relations entre la Banque et l'Etat, la gestion des personnels et le réseau, qui constitue notre sujet d'aujourd'hui, que la commission avait bien voulu retenir dans la demande formulée au titre de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001.

En termes de calendrier -et cela explique la rapidité avec laquelle nous avons pu répondre à votre demande, Monsieur le Président- il y a eu conjonction

entre votre demande et l'aboutissement de l'enquête de la Cour enclenchée depuis quelques mois.

Cette enquête sur le réseau a été entreprise fin 2001, juste avant le passage à l'euro. Elle s'est poursuivie au cours du premier semestre 2002. Des conclusions provisoires ont été transmises au gouverneur au mois de juillet 2002. Ces constatations ont donné lieu, avec le gouvernement de la Banque et le gouverneur lui-même, à un débat contradictoire, écrit d'abord, puis oral, avec une séance d'audition à la Cour le 31 octobre dernier, à laquelle M. Trichet a bien voulu participer.

Quelques mots sur la méthode. Je voudrais souligner le fait que ce rapport est le résultat d'un travail sur pièces, à partir des données de la comptabilité, y compris analytique, mais aussi d'un travail sur place. Nous avons essayé de concrétiser le plus possible nos investigations sur le terrain.

Les rapporteurs se sont rendus dans une série de succursales en province, ont rencontré les responsables de la Banque, mais aussi les interlocuteurs de la Banque dans l'accomplissement de ses missions. Je vise ainsi des représentants de la profession bancaire, des représentants des transporteurs de fonds, des organismes collecteurs de données financières, des organismes de conjoncture, notamment la direction de la prévision ou l'INSEE.

Sur le fond, je voudrais souligner que l'approche retenue est celle des métiers exercés par le réseau de la Banque de France. Nous ne sommes pas partis d'a priori ou d'un objectif préfixé selon lequel il faudrait faire évoluer ou non le réseau : nous avons essayé d'analyser la façon dont le réseau concourait aux diverses missions de la Banque qui s'exercent dans une dimension territoriale.

Ceci nous a conduit à nous poser deux questions. Tout d'abord, le réseau est-il convenablement dimensionné si l'on considère les missions de la Banque dans leur conception et leur mode d'accomplissement actuel ?

Sur ce premier point, la réponse est claire : non, le réseau n'est pas correctement configuré ; il est surdimensionné.

Deuxième question : nous nous sommes demandés si, en allant plus loin, on pourrait, en modifiant la manière dont les missions sont conçues et accomplies, rendre le réseau plus efficient, c'est-à-dire moins consommateur de moyens, y compris de moyens en personnels.

Sur ce deuxième point, la réponse est oui. La reconfiguration du réseau doit s'accompagner non d'une simple redistribution des moyens mais, en même temps, de la recherche de gains de productivité, donc d'une réorganisation et de modifications en profondeur dans la façon dont les missions sont accomplies.

Ces conclusions très générales, selon lesquelles la reconfiguration du réseau est une condition nécessaire d'une meilleure efficacité mais non suffisante

et qu'il faut aller plus loin dans le mode d'organisation et dans la conception de l'accomplissement de ces missions, nous pouvons maintenant essayer de les préciser en passant en revue quatre métiers de la Banque accomplis par le réseau, sur lesquels nous estimons que des gains d'efficience sont possibles.

Il s'agit de la circulation fiduciaire, du surendettement, de la collecte de données sur la conjoncture et de la collecte de données sur les entreprises, que l'on désigne sous le vocable de "métier 10".

Je passe maintenant la parole à Jean-Michel de Mourgues, conseiller-maître, qui a dirigé cette enquête et qui pourra préciser les conditions dans lesquelles nous avons examiné le mode d'accomplissement de ces quatre missions de la Banque que j'ai mentionnées.

M. Jean-Michel de Mourgues - Le premier métier est la circulation fiduciaire, principale mission confiée à la Banque par la loi et le traité. Il s'agit de fabriquer les billets et de les mettre en circulation, ainsi que les pièces de monnaie.

Sur 211 succursales, 131 caisses institutionnelles alimentent les banques en billets. Il faut distinguer en effet une agence normale d'une caisse institutionnelle. Il y a actuellement 131 caisses. L'analyse montre que ce métier peut être exercé dans un nombre de succursales beaucoup plus réduit.

Le nombre lui-même n'est pas facile à déterminer. Ce n'était pas l'objet de nos travaux, mais il n'est pas besoin d'une par département, l'existence d'une caisse institutionnelle n'étant pas justifiée dans tous les départements. On pense qu'entre 70 et 80 succursales pourraient servir à alimenter les principales zones économiques.

Dans ce cas, les trajets des transporteurs de fonds seraient plus longs qu'aujourd'hui, puisqu'il y aurait moins de points à desservir.

Ceci serait-il préjudiciable à la sécurité des transports ? Nous ne le pensons pas. Ce qui compte en matière de transport, ce n'est pas nécessairement la longueur du trajet, mais le passage dans certaines zones dangereuses, bien connues de la police et des transporteurs de fonds, comme les zones de banlieue, les bretelles d'autoroute, etc. L'avantage serait un moins grand nombre de manipulations.

Il existe aussi de nouvelles techniques de transport des billets, comme les valises auto-destructrices, probablement moins coûteuses et plus efficaces que les fourgons blindés. Ce point est à l'étude, notamment au ministère de l'intérieur, mais ceci n'est pas sans conséquence sur le réseau.

Une caisse institutionnelle, c'est un minimum de huit agents, trois à la caisse et cinq pour le personnel de sécurité. On voit donc ce qu'une reconfiguration du réseau pourrait apporter comme gain de productivité.

Pour suivre la méthode indiquée par M. Delafosse, je voudrais dire qu'il ne s'agit pas seulement de reconfigurer le réseau. On pourrait également envisager une réforme de fond. La principale est le problème de la détection des faux.

Actuellement, les transporteurs de fonds, qui accomplissent une tâche essentielle, auprès de la Banque de France et des banques, sont équipés de machines. Certes, celles-ci ne sont pas aussi performantes que celles de la Banque, mais la détection des faux est actuellement un sous-produit du comptage et la Banque de France pourrait, sans aliéner sa mission fondamentale de surveillance de la qualité de la circulation financière fiduciaire, déléguer une partie de ce tri dans des conditions à bien déterminer. Il faudrait bien entendu qu'elle détienne l'autorisation d'homologation des machines.

Actuellement, pour 90 % à 95 % des billets, on procède à un double comptage et à une double détection des faux.

La circulation fiduciaire utilise 1.263 ETP -équivalents temps plein-. C'est une des activités les plus consommatrice dans le réseau.

Autre activité très consommatrice de main d'œuvre : le surendettement qui emploie 1.200 ETP. La Banque n'est pas maître de sa charge de travail, qui dépend à la fois de la loi et de la conjoncture économique.

C'est une très lourde tâche, que la Banque accomplit dans son réseau. Il est certain que cette tâche peut être concentrée sur un plus petit nombre de succursales qu'aujourd'hui. L'objectif serait de créer des usines de traitements qui traiteraient les dossiers de surendettement, mais il est indispensable que les surendettés puissent rencontrer dans chaque département -et peut-être dans plusieurs points- les agents chargés de les accueillir.

En effet, on ne peut demander à quelqu'un qui a un problème de surendettement de se rendre à 150 kilomètres, dans la préfecture d'un département voisin, mais on peut faire en sorte que les agents de la Banque se chargent de l'accueil des surendettés dans les sous-préfectures ou les mairies, voire en utilisant des véhicules qui se déplaceraient sur le territoire, comme cela existe pour d'autres services publics.

Nous pensons qu'il y a là une possibilité d'évolution du réseau de la Banque extrêmement importante.

Troisième métier sur lequel la Cour a porté ses réflexions : la collecte de données de conjoncture. Il s'agit d'une activité consommatrice de personnels qui utilise 255 ETP, dont 150 pour les enquêtes de conjoncture.

Là aussi, cette activité peut être concentrée sur un réseau plus resserré. Il n'est pas indispensable de le faire dans chacune des agences ; par contre, on peut

se poser la question du recoupement entre les travaux de l'INSEE et de la Banque de France.

Un certain nombre de données collectées sont très proches les unes des autres. Certes, les méthodes diffèrent : la Banque de France utilise le téléphone, alors que l'INSEE procède par écrit, à partir de Paris, mais il est possible de créer un tronc commun entre ces deux organismes, ce qui ne retirerait en rien au gouverneur de la Banque de France son indépendance pour l'analyse de ces données économiques. Il s'agirait simplement de mettre en commun une partie de la collecte. Il y aurait là des possibilités de gains extrêmement importants.

C'est une voix de réflexion qui a été examinée à plusieurs reprises. L'intérêt serait, tout en ménageant l'indépendance des autorités qui travaillent sur les données de la conjoncture, de mettre en commun certains circuits de collecte.

Le quatrième métier concerne la cotation de la Banque de France et les fichiers FIBEN.

Comme vous le savez, la Banque de France se livre à un exercice très apprécié des banques qui est de tenir le fichier des incidents de paiement et de l'endettement des entreprises. Lorsqu'une entreprise a des difficultés, la Banque est en mesure d'informer l'ensemble des banques qui ont prêté à cette entreprise, de manière que des mesures puissent être prises pour empêcher que la difficulté ne s'aggrave.

Il s'agit d'un énorme fichier, qui utilise des données extrêmement nombreuses. Plusieurs centaines de milliers d'entreprises sont analysées par la Banque de France. C'est le métier le plus consommateur en moyens de la Banque, qui emploie 1.400 ETP. La différence entre les recettes que la Banque recueille pour ce métier et les coûts qu'elle expose est, d'après la comptabilité analytique de la Banque, de 150 millions d'euros, soit un milliard de francs. Il y a donc là une source importante d'économies potentielles.

Comme la Banque elle-même le pense, la collecte d'informations peut être concentrée soit sur l'échelon départemental, voire sur un échelon plus réduit, ce qui n'empêcherait pas -nous semble-t-il- que la Banque garde la connaissance du milieu local et des contacts avec les principaux chefs d'entreprise, ce qui est important pour elle, dans les lieux où elle a l'habitude de les rencontrer.

Par contre, nous suggérons que le fichier des entreprises soit réduit dans sa taille ; actuellement, les données sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs sont collectées. Une des objections habituellement faite est qu'il ne faudrait pas empêcher la présentation à la Banque de papiers dans le cadre de la politique monétaire.

En effet, l'intérêt de l'étude que fait la Banque de France des créances qu'ont les banques sur les entreprises est de permettre de porter ce papier au refinancement. Si l'on réduisait la taille de l'échantillon, on ne réduirait que

faiblement la quantité de papier portée au refinancement, car les entreprises cotées 3, les meilleures entreprises, ne sont en fait pas très nombreuses. On a affaire à une clientèle relativement réduite.

Il est probable que, sans altérer la qualité de l'étude de la Banque, on peut arriver à des économies en réduisant progressivement le fichier de la Banque.

Bien évidemment, la Cour a considéré le problème de la loi sur l'aménagement du territoire, qui impose un certain nombre de conditions à la suppression de services publics sur le terrain. Cette loi a bien sûr fait l'objet d'une application particulièrement attentive de la part de la Banque qui, actuellement, est engagée dans un processus avec le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'aménagement du territoire, pour voir dans quelles conditions l'adaptation de ce réseau pourrait se faire, tout en respectant les obligations de service public imposées par la loi et qui touchent essentiellement le surendettement, la tenue de trois fichiers et l'accès au compte. En effet, il existe une disposition dans l'appareil législatif français qui donne à tout citoyen le droit de demander à avoir un compte bancaire.

M. François Delafosse - A la fin de notre rapport se trouve une série de recommandations qui sont la déclinaison des idées générales qui viennent d'être développées.

Je voudrais souligner, comme il vient de vous l'être dit, que nous avons essayé d'intégrer dans notre démarche deux contraintes, l'aménagement du territoire et la contrainte sociale, qui implique que le processus soit enclenché progressivement et s'étende sur plusieurs années, compte tenu des impératifs de gestion des ressources humaines.

Dans notre esprit, c'est justement parce que ce processus demandera un certain temps qu'il faut l'engager sans retard, d'autant que la motivation essentielle de ces réflexions est le constat, à partir des comptes, qu'il y a un certain nombre de foyers de pertes auxquelles il convient de remédier.

M. le président - Merci.

Nous avons eu connaissance des rapports diligentés par le secrétaire général de la Banque de France, M. Barroux.

Monsieur le Gouverneur, voulez-vous nous faire part de vos propres observations ?

M. Jean-Claude Trichet - Très volontiers, Monsieur le Président.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce qu'ont dit MM. Delafosse et de Mourgues. Nous sommes en relation depuis de longs mois et avons déjà eu l'occasion d'évoquer la nécessité d'optimisation du réseau.

Nous avons voulu mener le processus que nous avons retenu pour mener cette opération difficile il y a quelques années, en constatant qu'il n'était pas possible de le faire convenablement, compte tenu de notre environnement. Cette fois, nous avons estimé que la transparence la plus totale était nécessaire.

Je vous ai adressé à tous les lettres de mission qui ont été envoyées au secrétaire général le 15 octobre 2002, pour que tout soit clair sur la nature des rapports qui étaient demandés, sur le réseau en particulier, mais pas seulement, la clientèle privée de la Banque de France faisant l'objet d'une autre lettre de mission.

Nous avons pris l'engagement, à l'époque, auprès de vous et auprès de la commission, d'être totalement transparents. Vous avez donc reçu les rapports de M. Barroux le 7 février. Ils ont été remis et envoyés immédiatement à chacun d'entre vous. Ces rapports sont importants dans notre propre analyse, mais ne constituent en aucune manière la position de la Banque.

Au contraire, j'avais pris soin de dire que s'ouvrait maintenant une période de consultations intenses avec notre personnel et avec l'ensemble des élus locaux, avec les commission des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, de sorte que la Banque puisse recueillir toutes vos observations et suggestions, de manière à être aussi sûre que possible de prendre la meilleure décision possible, en tenant compte des analyses de la Cour des comptes sur les activités et les responsabilités que nous avons, ainsi que de nos préoccupations sociales et en termes d'aménagement du territoire.

Nous sommes en bon accord intellectuel avec ce qu'ont dit le président Delafosse et M. de Mourgues sur l'essentiel ; bien entendu, sur tel ou tel point particulier, il peut y avoir divergence. C'est surtout sur les enquêtes de conjoncture et sur FIBEN que nous n'avons pas la même approche, mais nous sommes très proches de la conclusion sur la nécessité de la réforme du réseau et, probablement, sur le niveau d'économies que l'on peut réaliser avec une bonne réforme.

Il n'y a pas à cela que des raisons de bonne gestion en soi, ni la nécessité de rendre le meilleur service au meilleur coût, dans l'intérêt de notre économie, de l'Etat et des finances publiques : cette nécessité est encore plus impérieuse pour nous, notre compte d'exploitation étant en ce moment extraordinairement affecté par la baisse des taux d'intérêt, qui ont un impact négatif sur le revenu monétaire de la banque, qu'il s'agisse des taux d'intérêt européens ou des taux américains pour la contrepartie de la circulation fiduciaire en dollars au titre des réserves de change.

Autre phénomène : la diminution tendancielle de la circulation fiduciaire, liée à la monnaie électronique, à la plus grande utilisation des cartes de paiement et à la lutte contre l'argent sale, qui diminue la circulation fiduciaire.

Nous sommes donc contraints, non seulement pour des raisons de principe, mais aussi pratiques, de mener à bien une réforme audacieuse.

J'ai rencontré le président de l'Association des maires de France, le président de la Fédération des villes moyennes, le président de l'Association des petites villes, le président de l'Association des maires ruraux et beaucoup d'autres élus : aucun ne m'a dit qu'il était prêt à subventionner la Banque de France pour qu'elle laisse sa succursale dans sa ville !

Je le comprends d'ailleurs parfaitement. Je n'imagine pas une seconde de tendre moi-même la sébile, mais c'est dire que nous sommes dans un état de nécessité.

Concernant la circulation fiduciaire, je suis en accord avec ce qu'a dit M. de Mourgues. Nous sommes devant la nécessité logistique de procéder à la diminution du nombre des caisses institutionnelles.

C'est un processus qui est d'ailleurs en cours. Nous avons engagé la suppression de 45 caisses institutionnelles il y a quelques années. Il y a eu une négociation avec nos syndicats, un plan social, et ceci fait partie de la gestion optimale de la circulation fiduciaire.

Au cours des neuf dernières années, les effectifs de la Banque de France ont diminué de 2.500 personnes, compte tenu des décisions prises. Il y a eu trois plans particuliers en sus d'une diminution régulière des effectifs sans plan social.

La Banque de France est convaincue qu'il lui faut réaliser des progrès de productivité au fur à mesure. C'est son devoir vis-à-vis de l'Etat, de l'économie et aussi des agents de la Banque, pour mieux préserver leurs droits dans une perspective de long terme.

Nous sommes dans ce processus et M. de Mourgues a eu raison de dire que ce serait une erreur de croire que, parce que nous diminuons le nombre de caisses institutionnelles, nous augmentons les risques de délinquance et d'insécurité. Ceci est d'ailleurs étudié en ce moment même par une commission qui comprend les ministères de l'intérieur et des finances.

Nous avons le sentiment que nous pouvons préserver un aussi haut niveau que possible de sécurité, tout en rendant ce service de circulation fiduciaire au meilleur coût.

Nous croyons aussi qu'il est très important, pour la partie du tri des billets qui va être un peu déconcentrée, sans être très importante, que nous puissions contrôler nous-mêmes que ce que font les transporteurs de fonds est parfaitement en ligne avec les normes de sécurité et de qualité de la circulation fiduciaire.

Pour cela, nous avons besoin d'un décret précisant les conditions dans lesquelles le recyclage peut être pratiqué et donnant à la Banque de France la

capacité de supervision. Ceci est très important. Nous n'avons pas encore ce décret. Je crois que le Gouvernement en est convaincu et la Cour des comptes a bien voulu elle-même penser que c'était une bonne méthode.

En ce qui concerne le surendettement, je suis également en accord avec ce qu'a dit M. de Mourgues. Nous essayons de faire des progrès en permanence. Nous avons d'ailleurs un logiciel spécifique qui nous a permis de grands progrès.

Les effectifs qui se consacrent à cette tâche s'élèvent à près de 1.300. Les élus que vous êtes savent que cette fonction sociale est en France très importante. Je dois dire qu'il n'existe pas dans les autres pays, au demeurant, de fonction de ce genre remplie pas une banque centrale. C'est un point très important.

Ce serait une grave erreur de croire que ce service public rendu aux usagers, éligible à la loi sur l'aménagement du territoire, empêcherait une réforme importante du réseau.

Je suis persuadé, après avoir entendu tous les élus, qu'il faut que nous maintenions la qualité d'accueil que nous avons actuellement. On peut, en tenant compte du nombre de dossiers déposés dans telle ou telle succursale, doser la présence et faire en sorte qu'une permanence puisse nous permettre de continuer à remplir ce service particulier dans les meilleures conditions possibles, sans diminution de la qualité d'accueil.

Je crois que l'on peut continuer aussi à faire des progrès de productivité avec une informatique encore plus poussée et des ateliers de traitement, des "back offices" de plus en plus efficaces, sans pour autant diminuer la qualité du service rendu à nos concitoyens dans ce domaine.

Ceci est important, mais je suis entièrement d'accord avec la remarque extrêmement fondée de la Cour des comptes, selon laquelle "le surendettement ne doit pas servir de prétexte pour freiner l'adaptation du réseau".

S'agissant de l'enquête de conjoncture, j'ai une approche différente. Le fait que la Banque de France, depuis toujours, ait des relations directes avec environ 12.000 chefs d'entreprise en France nous conduit à avoir une enquête de conjoncture plus précise, plus précoce et plus fondée -j'ose le dire ici- que celle que l'on trouve ailleurs !

Je ne critique personne, mais il y a une énorme différence entre le contact téléphonique direct, qui a lieu entre un agent de la Banque de France et un chef d'entreprise, et ce que fait l'INSEE, qui envoie un questionnaire à toutes sortes d'interlocuteurs.

Ceci peut conduire à des différences très importantes. Nous avons le sentiment qu'à plusieurs reprises nous avons pu mieux éclairer notre politique monétaire et la politique monétaire de l'Europe, car l'économie française représente une fraction significative de l'économie de la zone euro.

Nous avons l'enquête la plus précoce et la plus fiable qui soit. Pour le second trimestre de l'année dernière, l'INSEE pensait que la croissance allait être de plus 0,8 % ; nous disions qu'elle serait seulement de 0,5 %. Il y a une assez grande différence entre 0,5 %, qui veut dire 2 % annualisés, et 0,8 %, qui signifie 3,2 % annualisés. C'est toute la différence entre une croissance un peu inférieure à notre potentiel et une croissance largement au-dessus.

Finalement, c'est nous qui avons raison. Tous calculs faits, ce n'était d'ailleurs même pas 0,5 % mais 0,4 %, soit la moitié de ce qui avait pu être prévu au départ !

En ce moment même, je suis convaincu que l'étude mensuelle que nous allons sortir sur le second trimestre de cette année va être très différente de celle que l'INSEE a déjà publiée. Je n'en dis pas plus, mais il me semble qu'il y a là un point sur lequel il faut que nous soyons attentifs.

Cela ne remet pas en cause la conclusion générale de la Cour des comptes, mais c'est une nuance sérieuse que j'apporte à ce qui a été dit sur les études. Nous croyons qu'au total, quand on regarde exactement le nombre de personnes qui se consacrent à ces études, compte tenu de leur précocité et de leur pertinence, cela en vaut la peine. Je le dis, car il est normal que nous puissions avoir des points de vue différents sur cette question.

FIBEN, comme l'a dit M. de Mourgues, est aussi un point important. Là aussi, j'aurai une approche différente bien que je comprenne les raisons de la Cour. Je dois dire que la Cour des comptes nous dit des choses qui nous viennent aussi parfois d'autres horizons. Je n'en conteste donc pas la cohérence, mais l'opportunité. Nous avons tendance à considérer que ces fichiers bancaires sont importants pour des raisons liées à la tradition française, à laquelle beaucoup sont très attachés, notamment les petites banques, les petites institutions, et les PME.

Nous descendons assez bas en ce qui concerne la constitution de ce fichier. M. de Mourgues a dit que nous avons un seuil à 750.000 euros et il suggère d'augmenter très substantiellement ce seuil.

Ceci nous conduirait à ne plus considérer comme éligible au refinancement du papier privé de petites entreprises ce qui, à nos yeux, poserait un problème pratique et psychologique.

Ceci conduirait également les banques elles-mêmes à trouver beaucoup moins d'intérêt dans le fichier, car le fait que nous puissions coter un grand nombre d'entreprises constitue pour les banques un attrait particulier, et elles nous semblent y être très attachées.

Il y a par ailleurs l'ensemble de l'aide que nous apportons à une fonction que nous considérons nous-mêmes comme faisant partie des missions fondamentales de la Banque, qui n'est pas seulement la politique monétaire, mais comprend aussi le contrôle prudentiel, que la Cour aurait tendance à relever

comme faisant partie d'un service public, certes, mais pas nécessairement au nombre des missions fondamentales de la Banque.

Au total, quand nous prenons en compte les diverses fonctions qui sont à nos yeux liées aux missions fondamentales de la Banque, nous arrivons à des résultats beaucoup moins négatifs que ceux de la Cour.

Nous estimons que le coût des informations fournies à la Commission bancaire au titre de la surveillance prudentielle peut être valorisé forfaitairement à un montant d'environ 40 millions d'euros. Nous arrivons donc nécessairement à des chiffres très inférieurs à ce que M. de Mourgues appelle "la perte associée à cette fonction".

Tout ceci ne veut pas dire que nous ne devons pas faire des progrès d'adaptation de l'offre de FIBEN aux besoins de la profession bancaire.

En outre, nous sommes en discussion permanente avec nos collègues de l'Eurosystème et du système européen de banques centrales. Nous sommes quelques banques centrales à refinancer le papier privé, mais pas toutes, et, progressivement, nous devons arriver à des concepts communs.

Jusqu'à présent, nous avons pu faire valoir qu'avec notre concept, on pouvait faire du bon travail. Nous avons été mis au défi par la Banque centrale européenne de prouver que nous pouvions avoir des taux de défaillance extrêmement bas sur les meilleures cotations, même pour les petites entreprises.

Nous avons pu passer ce seuil très dur, puisque nous avons un taux de défaillance maximum de 0,14 % et que nous avons pu descendre à des chiffres assez substantiellement inférieurs, alors que ce n'était pas évident au départ.

Nous sommes également poussés à faire encore mieux par le jugement de nos pairs et le fonctionnement du système européen lui-même.

En dépit de ces différences d'appréciations compréhensibles et légitimes dans notre esprit, sur la conclusion d'ensemble, je me sens en accord avec la Cour. Nous devons réformer le réseau. Tous nos collègues européens se sont engagés dans des réformes. Les Allemands, qui ont 80 millions d'habitants, ont pour objectif d'arriver à 60 succursales ; les Espagnols, qui ont à peu près 40 millions d'habitants, ont pour objectif d'arriver à 22 succursales.

J'ai moi-même indiqué qu'en France, compte tenu de l'ensemble de nos contraintes et de l'organisation administrative et politique du pays, une organisation tournant autour du département pour notre réseau est probablement à la fois nécessaire dans l'état actuel de l'organisation de notre pays et indispensable par rapport à la situation présente -211 succursales-.

Aucune décision n'est encore prise, et la réunion de la commission en est une illustration éclatante en pleine période de recueil de message et

d'informations. Si l'on s'orientait dans cette direction, nous continuerions, après réforme, et en dépit d'une diminution importante du nombre de succursales, à avoir un réseau plus dense que la plupart des autres réseaux européens par rapport au nombre total d'habitants.

N'oublions pas que nous devons faire des progrès d'efficacité, de productivité et des économies. C'est indispensable et nécessaire, compte tenu de notre compte d'exploitation !

M. le président - Avant de donner la parole aux commissaires, je voudrais faire une observation au nom du rapporteur général, qui n'a pu nous rejoindre.

M. Delafosse, dans votre rapport, vous citez, page 28, «un récent rapport de M. Philippe Marini sur l'information statistique aux États-Unis en 2000».

Le rapporteur général conteste cette paternité. Il semble en fait que ce rapport soit l'œuvre de notre collègue Joël Bourdin, en sa qualité de président de la délégation du Sénat pour la planification.

Une question au président Delafosse et au gouverneur. Vous n'avez pas évoqué, dans les métiers traditionnels, la tenue des comptes. Dans votre rapport, vous indiquez qu'il y a l'équivalent de 750 à 430 ETP sur des métiers dont la légitimité peut être remise en cause aujourd'hui dans les services de la Banque de France.

Êtes-vous d'accord sur le fait que la Banque de France n'a plus à assumer la tenue de compte pour des particuliers ?

M. François Delafosse - Tout à fait.

M. le président - Sur le fichier FIBEN, c'est en quelque sorte une cotation que vous faites, et vous rendez service aux banques qui sont appelées à prendre des risques de financement.

M. de Mourgues, vous avez évoqué la possibilité de demander une participation plus substantielle aux bénéficiaires de services. Pourriez-vous être plus précis ?

Pourriez-vous, Monsieur le Gouverneur, nous dire jusqu'où pourrait aller le recouvrement de recettes sur cette activité ?

M. Jean-Michel de Mourgues - Il est certain qu'il y a place pour une augmentation tarifaire. Il est certain aussi qu'au-delà d'un certain niveau d'augmentation, il y a une disparition de la demande vers des concurrents, car l'information économique et financière est un domaine dans lequel on est en pleine concurrence.

M. Jean-Claude Trichet - On peut, je crois, faire des progrès. C'est le marché qui dit quel est le meilleur prix possible. Nous avons le sentiment que, jusqu'à présent, un certain nombre de services étaient rendus gratuitement et qu'on pourrait les tarifier aussi.

Je ne dis pas que ceci va bouleverser l'économie de FIBEN, mais nous devons faire des progrès, et nous avons engagé des négociations avec la profession bancaire pour faire payer les prestations qui étaient jusqu'ici gratuites. Nous avons d'ailleurs fait des progrès dans le passé pour augmenter le niveau de cette tarification.

Il ne faut pas croire que ceci règle tous les problèmes, mais nous ne sommes pas encore à l'optimum. La Cour des comptes le dit et elle a raison.

M. le président - La parole est aux commissaires.

M. Yann Gaillard - Monsieur le Président, je voudrais apporter ici un témoignage, sans contester l'analyse qui nous a été présentée et confirmée par le gouverneur.

Il y a peu, j'ai assisté à une réunion à la préfecture de l'Aube sur la situation de l'emploi dans les textiles, notamment dans le bassin de Romilly.

Cette réunion avait été préparée par un rapport du directeur de la Banque de France de l'Aube sur la situation des entreprises, et je dois dire que j'ai été impressionné par la qualité de ce qui nous a été présenté.

Je ne méconnaissais pas la nécessité de faire des progrès de productivité, mais je tenais à apporter ce témoignage.

M. Maurice Blin - Je me garderai bien de formuler un avis sur les remarquables analyses qui viennent d'être conduites, et que je fais miennes de l'extérieur.

Une question de méthode : quand il s'agit de réformer, on sait combien les choses sont généralement difficiles dans ce pays. On touche au cœur même d'une organisation multi-séculaire qui a fait ses preuves, et on comprend qu'une réforme comme la vôtre puisse poser problème à beaucoup, même si l'Europe est engagée dans la même voie.

Pouvez-vous dire de quel moment date cette évolution, qui pose un vrai problème d'organisation interne à la Banque de France ? En d'autres termes, est-ce que ce sont des indices concernant votre bilan, votre résultat ? Est-ce une information que vous déteniez depuis longtemps ? Auriez-vous pu progressivement -et depuis quand- pratiquer au fil du temps certaines modifications essentielles, plutôt que de se trouver aujourd'hui devant ce projet de réforme ? N'aurait-on pu l'anticiper pour l'avancer davantage ?

M. Paul Loridant - Monsieur le Président, au vu de la communication de MM. Delafosse et de Mourgues, et des réponses du gouverneur, je voudrais apporter deux réflexions et poser une ou deux questions.

Concernant la circulation fiduciaire et le rôle des transporteurs de fonds, il me semble que la réflexion n'a pas été menée jusqu'au bout. Il faut bien mesurer les risques pris par la multiplication des transports de fonds sur les réseaux.

Je réagis plus comme maire d'une commune que comme parlementaire car, dans le domaine des transports de fonds et des mesures nécessaires de sécurité à prendre, il existe beaucoup d'autres acteurs.

Les maires sont maintenant de plus en plus régulièrement appelés à apporter des modifications en termes d'urbanisme, de voirie ou de permis de construire pour assurer les transferts de fonds, et les sommes qu'il faut engager globalement pour assurer la sécurité et la bonne circulation de la monnaie fiduciaire vont bien au-delà des comptes de la Banque de France, car cela touche d'une façon générale aux finances publiques.

S'agissant par ailleurs du surendettement des ménages, je pense que ce serait une erreur d'examiner le coût du surendettement au travers du seul traitement au sein des succursales de la Banque de France.

Sans doute est-il possible de regrouper le traitement des dossiers. Il faudra en tout cas toujours un contact avec les surendettés et, pour avoir fait un rapport sur le dossier, je dois dire que l'évolution de ce problème n'est pas satisfaisante.

Régulièrement, des élus locaux, des travailleurs sociaux sont amenés à aider les personnes surendettées à remplir les dossiers, à donner des conseils, et le tissu de traitement du surendettement va bien au-delà des seuls agents de la Banque de France.

Troisième réflexion : mon premier poste à la Banque de France était à la direction de la conjoncture. Je fais partie de ceux qui ont rédigé des enquêtes de conjoncture quand j'étais dans l'une des succursales de la Banque centrale. Dans le service où je me trouvais, qui faisait la synthèse générale, nous étions en rivalité permanente avec l'INSEE et les informations que nous sortions avaient environ un mois d'avance sur l'enquête de conjoncture de l'INSEE.

Par ailleurs, il y avait régulièrement des réajustements entre l'appréciation que donnait la Banque de France sur la conjoncture et l'appréciation que donnait l'INSEE. Je puis attester que chaque fois qu'il y avait des écarts, nous devions en justifier auprès du gouverneur qui, à l'époque, n'était pas M. Trichet.

D'autre part, rien n'a été dit dans le rapport sur la tenue des comptes du Trésor public. Or, la fluidité du réseau du Trésor public est bien, de fait, une prestation de services assurée par la Banque.

Enfin, je n'ai jamais été favorable à un fichier positif. Or, j'ai cru comprendre, d'après la presse spécialisée, qu'il fallait rouvrir ce dossier. Il existe des métiers qui, pour des raisons de sécurité et de confidentialité, peuvent potentiellement échoir à la Banque de France. Je pense à l'éventuelle création d'un fichier positif pour prévenir le surendettement.

Ce dossier doit, d'une façon ou d'une autre, être réouvert. Je crois qu'il faut traiter le problème de façon générale, car il existe une défaillance du réseau des travailleurs sociaux dans le suivi des surendettés qui fait, qu'aujourd'hui, la situation se dégrade plus qu'elle ne s'améliore !

Mme Marie-Claude Beaudeau - Monsieur le Gouverneur, il y a quelques mois, le réseau de la Banque de France ne faisait pas débat. On en parlait peu. Si je prends le cas de mon département, la question qui revenait souvent était celle du problème des sous-effectifs de la commission de surendettement et le fait qu'il fallait un certain nombre de mois -7 à 8- pour traiter les dossiers. Les gens se plaignaient des conditions d'accueil, les agents considéraient qu'il s'agissait d'une lourde tâche, réalisée dans des conditions difficiles.

C'est votre volonté, Monsieur le Gouverneur, qui conduit à cette proposition d'un plan de restructuration. C'est d'ailleurs le sens du rapport que vous avez demandé à votre secrétaire général, M. Barroux, rapport qui a finalement créé un problème et qui est à l'origine du débat que l'on a ici.

Je tenais à rappeler comment les choses étaient arrivées.

Vous savez que votre plan soulève une opposition quasi-unanime des personnels. Les organisations syndicales ont-elles été entendues ? Leur avis a-t-il été pris en compte ? Je n'en sais rien ! Nombre de questions d'actualité ont été posées au Gouvernement concernant ce plan. Les associations de consommateurs et même les chambres de commerce ont protesté contre celui-ci.

Les motifs avancés dans le rapport de M. Barroux pour justifier cette restructuration sont peu convaincants. Vous venez d'en donner quelques idées.

Il me semble par ailleurs difficile de faire la comparaison avec les autres banques européennes, qui ne sont pas chargées des dossiers de surendettement, ni de l'aide à l'expertise financière apportée aux entreprises.

S'agissant de la dégradation financière des résultats de la Banque de France, j'avais cru comprendre que celle-ci était passagère, avec la remontée de la circulation fiduciaire depuis le passage à l'euro et la montée en puissance de la nouvelle clef de répartition de la rente monétaire dans le cadre de l'Eurosystème, plus favorable à la Banque de France.

Les revenus de la Banque de France n'étant pas en rapport avec son activité, je ne vois pas comment ceux-ci peuvent servir de prétextes à des restructurations et à des réductions financières !

Je voudrais donc savoir comment s'est réparti le bénéfice de la Banque en 2001. Quel dividende la Banque a-t-elle versé à l'Etat sur les 700 millions d'euros restants après impôt sur les sociétés ? Je crois que le reversement à l'Etat, sur vingt ans, a atteint 24 milliards d'euros.

Sur quelles activités comptez-vous récupérer les suppressions d'emplois annoncées ? Certains parlent de 2.500 ; d'autres vont jusqu'à 3.500.

Concernant le traitement de la monnaie fiduciaire, lors de votre audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, vous avez reconnu que le transfert de la circulation des billets aux banques privées et aux supermarchés poseraient des problèmes de sécurité, de même que l'allongement des parcours. Vous venez par ailleurs d'évoquer de nouveaux procédés chimiques qui rendent les billets inutilisables. Or, j'ai lu dans la presse que les malfaiteurs ont attaqué dernièrement une voiture banalisée et auraient trouvé un moyen de pallier ces nouveaux procédés. Je crois donc qu'on est loin d'une solution dans ce domaine !

Vous avez dit qu'une commission était en place entre la Banque de France et le ministère de l'intérieur. J'espère que les organisations de convoyeurs seront consultées. Je ne suis pas sûre que les solutions prises au nom de la productivité soient les bonnes !

M. Michel Charasse - Monsieur le Président, la Cour des comptes consacre une partie importante de son rapport au patrimoine immobilier de la Banque.

Si un plan de réduction des succursales, qui paraît inéluctable, devait être engagé, une partie non négligeable de l'immobilier serait à récupérer. Le gouverneur a-t-il tenté d'en faire une évaluation ?

Comment la Banque compte-t-elle donner suite à la demande insistante de la Cour des comptes concernant les logements de fonction attribués indûment ?

Le Trésor public obligeait aussi les percepteurs à habiter dans les perceptions pour être à proximité des caisses. Or, les percepteurs n'habitent plus aujourd'hui dans les perceptions. Cela n'a pas pour autant troublé le fonctionnement des choses ! Il y a peut-être des règles à adapter à la vie moderne !

Je souhaiterais par ailleurs savoir comment sont traités les dossiers de surendettement là où il n'y pas de succursale.

N'y a-t-il donc pas de surendettés là où il n'existe pas de succursale de la Banque de France ? Comment s'en occupe-t-on ?

J'ai par ailleurs regretté que les magistrats n'aient pas essayé de déterminer combien coûtait l'enquête de conjoncture de l'INSEE.

Pour donner une idée des choses, il faut pouvoir faire des comparaisons. Je suis persuadé que l'enquête de conjoncture de l'INSEE est beaucoup plus chère que celle de la Banque de France, ne serait-ce que parce que les gens de l'INSEE ont généralement l'habitude d'accompagner leurs analyses de commentaires personnels dont la Banque s'abstient.

En tout état de cause, si on ne change rien, Monsieur le Gouverneur, à partir de quand l'Etat devra-t-il subventionner la Banque ? Quand serons-nous obligés de voter une subvention de fonctionnement ? Ne faut-il pas, avant cette échéance, rechercher d'autres recettes ?

J'avoue que je suis choqué que l'Etat, à travers des bis que nous avons d'ailleurs tous votées, n'indemnise pas la Banque pour les travaux qu'elle fournit au titre du surendettement. Cela me paraît être une charge de l'Etat !

De même, je suis étonné que l'accès au fichier ne soit pas payant. Dans toutes les autres administrations de France -et la Cour pourrait faire une enquête là-dessus- tous les accès aux fichiers sont payants !

Dans votre propre banque, pour vous donner un renseignement sur votre propre compte bancaire, on vous fait payer !

Je pense donc qu'il faut que la Banque prenne l'habitude de facturer ses prestations de services, sinon c'est la subvention, et la Banque devra elle-même passer devant une énorme commission de surendettement dont elle serait la gestionnaire !

Je souhaiterais également avoir l'opinion du gouverneur et de la Cour sur le fait que beaucoup de succursales qui sont menacées de fermeture sont établies dans les villes où les recettes des finances ont été fermées depuis longtemps.

Or, il y avait une liaison étroite entre la présence de la Banque de France et celle de la recette des finances. Il se trouve que les recettes des finances sont pratiquement toutes supprimées ou en voie de l'être, à l'exception de la recette générale des finances de Paris, qui est en fait une vaste trésorerie générale, la plus grosse de France.

Ces succursales n'ont aujourd'hui plus les activités qui découlaient autrefois des recettes des finances, et je pense qu'il y a là un point sur lequel on peut s'interroger !

En ce qui concerne la circulation fiduciaire, je souhaiterais avoir l'opinion du gouverneur sur la qualité des billets en circulation. J'ai le sentiment que celle-ci est de plus en plus mauvaise. De ce point de vue, l'imprimerie de la Banque de France est loin de faire des performances !

Il en résulte une charge de tri plus lourde. Dans la mesure où le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne, qui est maintenant l'émetteur

monétaire, insisterait pour améliorer la qualité de la monnaie fiduciaire en circulation et où la Banque de France, pour ce qui la concerne, ne saurait faire ou accroître les efforts nécessaires pour que les billets imprimés en Auvergne soient enfin de bonne qualité, n'en résulterait-il pas automatiquement une hausse des charges de tri des billets ?

M. Roland du Luart - Monsieur le Président, je me félicite que ce rapport de la Cour des comptes intervienne en même temps que le rapport Barroux et que les objectifs soient finalement les mêmes puisque, à quelque chose près, vous souhaitez arriver à une caisse par département, avec quelques exceptions liées à l'aménagement du territoire.

Envisagez-vous systématiquement, Monsieur le Gouverneur, de placer la caisse qui subsistera dans le chef-lieu de département ou bien, dans le cadre de l'aménagement du territoire, peut-on conserver la caisse dans une sous-préfecture et supprimer celle du chef-lieu ?

Avec mes éminents collègues Chaumont et autres sénateurs de la Sarthe, nous avons reçu l'autre jour les syndicats de la Banque qui nous ont expliqué leurs problèmes par rapport à la réforme.

Il ne s'agit pourtant pas d'une réforme récente ! Elle a été bloquée en 1990, et il est logique que l'on diminue le nombre de caisses en France. Je crois que c'est une bonne chose et je souhaite que l'on n'emploie pas les termes utilisés tout à l'heure par quelques-uns de mes collègues. Il ne s'agit pas de suppressions d'emplois mais de non-remplacements, le jour où tel ou tel agent partira à la retraite. Il ne s'agit donc pas de licenciements secs. En termes de communication, c'est important de le relever.

Par ailleurs, les revendications émises par les personnels portaient du constat que leur qualité de travail était très supérieure à la qualité du travail effectué par les transporteurs de fonds.

Or, la Cour des comptes a souligné que cette qualité était identique et qu'il y avait redondance. J'aimerais donc que vous précisiez votre position, Monsieur le Gouverneur.

Enfin, j'aimerais connaître le coût de fonctionnement de votre patrimoine.

Le nombre de mètres carrés par agent qu'a relevé la Cour est en effet affolant, et je suis sidéré du coût de fonctionnement que génère un patrimoine construit au XIX^{ème} siècle ! Peut-être avez-vous là des possibilités d'économies pour rééquilibrer votre bilan, si tant est qu'il soit menacé de déséquilibre.

M. Yves Fréville - Monsieur le Gouverneur, il existe deux activités où vous êtes soit concurrent, soit complémentaire de l'INSEE.

Je suis a priori d'accord pour qu'il y ait concurrence. Il est bon, dans un système statistique, qu'il y ait plusieurs sources, mais je n'arrive pas à comprendre qu'il faille 10 ETP à l'INSEE pour dépouiller les enquêtes là où il en faut 230 à la Banque ! Je voudrais savoir ce qu'il en est.

Il y a aussi le problème de savoir si ces enquêtes ont besoin du réseau de succursales. L'INSEE a 21 ou 22 directions régionales et cela suffit pour réaliser les enquêtes de conjoncture. Est-ce indispensable à la Banque ?

S'agissant de l'activité complémentaire, je crois que la Banque de France -et c'est logique- a un quasi-monopole pour l'établissement des statistiques financières, mais qu'est-ce qui a besoin d'être déconcentré dans cet établissement ou qui doit être au contraire centralisé, sans que ce soit nécessairement à Paris ? Est-il besoin, pour ce monopole de l'activité statistique de la Banque, d'avoir une activité autant décentralisée ?

M. Jean-Philippe Lachenaud - En tant que sénateur d'un secteur géographique donné -le Val-d'Oise- je serais tenté, comme Mme Beaudeau, de défendre la priorité au maintien de l'emploi et au maintien de l'ensemble des succursales ; en tant que membres de la commission des finances, j'adopte nécessairement une démarche différente, et je suis le premier à reconnaître la validité de l'objectif pour suivi par les travaux de la Cour, auquel le Gouverneur a dit adhérer. Il faut rationaliser, réduire les coûts et améliorer l'efficacité de ce système.

Partant de ce sentiment, je me demande, dans l'esprit de la question précédente, s'il n'y a pas une réflexion à mener sur l'évolution des métiers.

Les rapporteurs de la Cour des comptes ont dit être partis des métiers existants. Dans le rapport Barroux, j'ai l'impression qu'il n'y a pas de réflexion prospective sur l'évolution de ces métiers.

Je souhaiterais donc, dans l'effort engagé, que vous mettiez bien l'accent, Monsieur le Gouverneur, sur la prospective de l'évolution des métiers.

Je me demande par ailleurs si le dualisme entre l'organisation régionale et l'organisation départementale est véritablement significatif. Je n'en suis pas sûr.

En Île-de-France, à l'évidence, la régionalisation serait absurde, mais ne faudrait-il pas creuser l'idée qu'il y a des activités qui peuvent être déconcentrées suivant un échelon qui ne soit pas départemental ? Par exemple, le surendettement peut être examiné dans un bureau de préfecture ou de sous-préfecture, là où il y a des bassins démographiques, des bassins d'emplois, des bassins d'entreprises et de la population. On aurait là une rationalité d'implantation et d'activité du surendettement au plus proche des débiteurs et des créanciers.

Il y a peut-être des solutions intermédiaires pour trouver un système adapté à l'évolution des métiers de la Banque de France.

M. Eric Doligé - Monsieur le Gouverneur, les tableaux comparatifs européens contenus dans ce rapport sont intéressants, mais la Banque de France apparaît relativement mal située dans un certain nombre de comparaisons ou de ratios.

Dans toutes nos collectivités, dans toutes nos entreprises, nous essayons de nous comparer, secteur par secteur, et on est en effet un peu alarmé de constater qu'on est plus dans le peloton de queue que dans le peloton de tête, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas une certaine efficacité sur le terrain, mais ce sont des indicateurs assez forts. Et ce n'est pas du jour au lendemain que l'on a dû être aussi mal placé dans certains domaines, comme la capacité des machines ou les données comparatives sur le nombre de caisses, etc.

Ces tableaux ne sont pas une découverte, puisque vous en aviez connaissance auparavant. Cela démontre qu'il y avait une inquiétude à avoir.

Des comparatifs de rentabilité entre les différentes banques au plan européen permettent-ils de démontrer que l'on n'est pas moins bon que les autres ou à égalité en termes d'efficacité et de rentabilité ?

Dans le cas contraire, je pense que la question de la suppression d'un certain nombre de succursales aurait dû se poser depuis longtemps.

Je pense que, dans d'autres domaines et d'autres secteurs que le vôtre, on se pose aujourd'hui les mêmes questions.

M. le président - Merci.

Si plus personne ne demande la parole, je voudrais me livrer à une ou deux observations.

S'agissant du surendettement, le dispositif, issu d'une loi de 1989, a constitué la réponse française à une interrogation sur l'endettement des ménages.

A l'époque, on évoquait même l'éventualité d'instituer la faillite civile. Puis on a imaginé ces dispositions.

Je ne suis pas sûr que ce soit vraiment un métier qui relève de la Banque centrale. A certains égards, c'est du para-judiciaire. Les commissions de surendettement sont de quasi-juridictions dont le budget pourrait presque être inscrit au budget de la justice autant qu'à celui de la Banque de France !

Ce qui me frappe, ce ne sont pas tant les 1.200 ETP pour assurer ce service que l'estimation de ce qu'il en coûte à la Banque de France : 170 millions d'euros !

Cela veut dire environ 140.000 euros par agent et par an, ce qui pose la question du coût de ce service. Est-on complètement compétitif à un tel niveau de dépenses ?

Plus globalement, la question posée par ce rapport est celle de la compétitivité de la Banque de France par rapport aux métiers qu'elle assume et alors que l'on s'interroge sur la compétitivité du territoire pour créer de l'emploi, il est évident que la Banque ne peut échapper à cette exigence.

Je note qu'il y a convergence de vues entre la Cour des comptes et le Gouverneur sur le fait qu'un certain nombre de métiers ont perdu assez largement leur raison d'être.

Dans ces conditions, on ne peut échapper à une réforme de la Banque, et les élus que nous sommes sont au pied du mur ! Nous avons une prédisposition à défendre le maintien de toutes les agences quelles qu'elles soient, en contradiction totale avec les discours que nous tenons sur la nécessité d'équilibrer les finances publiques -et le gouverneur a rappelé qu'il allait bientôt falloir pratiquer un dividende négatif.

Au train où vont les choses, c'est l'État qui versera à la Banque une subvention pour équilibrer les comptes ! J'imagine mal que l'on puisse échapper à cette réforme.

Sur le patrimoine, il y a bien sûr des éléments statistiques impressionnants sur le nombre de mètres carrés par agent -M. du Luart l'a rappelé.

Ma question porte donc sur l'hypothèse du transfert du service du surendettement de la Banque de France vers d'autres institutions. On pourrait rattacher éventuellement à la Justice, auquel cas la répartition géographique répondrait à une exigence de proximité par rapport aux ménages, je crois que l'on peut admettre que cette compétence ne relève pas forcément de la Banque de France.

Pour le reste, je pense, Monsieur le Gouverneur, que nous devons être à vos côtés pour mener à bien cette réforme incontournable, en trouvant les réponses sociales appropriées. Les élus doivent être de votre côté pour assumer cette responsabilité vitale aujourd'hui.

Peut-être pourriez-vous dire quelques mots sur l'échéancier que vous vous donnez pour mettre en oeuvre votre réforme.

M. Jean-Claude Trichet - Je peux peut-être donner une première réponse à cette question.

Nous sommes dans la période de concertation, qui est aussi intense que possible.

Un moment très important est la rencontre d'aujourd'hui, comme l'a été la rencontre avec la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La prochaine étape devant nous, en plus d'un très grand nombre de contacts avec les élus locaux, est une nouvelle rencontre avec nos syndicats, le 24 de ce mois. Nous avons eu une première rencontre avec les syndicats.

Après une synthèse que nous sommes en train de faire sur la base de l'ensemble de ces messages, j'aurai alors à prendre mes responsabilités, avec les sous-gouverneurs, et à présenter au Conseil général de la Banque et au Comité central d'entreprise une réforme qui tienne le plus possible compte de l'ensemble des remarques qui nous auront été faites par la Cour des comptes, par vous-mêmes et par l'ensemble des interlocuteurs.

Je ne puis donner de date précise, mais dans un très petit nombre de semaines après le 24, il faudra que nous puissions vous présenter un projet qui, lui-même, sera à discuter avec nos syndicats.

La Banque de France, de ce point de vue, est dans le droit commun de la législation sociale française, même si elle est un établissement public. Nous devons donc la respecter scrupuleusement.

S'agissant des questions qui ont été posées, je confirme à M. Gaillard que ce qu'il a dit nous fait plaisir. Il est vrai que les directeurs de la Banque de France jouent un rôle particulier et très utile dans notre pays. On leur fait confiance car ils portent des jugements sages sur les sujets économiques et financiers.

Vous avez abordé le problème des licenciements. Je rappelle qu'il n'y a aucun licenciement dans le cadre du plan de réforme de la Banque de France dont nous discutons. M. du Luart a également abordé cette question. Je confirme qu'il n'y a pas de plan de licenciement pour les agents de la Banque, titulaires et non titulaires.

A M. Blin, je dirai que nous ne sommes pas restés les "deux pieds dans le même sabot". J'ai moi-même pris, depuis que je suis gouverneur, des décisions conduisant à diminuer de 2.500 les emplois de la Banque de France, ce qui a été contesté par les partenaires sociaux -je le comprends parfaitement, bien que ces décisions aient été absolument nécessaires dans l'intérêt même des agents.

L'effort a surtout été concentré, dans un premier temps, sur la fabrication des billets et du papier, de manière à assurer la survie de ces usines. C'est donc à Chamalières et à Vic-le-Comte qu'il y a eu deux plans sociaux lourds et difficiles. Pour le réseau, la grande opération que nous avons menée a été la suppression de 45 caisses institutionnelles, qui a été elle-même une opération difficile.

Le problème que nous avons, par rapport à la recommandation de M. Blin de procéder à une sorte d'évaporation progressive, tranquille, en fermant ici et là les caisses et les succursales, c'est que ce serait contraire à la législation sociale

française. Nous sommes, de ce fait, dans l'obligation légale de présenter un plan de restructuration, de le négocier avec nos syndicats. Nous avons là une obligation infiniment respectable, puisque c'est ce que vous avez voulu, en tant que parlementaires, mais qui ne permet pas de procéder, année après année, à la suppression de trois succursales par ci, trois succursales par là. Nous serions dans l'illégalité.

A M. Loridant, je voudrais dire que j'ai été très sensible à ce qu'il a dit sur les enquêtes de conjoncture. Je réponds à M. Loridant, mais surtout à M. Fréville : nous sommes en désaccord sur le point évoqué quant au nombre de personnes se consacrant à l'enquête de conjoncture. Notre sentiment est que nous n'avons pas plus de 200 personnes travaillant sur ce sujet précis, mais seulement un peu plus de 50. Ceci reste supérieur à ce que fait l'INSEE, mais pour une raison simple : de même que pour des enquêtes d'opinion, il n'y a aucun rapport entre un contact personnel physique, une interaction entre deux personnes, et le fait de remplir un questionnaire abstrait sans contact !

Nous pensons que nous arrivons à une très bonne qualité d'enquêtes parce que nous y mettons plus de soin.

Au total, la différence entre l'INSEE et nous, en nombre de personnes qui se consacrent à la même enquête, serait plutôt de un à deux dans notre compréhension. Les dix personnes évoquées pour l'enquête de l'INSEE sont celles qui traitent l'information elles-mêmes. Ensuite, il faut y mettre de la valeur ajoutée. Nous pensons donc que l'on doit arriver, dans un cas, à environ 50 et, dans l'autre, probablement à plus de 20.

Cela n'enlève rien à la remarque selon laquelle la nature de la méthodologie fait qu'il y a une différence -mais elle n'est pas aussi considérable que vous le redoutiez, croyons-nous.

A Mme Beaudeau, je dois dire qu'il est vrai que, pour les comparaisons avec les autres européens, il faut tenir compte des responsabilités de la Banque. Il est vrai que la Banque de France a le surendettement et que les autres ne l'ont pas. La Banque de France a la gestion des grands fichiers ; la plupart des autres banques centrales européennes ne l'ont pas.

La Banque de France s'est vue confier le suivi du droit aux comptes ; elle a une fonction particulière de relais local de la COB ; elle a des fonctions locales en matière de relais de la Commission bancaire.

Beaucoup d'éléments tiennent à la confiance que le Parlement a manifestée à la Banque -et je ne peux que m'en réjouir- et il est vrai que cela nous confère beaucoup de responsabilités et peut conduire à des comparaisons qui apparaissent comme peu flatteuses, car l'on compare des choses qui ne sont pas comparables.

Cela dit, il nous faut être aussi efficaces et productifs que possible, et ce n'est pas parce que nous avons de nombreuses responsabilités que nous ne devons pas être très attentifs à nos progrès de productivité.

Comment le bénéfice de 2001 est-il réparti ? Il était de 700,3 millions d'euros. Nous avons un report à nouveau de 80,9 millions d'euros et avons versé à l'Etat un dividende de 450,8 millions d'euros. Il y a eu des dotations au fonds de réserve -ce sont les 5 % classiques. La caisse de réserve pour les retraites a reçu 48 millions et nous avons reporté à nouveau 70,4 millions d'euros.

Il est vrai que l'on a versé beaucoup d'argent à l'État, soit sous forme d'impôt, soit sous forme de dividendes, au cours de ces dernières années.

Il est vrai aussi que, si nous avons conservé des réserves beaucoup plus importantes, nous serions évidemment dans une situation beaucoup plus florissante. Il est vrai enfin que notre État est impécunieux, il l'a été au cours de toutes ces dernières années. Et il est parfaitement normal que nous versions des dividendes importants à l'État, qui est notre actionnaire.

En tout état de cause, nous devons rendre le meilleur service au meilleur coût et faire tous les progrès de productivité possibles dans l'intérêt de l'économie française, car nous pesons alors d'autant moins sur les frais généraux du pays et contribuons à sa compétitivité.

S'agissant de la monnaie fiduciaire, nous croyons que nous pouvons faire des progrès. Nous ne croyons pas à la déconcentration généralisée sur les transporteurs de fonds d'une part et sur les banques commerciales et les grandes surfaces d'autre part. Il y aura un équilibre à trouver pour que la qualité de la gestion fiduciaire demeure aussi bonne que possible.

Je ne me prononce pas sur la voiture banalisée ni sur les nouvelles technologies en général, mais il s'agit d'une lutte permanente entre les gendarmes et les voleurs. Et la créativité des malfaiteurs est incroyable !

M. le président - Le dispositif de neutralisation des billets par produit chimique est-il au point ? Peut-on considérer qu'il serait possible de le mettre en oeuvre pour prévenir ce type de vol ?

M. Jean-Claude Trichet - Il se met d'ores et déjà en oeuvre de manière spontanée et, d'après tout ce que nous savons, les technologies sont assez au point. Il est vrai cependant que certaines officines spécialisées sont peut-être en train d'inventer le produit chimique qui permettrait de faire disparaître les traces d'encre présumée indélébile, mais cela ne doit pas nous conduire à dire que c'est une mauvaise piste, car il est clair que cette piste permet d'économiser des vies humaines et des blessés. Les Belges l'ont prouvé : elle est efficace sur le plan de la sécurité.

Les remarques de M. Charasse ont été nombreuses. Bien entendu, le patrimoine immobilier de la Banque et du réseau est une question importante.

J'exprime à nouveau la disponibilité totale de la Banque vis-à-vis des collectivités décentralisées, pour discuter de l'utilisation optimale de telle ou telle succursale, de notre hôtel particulier ou de la maison dans laquelle nous sommes installés. Un certain nombre d'élus locaux m'ont déjà dit qu'ils étaient intéressés, et nous sommes disponibles pour toute discussion de ce genre.

En ce qui concerne les logements de fonction des directeurs, je ne suis pas sûr qu'il faille considérer que ceci est périmé, compte tenu de la nature particulière de la Banque et du fait que nous avons besoin d'une grande mobilité. Comme pour certains fonctionnaires d'État qui exercent des fonctions de responsabilité, le simple fait d'avoir un logement de fonction facilite la mobilité. Je le mentionne en passant.

En ce qui concerne l'immobilier et la taille des locaux, nous héritons de maisons et d'hôtels particuliers qui datent pour une bonne part du XIX^{ème} siècle et qui sont parfois plus anciens. Nous avons dans ces locaux de moins en moins de personnes. Il est normal que nous trouvions des normes qui ne correspondent absolument pas à un bureau normal.

Dans les endroits où les agents de la Banque de France ont des bureaux modernes, on a plus l'impression d'un encombrement que l'inverse, comme à Poitiers ou Paris. Il y a là un effet qui disparaîtra avec la réforme du réseau.

En ce qui concerne les surendettés, dans la convention que nous avons avec l'État, les dépenses que nous exposons au titre du surendettement sont en principe remboursées par l'État.

L'État ne prend pas en compte la totalité des frais que nous exposons et, chaque année, nous avons un débat avec l'État en lui disant qu'il ne respecte pas les engagements qu'il a pris à notre égard.

Cela dit, pour le fonctionnement futur du réseau, certains ont tendance à réclamer que l'on augmente encore la qualité du service que nous rendons et que l'on soit présent partout. Je vous supplie de ne pas nous le demander, car nous nous noierions alors complètement ! Il faut que l'on parte du principe que l'on doit continuer à rendre un service de bonne qualité là où nous le rendons. Cela fonctionne aujourd'hui. Surtout, ne nous demandez pas de changer le concept lui-même ! J'ai bien compris qu'il fallait que nous continuions à rendre ce service dans de bonnes conditions et que nous ayons une capacité d'accueil convenable.

M. du Luart a abordé la question des chefs-lieux de département. Comment faire ? On peut imaginer de mettre la succursale là où il y a un bassin d'emploi plus important, et non dans un chef-lieu de département, mais alors celui-ci va protester avec véhémence.

Que suggérez-vous ? Pensez-vous qu'il faille mettre aux voix l'endroit où l'on décide de mettre la succursale au sein du conseil général ? Quelle est la bonne solution ?

M. Roland du Luart - Le Premier ministre, avec qui j'en ai discuté il n'y a pas longtemps, disait : "Quand c'est au chef-lieu, si la succursale disparaît, ce n'est pas un drame. Si, par contre, dans une sous-préfecture, qui périclité par ailleurs, une succursale est renforcée, cela procède de l'aménagement du territoire". C'est au cas par cas.

Autrement dit, dans certaines villes, si la Banque de France disparaît, c'est triste, mais ce n'est pas un drame. Dans d'autres, cela peut être justifié. Par exemple, à Châteauroux, cela peut présenter un intérêt plutôt qu'à Poitiers.

C'est ce que j'ai cru comprendre dans un entretien que j'ai eu avec M. de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou - Je confirme les propos !

M. Jean-Claude Trichet - Merci.

J'ai par ailleurs déjà évoqué le problème des mètres carrés. Les calculs, me semble-t-il, doivent tenir compte des halls publics et des surfaces de stockage. Vous retrouveriez probablement des statistiques bizarres dans des agences locales des banques qui comportent des halls publics relativement ouverts. Par ailleurs, nous avons des surfaces de stockage importantes, ne serait-ce que parce que, dans les succursales où nous avons des caisses institutionnelles, il y a d'énormes surfaces, notamment pour nos stocks de billets.

En ce qui concerne la prospective de l'évolution des métiers, c'est un peu ce que nous essayons de faire en permanence.

Dualisme entre régions et départements : je dois dire que nous attachons une grande importance aux régions. Les directions régionales sont des mailles très importantes de notre réseau et nous avons le sentiment qu'ils devraient renforcer encore leur position, mais je me réfèrais là plutôt à ce que M. Barroux avait campé comme solution possible pour le régime permanent futur du réseau, avec une solution dite "régionale aménagée" ou des solutions de type départemental, aménagées ou non.

Je crois, Monsieur le Président, avoir fait le tour des principales questions qui ont été abordées. Je suis sensible au soutien que vous avez bien voulu évoquer. Il est vrai que cette réforme est difficile. Je suis très conscient du fait qu'elle est difficile pour les agents de la Banque et aussi, bien sûr, pour les élus.

En France, les choses ne sont pas simples. Pour donner une idée de la différence, voyez la méthode utilisée, la transparence totale, les études dont chacun dispose, le dialogue très important que l'on a avec toutes les parties

prenantes et qui paraît naturel chez nous. Je suis sûr qu'après décision, des voix diront qu'il n'y a eu aucune concertation d'aucune sorte !

En Espagne, mon collègue se réunit avec ses syndicats, discute pendant un mois et demi ; au bout d'un mois et demi, un accord intervient et c'est terminé ! L'accord est mis en oeuvre. Il n'y a pas eu l'équivalent de ce que l'on a chez nous. L'Espagne est pourtant un pays latin proche de nous, et dans lequel on trouve une décentralisation considérable, puisqu'il a des gouvernements provinciaux régionaux.

M. le président - Monsieur le Président, avez-vous des observations ?

M. François Delafosse - Non. Nos analyses sont largement convergentes, à un ou deux points près.

Je voulais remercier les commissaires de l'attention manifeste qu'ils ont portée à notre rapport. C'est pour nous un encouragement à poursuivre.

La question des comparaisons de coût est toujours un sujet très difficile, car il faut s'assurer que les données sont bien homogènes. On a là une certaine divergence entre l'INSEE et la Banque. Pour nous, le rapport est de un à cinq, d'après les chiffres qui nous viennent de ces deux institutions, mais nous allons reprendre la question, car nous pensons qu'il existe un écart qui pourrait être réduit.

Ce n'est pas un enjeu majeur en termes d'emplois, puisque cela en représente une centaine. Beaucoup plus important est l'enjeu du fichier des entreprises, sur lequel nous pensons qu'il y a des gains à rechercher dans la configuration du fichier et dans la facturation des services rendus.

M. le président - Sinon, les intéressés trouveront le même service ailleurs, d'une même qualité et pour moins cher. Cet élément doit être versé au débat !

M. François Delafosse - Nous insistons sur ce point dans notre d'analyse des coûts, puisque le métier 10 représente un foyer de pertes de l'ordre du milliard de francs par an, soit 150 millions d'euros.

Voilà les quelques points que je voulais souligner en vous remerciant encore.

M. Paul Loridant - La question de la tenue de fichier est très importante. Ou ces fichiers sont des services publics -et cela représente des contraintes- ou on en fait des fichiers commerciaux, et c'est une autre conception. Je n'ai pas tranché. Je suis surtout tourné vers le service public, mais la gestion de ces fichiers est un vrai problème de fond, car des fichiers de cette nature sont coûteux.

En Angleterre, il y a un fichier positif, mais il sert par ailleurs à faire du marketing. Il faut donc bien réfléchir. Il en va de même pour le FIBEN.

M. le président - Messieurs, je vous remercie.

Nous sommes, les uns et les autres, engagés dans une oeuvre de réforme de nos institutions, réforme de l'organisation des services publics. Nous mettons la transparence au service de la réforme. Nous comprenons bien les inquiétudes des personnels concernés. Nous avons noté qu'il n'y avait pas péril pour eux, puisqu'il n'aura aucun licenciement.

La Banque de France est sans doute une entreprise soumise au droit commun, Monsieur le Gouverneur, mais il y a au moins une hypothèque qui ne pèse pas sur son devenir, c'est celle d'avoir à déposer son bilan et de mettre en difficultés ses collaborateurs.

Ceci ne doit pas être un prétexte pour retarder les prises de décisions. Nous faisons confiance au gouverneur pour mettre en oeuvre cette réforme nécessaire, qui ne peut plus attendre.

Nous essaierons, nous, élus, de faire taire nos contradictions et de vous apporter l'appui dont vous avez besoin, dans l'intérêt de la France !

....

L'audition est terminée à 18 heures 40.

A l'issue de cette audition, la commission a ensuite **décidé de la publication**, sous forme de **rapport d'information**, de la communication **de la Cour des comptes**, accompagnée du procès-verbal de cette audition et des observations transmises par la Banque de France.

ANNEXES

ANNEXE I

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE RÉSEAU
DE LA BANQUE DE FRANCE (1993-2001)**

3 mars 2003

**(en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative
aux lois de finances)**

N.B. : cette étude a été conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat. Conduite en toute indépendance, elle n'engage pas le Sénat, mais seulement la Cour des comptes qui l'a réalisée et en a délibéré.

La commission des finances souhaite toutefois apporter un double rectificatif :

- le « récent rapport du Sénat » de l'an 2000 « sur l'information statistique aux Etats-Unis » commenté dans les trois derniers paragraphes de la page 28 de la communication de la Cour des comptes et prêté par celle-ci à notre collègue Philippe Marini, Rapporteur général de la commission des finances, est en fait le rapport d'information n° 326 (2000-2001) intitulé « De la démocratie budgétaire en Amérique » et présenté au nom de la délégation du Sénat pour la planification par son président notre collègue Joël Bourdin, au demeurant, membre de la commission des finances ;

- en outre, la lecture du paragraphe¹ dont est extraite la phrase citée par la Cour des comptes, tend à suggérer que cette citation est « hors contexte ». En effet, le rapport précité, qui portait sur l'information économique et non pas seulement sur l'information statistique aux Etats-Unis, ne portait aucune appréciation sur la collecte d'information statistique effectuée par le réseau de la Banque de France, mais préconisait seulement que la Banque de France accroisse sa participation aux débats publics en diffusant davantage les travaux de ses services d'étude et d'analyse économique, qui sont pour l'essentiel des services centraux.

ARCHITECTURE DU RÉSEAU – DÉFINITIONS

Les activités de la Banque de France supposent une présence sur le territoire national. L'une des justifications les plus évidentes de cette présence est la distribution des billets aux différents intermédiaires institutionnels, dont les banques commerciales. Au total, les activités du réseau mobilisent environ la moitié des salariés de la Banque.

¹ Ce paragraphe (p. 378) de la conclusion du rapport, qui résulte notamment d'une monographie (pp. 281 à 309) de l'expertise économique dont dispose la Réserve fédérale des États-Unis, préconise « d'accroître la contribution scientifique de la Banque de France aux débats publics. En effet, la Banque de France est extrêmement prudente en matière d'études économiques, puisqu'elle ne diffuse pour l'essentiel que des études très descriptives et des travaux de recherche théoriques. Cette prudence se justifiait pleinement lorsque la Banque de France n'était pas indépendante, puis lorsque la Banque de France conduisait la politique monétaire dans une

Le présent rapport s'est attaché à analyser en détail les missions du réseau, ses ressources (immobilier, effectifs, moyens généraux) et leur mode de gestion. Le rapport examine également les principales activités du réseau, non pas de manière exhaustive, mais afin de se prononcer sur le format requis pour les exercer.

I. LES SUCCURSALES

Le réseau de la Banque de France est constitué de 211 succursales¹, dont les implantations, héritées de l'activité commerciale initiale, sont disparates : les départements sont diversement pourvus, ainsi, le Nord-Pas-de-Calais (deux départements) est desservi par 14 succursales tandis que 30 départements n'en accueillent qu'une chacun. Il n'y a pas de hiérarchie entre les succursales, qui sont toutes directement rattachées au siège. Toutefois, depuis quelques années, la banque a créé, pour la définition des objectifs et la gestion des moyens, une fonction régionale encore en développement.

Depuis la loi de 1993¹, le réseau est en pratique figé. Les dernières fermetures ont affecté une trentaine d'implantations dans les années 1970 et une vingtaine au début des années 1990. Les évolutions récentes portaient sur l'allègement des missions de 15 succursales par an en 1999, 2000, 2001 et 2002,

période délicate. Cependant, depuis l'avènement de l'Union économique et monétaire, cette prudence n'a plus vraiment ses raisons d'être. L'ouverture de la Fed renforce d'ailleurs sa crédibilité et sa légitimité ».

¹ Pour la signification des termes « comptoirs », « caisses » et « succursales », voir infra.

conduisant à leur retirer la fonction de caisse institutionnelle (distribution des billets aux acteurs économiques, via les transporteurs de fonds).

(1) Définitions

Le terme « **succursale** » désigne, depuis 1990, tous les comptoirs et bureaux décentralisés.

Sur les 211 succursales, 131 sont, depuis le 1^{er} mars 2001, des « **caisses institutionnelles** », qui assurent la circulation de la monnaie au profit des clients institutionnels (banques commerciales). Les autres sont appelées « **caisses de clientèle** ». L'appellation « **caisse allégée** » désigne les succursales transformées en « caisses de clientèle » à l'occasion des plans de réformes successifs.

Le sens du mot « **caisse** » peut prêter à confusion ; il est précisé par le contexte. La « caisse » désigne l'activité liée à la circulation de la monnaie fiduciaire : stockage, tri, manipulation, collecte et délivrance des billets et pièces. La « caisse » est aussi le local dans lequel sont stockées les espèces qui constituent le fonds de roulement permanent. Les espèces non immédiatement disponibles mais rapidement accessibles sont conservées dans une « **caisse auxiliaire** ». Les stocks de monnaie fiduciaire sont gardés dans la « **serre** », local sanctuarisé.

¹ La loi du 4 août 1993 modifiée est désormais intégrée au Code monétaire et financier, au titre IV « la Banque de France ».

Les succursales situées au chef-lieu de chacune des 22 régions administratives portent le titre de « **succursale régionale** ». Leurs directeurs exercent une fonction intermédiaire dans la chaîne de prise de décision. Les succursales régionales sont classées A ou B en fonction de leur importance économique. De même, les succursales sises aux chefs-lieux des départements sont dites « **départementales** ». Elles sont hors classe, de 1^e, 2^e ou 3^e classe. Cette classification n'a de valeur que sur le plan interne, pour déterminer le rang des directeurs de succursales en fonction de l'importance de leur activité.

(2) Évolution historique et perspectives

En 1928, le nombre de comptoirs de la Banque de France était de 259. Pendant quarante ans, le réseau n'a pas varié. Après les fermetures de Saint-Ouen et de Montreuil en 1967 et la prise en compte d'une activité bancaire au siège même (Paris Louvre), la Banque comptait 258 implantations.

Au cours de la période récente, deux révisions sont intervenues :

- au début des années 1970, vingt-sept comptoirs ont été fermés et deux autres ont été ouverts, à Cluses et Oyonnax ;
- à la fin des années 1980, à la suite du rapport *Gosselin* de 1989, du nom du président de la commission interne chargée d'étudier les possibilités de restructurations du réseau, 22 succursales ont été fermées et une ouverte, à Marne-la-Vallée.

Aucune décision de fermeture de succursale n'est postérieure à 1990. Par la suite, entre 1990 et 1994, 36 succursales, dont celles qui avaient échappé à la fermeture préconisée par le rapport, ont été allégées.

En juillet 1998, un plan de restructuration a prévu l'allègement de 60 succursales, selon un échéancier de 15 succursales par an de 1999 à 2002. Les allègements programmés en 2002 ont cependant été suspendus.

Il reste donc 211 succursales à l'heure actuelle, dont 131 caisses institutionnelles depuis mars 2001.

II. LES « MÉTIERS » EXERCÉS DANS LE RÉSEAU

L'action du réseau se décline selon les 17 « métiers » de la Banque.

Le réseau emploie plus de la moitié des agents de la Banque de France. L'activité des comptoirs représentait, selon les données de la comptabilité analytique au 31 décembre 1999, une charge de 7 544 ETP (équivalents temps plein), dont un quart (23 %) au profit de la gestion des moyens.

(1) Sept métiers opérationnels sont exercés dans le réseau :

- La « **gestion de la circulation fiduciaire** » (métier 2) réalise la distribution des billets neufs et le traitement des billets collectés auprès des agences bancaires. Les billets collectés sont triés, les faux sont retirés, les billets « annulés » sont détruits, les billets « validés » sont remis en circulation. Les comptoirs distribuent aussi les pièces.

La « **gestion des instruments scripturaux et des systèmes d'échanges** » (métier 3), qui inclut la gestion des chambres de compensation, s'est fortement réduite en 2002 avec le recours à l'échange informatique des images chèques, pour environ 98 % du volume des chèques traités en 2001¹.

¹ À lui seul, le Trésor public a remis près de 210 millions de chèques en 1999, sur les 290 millions reçus ; la présentation de ces chèques à la compensation, comme le ferait n'importe quelle banque commerciale, relève du métier 11.

La « **gestion des relations internationales** », c'est-à-dire des échanges internationaux par transfert ou change (métier 4), concerne pour près de la moitié de ses activités, en 1999, des devises de la zone euro.

La « **préparation de la politique monétaire ; élaboration de statistiques et d'études monétaires, financières et économiques** » (métier 5) collecte les données de conjoncture.

La « **réglementation prudentielle et surveillance du système bancaire** » (métier 9) induit une faible activité, en partie via le prêt d'agents à la commission bancaire lors de ses missions locales.

La « **collecte, analyse et mise à disposition d'informations sur les entreprises non financières** » (métier 10), entraîne une importante charge de personnel pour réunir et traiter les bilans des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 K€ ou présentant des incidents de paiement ou un engagement bancaire supérieur à 300 K€. Cette activité alimente la cotation des entreprises dans le fichier FIBEN.

La « **gestion et animation du réseau** » (métier 11) regroupe plusieurs activités :

- Le secrétariat des commissions de surendettement ;
- La manipulation des chèques remis par les clients ;
- La tenue des 80 000 comptes clientèle ouverts avant la loi de 1993 ;
- L'activité liée aux grands fichiers informatiques, notamment les courriers et la mise en œuvre du droit d'accès ;
- L'activité des directeurs régionaux au profit de la COB, et la remontée des informations sur les entreprises cotées.

La place des succursales dans l'exercice de ces missions a reçu une consécration juridique avec la loi du 12 mai 1998 modifiant la loi du 3 août 1993, l'article 20-1 étant désormais ainsi rédigé : « *Les succursales de la Banque de France participent à l'exercice des missions de la banque. Elles concourent à l'entretien de la monnaie fiduciaire et à l'exécution des paiements scripturaux. Elles contribuent à la connaissance du tissu économique local et à la diffusion des informations monétaires et financières. Elles assurent la gestion et le suivi des dossiers de surendettement dans les conditions prévues à l'article 15* ».

(2) Trois métiers consomment 85 % des effectifs opérationnels du réseau

Les sept métiers opérationnels exercés par le réseau sont d'importances inégales. La *gestion et l'animation et l'animation du réseau* (métier 11, 2 366 ETP), la *collecte, analyse et mise à disposition d'informations sur les entreprises non financières* (métier 10, 1 376 ETP) et la *gestion de la circulation fiduciaire* (métier 2, 1 263 ETP) consomment les deux tiers de la main d'œuvre du réseau, et 85 % de la main d'œuvre consacrée aux activités opérationnelles du réseau.

Le métier 11, qui apparaît comme le principal consommateur de ressources est en réalité très hétérogène. Les commissions de surendettement, dont la banque assure le secrétariat, mobilisent ainsi 1 020 ETP. Le traitement des chèques pour le compte de la clientèle, représentait au cours de la période étudiée près du quart des emplois (510 ETP). Les relations avec les 80 000 clients disposant d'un compte, mobilisent 430 ETP.

Le tableau suivant présente la répartition des effectifs en fonction du contexte dans lequel s'effectuent les missions.

Tableau n° 1 : Effectifs des métiers opérationnels selon la nature de l'activité (1999)

Activités :	SEBC	Intérêt général	Commerciales
Part des effectifs opérationnels	33 %	50 %	16 %

L'EXÉCUTION DES MISSIONS DU RÉSEAU

I. L'ACTIVITÉ DE BANQUE CENTRALE : LA CIRCULATION FIDUCIAIRE

A. L'ACTIVITÉ D'ENTRETIEN DE LA MONNAIE FIDUCIAIRE

1. Objet et organisation

L'entretien de la circulation fiduciaire est, historiquement, la principale mission du réseau. La Banque de France, selon la loi du 4 août 1993, « *veille à la bonne qualité de la circulation fiduciaire* », formulation remplacée depuis le 12 mai 1998 par celle-ci : « *elle a pour mission d'assurer l'entretien de la monnaie fiduciaire et de gérer la bonne qualité de sa circulation sur l'ensemble du territoire* ».

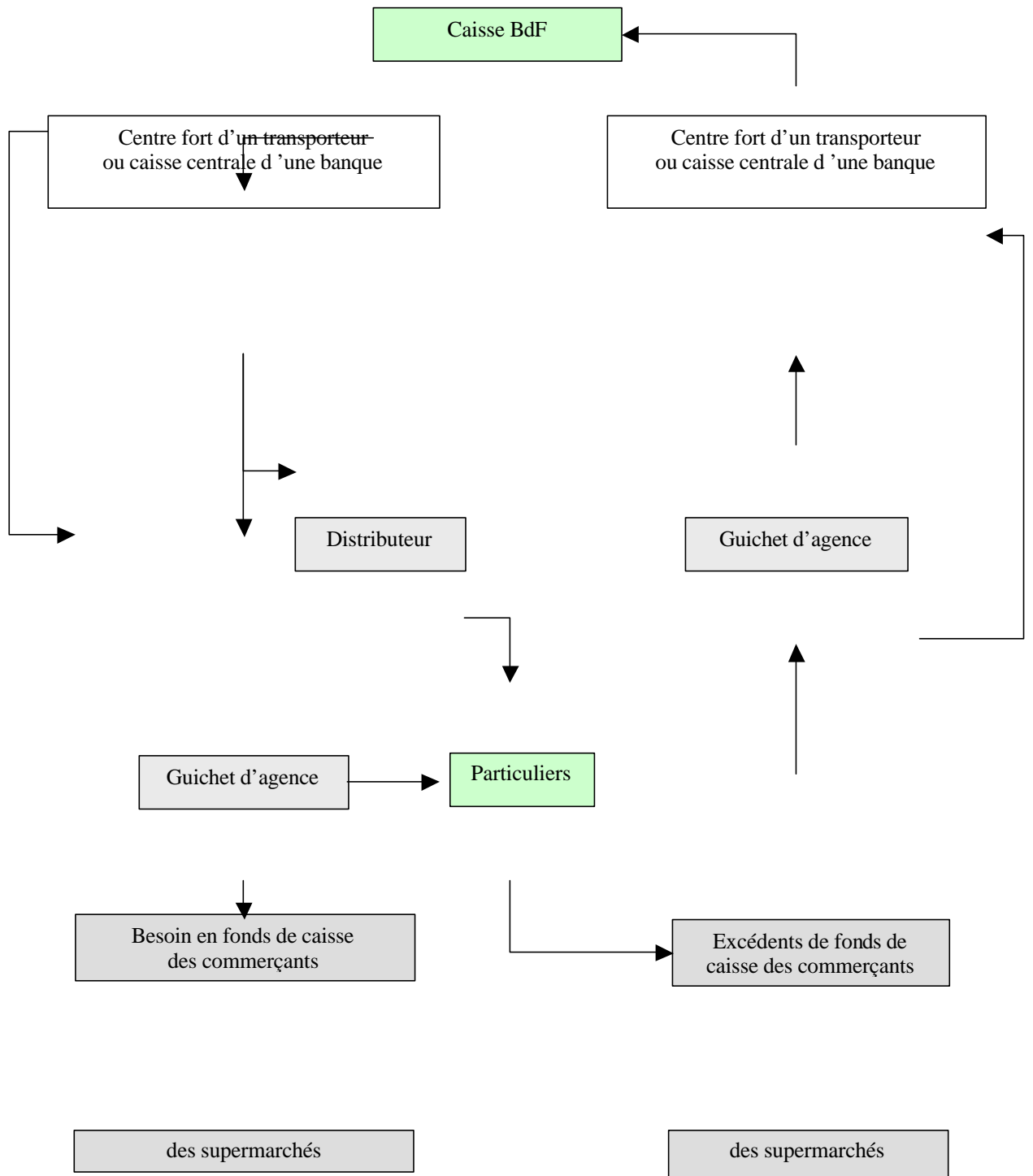
Cette mission consiste à prélever, en permanence, les pièces et billets en circulation dans l'économie, afin de retirer les faux et les usagés, et à remettre en circuit des espèces dont la qualité est suffisante, ainsi que des espèces neuves. Elle requiert la coopération des autres acteurs de la circulation fiduciaire, banques et transporteurs de fonds. Le circuit est le suivant :

- Alimentation : La Banque de France alimente en billets et en pièces les banques de détail, lesquels mettent à disposition du public le numéraire dans leurs distributeurs automatiques et à leurs guichets, et fournissent aux commerçants des fonds de caisse en pièces et en billets.
- Prélèvements : les pièces et les billets reçus par les commerçants et qui ne sont pas utilisés pour le rendu de monnaie sont déposés aux guichets

des banques commerciales. Celles-ci remettent la majeure partie des espèces ainsi collectées à la Banque de France.

Dans ce qui suit, on parle cependant essentiellement de billets, la Banque de France s'étant désengagée de l'entretien des pièces, qui n'est plus systématique. Seuls les excédents de pièces au niveau local sont déposés à ses guichets, et en sens inverse, elle ne délivre plus de pièces qu'en cas d'insuffisance d'approvisionnement d'une zone.

Le réseau Banque de France a trié en 1999 environ 3,9 millions de paquets de 1 000 billets, auxquels s'ajoutent environ 600 000 paquets triés à la caisse générale, au siège. Ces chiffres (hors passage à l'euro) sont relativement stables depuis lors.



Comme l'indique l'illustration ci-dessus, les transporteurs de fonds disposent de centres de stockage par lesquels transitent les espèces, et le circuit des fonds dans la grande distribution tend à court-circuiter les guichets des banques.

Le système français est fondé sur une absence de délégation du contrôle de la qualité de la monnaie fiduciaire aux banques et aux transporteurs de fonds. Tout billet déposé à une banque ne peut être remis en circulation par celle-ci, (sauf aux guichets, qui ne représentent que 15 % des retraits). Ceci implique que les acteurs de la filière fiduciaire ne «recyclent» pas les billets (voir infra).

Bien que le contrôle de la qualité des billets ne soit pas délégué, le secteur a évolué vers une dévolution toujours plus grande du maniement des valeurs aux sociétés de transport de fonds. Les banques utilisent de moins en moins de caisses centrales, c'est-à-dire de locaux centralisant les espèces d'un grand nombre de guichets avant remise à la Banque de France. Les sociétés de transport de fonds assument de plus en plus l'intégralité de la chaîne logistique de la monnaie fiduciaire entre la Banque de France et les agences bancaires.

2. Comparaisons internationales

Elles seront limitées à l'Europe, seule pour laquelle des travaux assez robustes de comparaison existent. À titre de complément, il est précisé que la FED dispose d'un réseau de 50 caisses contre 500 en Europe, pour desservir le même nombre d'habitants.

Tableau n° 2 : Données comparatives européennes (limitées aux caisses institutionnelles)

	Nombre de caisses (total et par million d'habitants)		Nombre de succursales pour 10 000 km ²	Nombre de billets en circulation par habitant	Nombre de billets triés par succursale et par an (en milliers)
Danemark	18	3,40	4,18	26	3
Grèce	27	2,57	2,05	57	33
Luxembourg	1	2,50	3,85	49	7
Irlande	9	2,37	1,28	48	28
France	131	2,23	2,41	24	37
Suède	19	2,13	0,42	34	39
Italie	99	1,72	3,29		19
Allemagne	132	1,61	3,70	34	73
Espagne	52	1,32	1,03	45	37
Belgique	13	1,27	4,26	49	67
Portugal	12	1,20	1,30	37	53
Autriche	7	0,86	0,83	53	98
Finlande	4	0,77	0,12	23	167
Pays-Bas	4	0,25	0,97	25	343
Royaume-Uni	1	0,02	0,04	31	200

Source : *Data Survey on Banknotes in the EU*, BCE, août 1999.

Ainsi, au sein de l'Europe, le nombre de caisses varie selon les pays, la France se classant, à quasi-égalité avec l'Allemagne, en tête. Dans certains pays tels que la Grande-Bretagne, la circulation fiduciaire est presque totalement soustraite aux banques et aux transporteurs de fonds, la banque centrale se contentant de délivrer des billets en un nombre très réduit de grandes implantations. Si l'on pondère le nombre de caisses par le nombre d'habitants ou la surface du pays, les disparités sont réduites, mais la France demeure dans le peloton de tête des États à réseau de succursale dense, dans lesquels la délégation est peu répandue.

B. L'ESTIMATION DE L'EFFICACITÉ EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CONTREFAÇON ET DE QUALITÉ DES BILLETS EN CIRCULATION EST DIFFICILE

Le contrôle des billets par l'institut d'émission vise, comme cela a été dit, un double objectif : garantir d'une part l'authenticité, d'autre part la qualité matérielle des espèces.

1. Qualité matérielle de la monnaie fiduciaire

Tableau n° 3 : Délai de retour des billets, année 2000¹

	Délais de retour des billets en mois
500 F P. et M. Curie	11,7
200 F Gustave Eiffel	2,9
100 F Cézanne	2
50F Saint Exupéry	7
20F Debussy	8,9

Le **délai de retour (ou de rotation), temps moyen entre deux passages d'un billet par une succursale de la Banque**, illustre l'intensité du contrôle exercé par l'institut d'émission sur la monnaie fiduciaire en circulation. À cet égard, il faut souligner que la France est le pays de la zone euro dans lequel la rotation moyenne des billets, toutes coupures confondues, est la plus rapide². Elle s'est même accélérée dans la période récente, se réduisant de 7 mois à 3,5 mois en l'espace de 20 ans. Ce court délai de rotation est l'indice d'un contrôle

¹ Source : La monnaie fiduciaire en 2000 - Banque de France, Caisse Générale.

² Verbatim du CCE du 28 juin 2000.

particulièrement marqué de la Banque sur les espèces en circulation. Ce contrôle implique des échanges fréquents entre les acteurs de la filière et la Banque de France.

2. Lutte contre la contrefaçon

Des éléments statistiques non retracés ici montrent que la France est parmi les pays où un nombre important de faux billets en circulation est saisi. Mais ceci ne permet guère de porter un jugement sur l'efficacité comparée du système français et des autres systèmes : en effet, le nombre de faux billets en circulation demeure par nature inconnu, la proportion des faux billets repérés l'est donc également.

Ainsi, il convient d'observer qu'au Royaume-Uni, où ce sont les banques commerciales qui testent les billets remis à leur guichet, un nombre plus important encore de billets faux a été retiré de la circulation en 1999. Les banques commerciales peuvent donc mettre en place les dispositifs nécessaires à la détection des faux.

C. DES COÛTS IMPORTANTS DUS À DES OUTILS PEU PRODUCTIFS

1. Le coût de l'entretien mérite une grande attention

Le métier affiche un coût direct de l'ordre de 150 millions d'euros, d'après la comptabilité analytique. Les coûts sont maîtrisés du fait des efforts de restructuration : En 1999 et 2000, le nombre de caisses institutionnelles a été réduit de 30, soit 17 %. Par ailleurs, du matériel de tri plus performant a été mis en place dans certaines succursales. L'évolution récente des coûts s'inscrit ainsi en légère baisse. Selon Banque de France, le coût moyen du tri d'un paquet de billets s'est réduit de 11 % sur la période 1998-2001.

Les calculs effectués par la Cour montrent que le coût de l'entretien d'un billet est du même ordre que son coût de production. L'enjeu financier de l'entretien des billets est donc au moins aussi important que celui de la production et mérite une attention aussi soutenue que celui-ci.

2. La productivité des succursales dépend du volume traité

Le coût direct du tri d'un paquet de billets varie dans le réseau entre 3 et 30 euros, selon la succursale ; il est le plus souvent compris entre 7,5 et 15 euros. Les coûts unitaires sont les plus élevés dans les succursales qui traitent les

plus faibles volumes ; à l'inverse, au-dessus de 25000 paquets triés par an, les coûts sont toujours contenus dans une limite de 15 euros par paquet.

Pourtant, il subsiste, malgré les récentes réorganisations du réseau, un grand nombre de caisses dont l'activité est très réduite. La Commission Gosselin avait formulé le principe selon lequel une succursale ne doit pas conserver d'activité de tri si le flux de billets qui lui est adressé est inférieur à la capacité de la plus petite machine de tri (5 000 paquets par an à l'époque). Les plus petites machines (Delarue 3720) ont aujourd'hui une production de tri de 12 500 paquets par an. Or, 28 succursales, pourtant non destinées à être allégées, ont reçu en 2000 une quantité de billets inférieure à ce seuil et ne peuvent donc convenablement exploiter leur matériel¹.

La décision de maintenir une caisse institutionnelle dans chaque chef-lieu est, dans certains cas, particulièrement dénuée de pertinence au regard des flux de billets observés : moins de 5 000 paquets à Guéret, Auch et Mende. Elle explique la majorité des 28 surcapacités constatées ci-dessus, mais pas toutes. Ainsi, le maintien d'une caisse à **Roanne (11 678 paquets en 2000)**, **Castres (8 655 paquets)**, **Brive-la-Gaillarde (7 068 paquets)**, **Cherbourg (6 356 paquets)**, **Saint-Dié (5 327 paquets)**, **Millau (4 228 paquets)**, **Vichy (2 640 paquets)**, et particulièrement à **Morlaix (581 paquets)** ne trouve sa

¹ Châteauroux, Privas, Roanne, Colmar, Vesoul, Digne, Moulins, Montauban, Cahors, Castres, Foix, Le Puy, Laval, Laon, Bar-le-duc, Aurillac, Tulle, Brive, Chaumont, Cherbourg, Mont-de-Marsan, Saint-Dié, Chalons en Champagne, Guéret, Auch, Millau, Mende, Vichy, Morlaix.

justification ni dans une activité de tri significative, ni dans une cohérence voulue avec le découpage administratif. Inversement et paradoxalement, ont été allégées ou sont en passe de l'être des succursales traitant 20 000 à 30 000 paquets (Aix-les-Bains, Bayonne, Boulogne-sur-Mer, Cannes, Chalon-sur-Saône, Lisieux). Par ailleurs, des caisses dont le volume d'activité était très réduit (Libourne, Fontainebleau, Beaumont-sur-Oise, Saint-Omer, inférieur à 5 000 paquets en 2000) n'ont été allégées que tardivement (2001 ou 2002).

3. Le maintien des petites succursales réduit les bénéfices de la mécanisation

La politique d'affectation du matériel, telle qu'elle a été observée, paraît pertinente compte tenu des contraintes liées à la multiplicité des petites implantations. Certains choix sont cependant contestables :

La Banque a renoncé à acquérir des matériels de tri de forte capacité (120 000 paquets de mille billets triés par an), alors que ces machines ont été mises en œuvre dans de nombreux pays européens, y compris ceux dont l'organisation de la circulation fiduciaire est comparable à celle de la France en termes de rôle de l'institut d'émission (notamment la Bundesbank).

En outre, la version définitive du plan d'équipement a conduit à tolérer des surcapacités importantes. Ainsi, une surcapacité de plus de 20 000

paquets¹ est observée à Reims, Ajaccio, Amiens et Valence, et une surcapacité de plus de 12 500 paquets dans 17 caisses.

Dans certaines, la surcapacité est particulièrement patente, comme en témoignent les exemples ci-dessous :

Tableau n° 4 : Surcapacités de certaines succursales

	Capacité	Entrées 2000	Surcapacité
Auxerre	37 500	22 029	15 471 (70 %)
Ajaccio	37 500	13 128	24 372 (186 %)
Bastia	37 500	20 181	17 319 (86 %)
Pontoise	37 500	18 707	18 793 (100 %)
St Lo	37 500	20 952	16 548 (79 %)
Agen	37 500	21 332	16 168 (76 %)
Poitiers	37 500	22 831	14 669 (64 %)

Les comparaisons internationales sont particulièrement défavorables à la Banque de France. Il est possible à partir des données du document précité *Data Survey on Banknotes in the EU*, qui décrit le parc de chacun des états-membres, de calculer la vitesse moyenne, en billets/heure, des machines de chaque État (moyenne des performances des machines utilisées pondérées par le nombre de machines de chaque type en 1999).

¹ Ces surcapacités sont calculées à partir de la capacité théorique du parc d'après sa composition fournie par la Caisse générale, comparée aux entrées de billets fournies également par la Caisse générale.

Tableau n° 5 : Capacités moyennes des machines en Europe

	Moyenne pondérée, billets /heure
France	9 277
Italie	14 124
Allemagne	14 187
Suède	15 186
Irlande	19 240
Luxembourg	21 000
Belgique	21 809
Grèce	25 545
Danemark	30 000
Pays-Bas	35 600
Portugal	38 421
Espagne	38 903
Autriche	39 762
Finlande	55 000
Royaume-Uni	108 000

La Banque de France détenait donc en 1999 la dernière place : son parc était le moins rapide de toute l'Union. Il s'est amélioré depuis, mais il est vraisemblable que celui de ses partenaires a fait de même.

Plus généralement, et malgré ses efforts (arrêt du tri sur les machines de capacité 5000 paquets notamment) la Banque dispose d'un parc qui est en retard sur celui de ses homologues. L'examen des chiffres montre que la mise en place de machines de plus forte capacité s'accompagne d'une baisse des coûts sensibles. Ceci est vrai même avec les contraintes de personnel que connaît la Banque. Une élévation de la capacité des machines doit donc être envisagée.

Il importe de noter que la faible mécanisation de la Banque n'est pas seulement la conséquence directe de la densité de son réseau, qui l'oblige à maintenir de petites caisses où l'introduction de machines de forte capacité ne serait pas pertinente. En effet, les éléments de comparaison internationale fournis ci-dessus montrent que plusieurs pays européens ont une densité de caisses comparable à celle de la France (Danemark, Grèce, Luxembourg, Irlande, Suède, Italie), mais parviennent pourtant à une organisation permettant la mise en place d'un parc plus performant.

D. LA BANQUE DE FRANCE IMPOSE DES CONTRAINTES À SES PARTENAIRES, AVEC UNE BASE JURIDIQUE FRAGILE

1. Des contraintes en partie nécessaires, en partie contestables

Les opérations de retrait et de dépôt de fonds sont soumises, principalement pour des raisons de sécurité, à des règles contraignantes en matière de conditionnement ou d'horaires. La Banque de France en ajoute d'autres. La principale est l'interdiction du recyclage, définie comme l'interdiction, pour les banques, de remettre en circulation dans leurs distributeurs de billets des espèces déposées à leur guichet. Une autre impose la géographie de ses succursales. Or, la Banque de France ne dispose pas juridiquement d'un pouvoir de contrainte : après analyse, il apparaît qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne lui donne un tel pouvoir.

En ce qui concerne l'interdiction du recyclage tout d'abord, la Banque y voit la seule garantie d'un contrôle efficace des espèces en circulation. Elle repose sur l'idée que ni les banques, ni les transporteurs de fonds ne sont en mesure de vérifier eux-mêmes l'authenticité et le bon état matériel des billets. L'interdiction de recyclage ne s'applique pas aux billets remis en circulation aux guichets des banques commerciales, ni aux pièces.

Le fondement juridique de l'absence de délégation de l'entretien de la monnaie fiduciaire est incertain. En effet, la nouvelle rédaction de la loi dispose que la Banque « *a pour mission d'assurer l'entretien de la monnaie fiduciaire et de gérer la bonne qualité de sa circulation sur l'ensemble du territoire* », ce qui, par rapport à l'ancienne rédaction de la loi du 4 août 1993 « *elle veille à la bonne qualité de la circulation fiduciaire* », constitue un renforcement de la position de la Banque : alors que le terme « *veiller à la bonne qualité* » pouvait très bien s'accommoder d'une organisation dans laquelle le contrôle des espèces serait dévolu aux banques et aux transporteurs de fonds sous la surveillance de la Banque de France, la nouvelle rédaction confie plus directement les opérations de contrôle (« *assurer l'entretien* ») à la Banque elle-même. Toutefois, la possibilité de déléguer certaines tâches n'est pas expressément exclue. À cet égard, les débats parlementaires relatifs à la loi du 12 mai 1998 sont éclairants et permettent de constater que le législateur n'a pas souhaité une interdiction absolue de délégation. Cette absence de délégation est contestée par les banques et par les

transporteurs, qui sont contraints d'organiser un circuit d'espèces lourd, complexe et coûteux avec les succursales de la Banque.

En ce qui concerne les contraintes de localisation des opérations, deux logiques s'affrontent également. Les transporteurs de fonds cherchent à optimiser leurs circuits et leur activité, ce qui les conduit d'une part à concentrer leurs activités sur un nombre plus réduit d'implantations afin de bénéficier d'économies d'échelle, d'autre part à souhaiter limiter leurs dépôts et retraits aux succursales de la Banque de France les plus proches de leurs implantations. De son côté, la Banque de France ne pourrait sans difficulté s'adapter à de fréquentes modifications de ces circuits : il lui faudrait déplacer les matériels de tri et les personnels au gré des évolutions de la filière.

La Banque de France justifie donc les contraintes qu'elle impose par ce besoin de stabilité. Les transporteurs de fonds interrogés par la Cour font en revanche état d'une grande stabilité des flux spontanés, la phase de restructuration de la filière étant achevée.

Enfin, la Banque de France souhaite imposer des normes de conditionnement des espèces. Elle s'est notamment orientée dans la période récente vers un rôle de grossiste, cohérent avec la nécessité d'assurer la mission de service public au moindre coût.

2. Le processus de conventionnement

Contraintes de conditionnement, de localisation des opérations, interdiction du recyclage : sur ces différents points, le magistère moral de la Banque de France a longtemps suppléé l'absence de pouvoir réglementaire.

La Banque a choisi de s'adapter aux évolutions de la filière fiduciaire, pour ne pas en être exclue un jour ou l'autre, en lançant le plan de concentration de son activité de tri évoqué ci-dessous (fermeture de caisses institutionnelles, investissements en nouveaux matériels) et en mettant en place un mécanisme de conventionnement avec la filière : l'AFECEI (Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement) au nom des banques, Transval, Ardial et Brinks au nom du transport de fonds.

Des conventions-cadres ont été conclues avec la filière depuis 1999 au niveau national et ont été déclinées localement en quelque 2000 textes, pour trois ans. Elles définissent les obligations des partenaires de la Banque sur les différents points énumérés supra : les banques commerciales ont, en les signant, accepté de se conformer à l'interdiction de recyclage et aux contraintes édictées par la Banque en matière de localisation des opérations (tout changement de lieu de dépôt ou de retrait d'un partenaire de la Banque doit être accepté par celle-ci). Cependant, leur négociation est restée marquée par le rapport de forces encore favorable à la Banque de France à l'époque. Comme l'écrit une grande banque

française en réponse à une demande d'informations de la Cour : « *la convention a été présentée à la signature de nos groupes d'agence sans alternative* », ce qu'ont confirmé les autres interlocuteurs de la profession. À cet égard, en imposant ces conventions plutôt qu'en les adoptant après une négociation équitable, la Banque de France a pallié l'absence de textes de loi, mais s'est privée de la légitimité du contrat.

E. CERTAINES CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LA BANQUE DE FRANCE NE SONT PAS JUSTIFIÉES PAR LA NÉCESSITÉ DU SERVICE MAIS PAR SON ORGANISATION INTERNE

Les développements qui précèdent ont permis de reconnaître que le respect de règles par l'ensemble des acteurs de la filière fiduciaire est indispensable au bon exercice de cette mission par la Banque, et que pour assurer le respect de ces règles, la Banque a cherché à pallier son défaut de pouvoir unilatéral en procédant par conventionnement. Il importe à présent de mesurer si ces contraintes, dont le principe est légitime, sont en pratique limitées à ce que requiert effectivement l'organisation du service public.

1. Le circuit actuel est marqué par les redondances

Si les partenaires de la Banque de France sont quasiment unanimes pour déplorer sa rigidité et le caractère discutable de certaines contraintes qu'elle impose, la filière s'accorde sur la nécessité d'un processus d'entretien des billets. Elle en conteste cependant certaines modalités. Du point de vue de la collectivité,

le défaut majeur du système actuel réside dans la redondance des contrôles effectués par la Banque de France et par les transporteurs.

La Cour a en effet constaté que les billets remis aux transporteurs de fonds sont déjà en grande partie comptés et authentifiés par ceux-ci, avant remise aux guichets de la Banque de France. Les transporteurs collectent pour le même client les billets issus de plusieurs guichets, mais sont contraints par les principes de conditionnement imposés par la Banque de France de présenter des paquets de dix centaines de même dénomination. Ainsi, lorsqu'un billet faux est identifié par la Banque de France, ou qu'un manquant est décelé dans un paquet composite, il n'est plus possible d'en retrouver l'origine. Or, le principe général en matière de détention d'espèces est que, dès lors qu'un faux ou un manquant est identifié, il est imputé au remettant, sauf si celui-ci peut retrouver son origine, ou a déjà identifié le billet comme faux lorsqu'il lui a été remis¹. Dès lors, il est courant dans le cadre des relations commerciales des transporteurs de fonds avec leurs clients qu'un faux ou un manquant détecté par la Banque de France, mais non détecté par le transporteur, soit imputé au transporteur et non au remettant.

En outre, les machines qui comptent les billets peuvent être assez aisément dotées d'une capacité d'authentification ; il suffit de rajouter un capteur

¹ Ce principe découle de l'obligation édictée par le Code monétaire et financier où se trouve le détenteur d'un billet faux de le remettre à la Banque de France, seule habilitée à le déclarer apocryphe et à le détruire.

de détection pour qu'une machine de comptage devienne une machine capable de détecter les faux, même si ce n'est pas forcément avec le même niveau de qualité que dans le parc de machines de la Banque de France. Pour les transporteurs qui sont de toute façon amenés à recompter les billets qui leur sont confiés, l'authentification est une opération supplémentaire qui, même lorsqu'elle n'est pas requise, peut être réalisée à peu de frais. Cet ensemble de considérations conduit les transporteurs à s'équiper de machines capables de recompter les billets et de les authentifier, de même que la Banque de France. **Ainsi, l'authenticité des billets remis à la Banque de France a déjà été contrôlée par les transporteurs dans un grand nombre de cas.**

En outre, la qualité de ces contrôles n'est pas inférieure à celle de la Banque de France dans une proportion en rapport avec les coûts induits par leur redondance.

De manière regrettable, la Banque de France n'est pas en mesure de déterminer quelle proportion de la contrefaçon est identifiée par ses services, et quelle part lui est remise par les banques commerciales déjà identifiée comme telle.

Une demande de renseignements adressée auprès de certaines banques commerciales et de certains transporteurs a permis d'obtenir une estimation du nombre de faux identifiés par ceux-ci. **La caisse centrale d'une**

banque, disposant de matériels de tri, était à elle seule capable d'identifier environ 50 % des faux détectés par la Banque. Avant la mise en place de nouveaux matériels plus performants, une autre grande banque française évaluait déjà à 60-65 % la proportion de faux détectés par les agences, la caisse générale et les transporteurs. Surtout, l'un des deux principaux transporteurs a affirmé à la Cour avoir détecté 90 % des billets faux identifiés par la Banque au cours des derniers mois de 2001.

Il importe cependant d'observer que si les banques et les transporteurs sont en mesure de détecter les faux, ils ne sont pas concernés par le retrait des billets usagés. Ils ne détectent pas ces billets usés et n'ont pas d'intérêt à le faire. Tout système dans lequel la détection des faux serait déléguée aux banques ou aux transporteurs devrait donc prévoir par ailleurs le retrait des billets usagés.

2. Bien que les acteurs de la filière fiduciaire ne le revendiquent pas de manière unanime, les surcoûts pour la collectivité conduisent à envisager la délégation du contrôle sous la surveillance étroite de la Banque

Le principe d'un examen régulier des espèces en circulation, destiné à garantir leur bon état et leur authenticité ne paraît pas devoir être remis en question. Cependant, afin de réduire les surcoûts imposés à la collectivité par le système actuel, la possibilité d'une délégation de la mission d'entretien de la monnaie fiduciaire aux acteurs de la filière doit être étudiée. Les évolutions de la

filière (arrivée de la grande distribution parmi les acteurs, perspectives d'une concurrence entre instituts d'émission dans les zones frontalières) rendent d'autant plus urgent cet examen.

S'agissant des surcoûts imposés à la filière, le jeu des différents acteurs n'a pas permis jusque dans la période récente l'émergence d'une forte revendication en faveur de la délégation, même si cette revendication a émergé plus nettement qu'auparavant dans la filière à l'occasion de la renégociation de la convention passée avec la Banque de France, parvenue à échéance à l'automne 2002, et prorogée dans l'attente d'un nouvel accord. La répartition des rôles entre banques commerciales, Banque de France et transporteurs a conduit à une situation non optimisée, avec des surcoûts pour la collectivité mais qui satisfait globalement les parties : la Banque de France souhaite conserver une activité historiquement importante et symbolique, employant un personnel nombreux, les banques commerciales ne souhaitent que marginalement l'exercer à sa place ou la déléguer aux transporteurs, compte tenu de la gratuité de la prestation de tri : la délégation aux transporteurs permettrait d'économiser des frais de transport, mais ceci pourrait être plus que compensé, pour les banques, par la fin de la gratuité du tri.

Au demeurant, les dernières évolutions techniques et réglementaires contraignent la Banque à s'adapter. En effet, une position commune de l'Eurosystème en date du 24 mai 2001 contraint la Banque de France à accepter

tout en la contrôlant l'installation de distributeurs/récepteurs capables de recycler en interne les billets. Ceci constitue une première brèche dans le principe de non-délégation du tri jusque-là appliqué par la Banque. Il importe toutefois que le recours éventuel à un décret, afin d'encadrer cette pratique, arbitre entre le souci de préserver une qualité suffisante du tri, et la nécessité de conférer à cette option un caractère attractif en ne la soumettant pas à des normes excessives.

3. Les conditions de localisation des opérations ne permet pas suffisamment à la filière d'optimiser ses circuits

La carte des caisses institutionnelles n'est pas adaptée à l'activité de la filière fiduciaire : un certain nombre de succursales sont placées à grande distance des centres forts des transporteurs, alors même que la très grande majorité de ces centres sont voisins d'une autre caisse. Les caisses isolées ne présentent donc pas d'intérêt pour eux en termes de logistique, comme ils l'ont confirmé à la Cour.

En apparence, le processus de conventionnement initié par la Banque constitue une voie médiane, qui fait à la fois droit à la prise en compte des demandes de modification des circuits formulées par les acteurs de la filière, et à la nécessité pour la Banque de France de disposer d'un certain temps pour s'y adapter. En effet, la Banque est obligée d'examiner toute demande de modification des circuits, et ne peut refuser que s'il est établi que les locaux de la nouvelle caisse d'accueil nécessiteraient des travaux pour s'adapter au nouveau

flux. Tout au plus peut-elle demander un délai d'un an pour adapter le matériel et les effectifs de la caisse d'accueil. Le sort de la caisse abandonnée n'a pas à être pris en compte.

Les statistiques établies par la Banque de France font état de demandes de modification relativement peu nombreuses et généralement acceptées : ainsi, en 99 et 2000, 31 demandes de modification ont été formulées (source : Caisse générale), et seulement 4 refus ont été opposés. En 2001, ce sont 41 demandes de modification qui ont été déposées, dont 3 seulement ont été refusées, soit au total environ 10 % de refus, à chaque fois dûment motivés. Mais selon les informations portées à la connaissance de la Cour, les statistiques des demandes officielles ne reflètent pas intégralement les évolutions. Les directeurs de succursale parviendraient à dissuader en amont, avant leur dépôt, certaines demandes de modification de circuit. Ce comportement est à l'origine de surcoûts pour la filière. S'il est avéré, comme le déclarent les transporteurs, que les flux de billets ne subissent pas spontanément de fréquentes modifications, il paraît plus efficient pour la collectivité de donner davantage de liberté aux partenaires de la filière pour choisir leurs lieux de dépôts et de retrait, et de calquer la cartographie des implantations et de leur taille sur le libre jeu des flux observé.

En définitive, deux critères pourraient être conservés pour l'implantation de caisses institutionnelles : Un volume de tri minimal, qui pourrait être de l'ordre de 20 000 paquets afin de pouvoir employer des machines d'une

productivité convenable (M 25). Mais dans certains cas, l'enclavement pourrait justifier le maintien d'une caisse même en présence de flux réduits. En soi, le critère d'une caisse institutionnelle dans chaque chef-lieu de département n'est pas pertinent économiquement ; la présence d'une caisse institutionnelle dans chaque département ne l'est pas davantage.

II. LES ACTIVITÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

A. LE *SECRETARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT*

(1) Une mission récente...

La procédure de conciliation au profit des particuliers et des ménages surendettés a été créée par une loi du 31 décembre 1989 (dite loi Neiertz), profondément modifiée ensuite en 1995 et 1998. Les dispositions actuellement en vigueur sont inscrites au *Code de la consommation*¹. Selon le Code, « *Il est institué, dans chaque département, au moins une commission de surendettement des particuliers. (...) le représentant local de la Banque de France en assure le secrétariat* ». Les modalités de cette activité, notamment « *la nature des prestations (...) et les conditions de leur rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque de France et (...) l'État.* »²

¹ Code de la consommation, chapitre 1^{er} « de la procédure devant la commission de surendettement des particuliers », articles L331-1 à L331-11. Les articles du Code reprennent les dispositions des lois 95-125 du 8 février 1995, 98-46 du 23 janvier 1998 et 98-657 du 29 juillet 1998.

² Article L. 141-6 du Code monétaire et financier, reprenant les termes de l'article 15 de la loi n° 93-980 du 4 août 1993.

Depuis la loi de 1993 relative au statut de la Banque de France, cette activité relève des « autres missions d'intérêt général ». Les dispositions correspondantes ont été intégrées au *Code monétaire et financier*, dont l'article L. 141-6 dispose que « *la Banque de France exerce également d'autres missions d'intérêt général* », et précise que « *la nature de prestations mentionnées ci-dessus et les conditions de leur rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque de France et, selon le cas, l'État ou les tiers intéressés.* » Ainsi, le Code monétaire et financier est cohérent avec le Code de la consommation.

Une Convention entre la Banque de France et l'État, relative au rôle de la Banque de France dans le traitement du surendettement des particuliers et des familles, complète le dispositif.

(2) qui sollicite fortement les comptoirs...

Au sens propre, la Banque de France n'assure que le secrétariat des commissions de surendettement, sous la présidence du Préfet. En pratique, cependant, le traitement des dossiers et la négociation avec les créanciers (et les débiteurs) repose presque exclusivement sur la Banque, qui bénéficie d'une large autonomie pour l'organisation de ses travaux.

L'activité *surendettement* est la première consommatrice de ressources du réseau, dont elle mobilise 18 % des effectifs opérationnels. Il s'agit

d'une activité bien connue, car les statistiques d'activité sont régulièrement suivies et communiquées à la direction du Trésor.

La croissance des effectifs affectés à cette activité, constatée depuis 1993, s'est poursuivie depuis, pour atteindre plus de 1 200 équivalent-temps pleins (ETP). Le coût direct de l'activité s'est élevé en proportion, à près de 75 M€ et selon les clés de répartition retenues par la Banque, le coût complet Banque de France dépasse 170 M€

(3) dans un contexte instable...

Après plus de dix ans d'expérience, la situation n'est pas encore stabilisée, pour des raisons souvent externes à la Banque. En effet, les flux dépendent pour partie de la situation économique, dans une relation plus ou moins directe. Ils dépendent plus encore, et dans une mesure qui masque les effets des cycles économiques, des textes qui encadrent le traitement du surendettement, tant la législation a évolué depuis la création de la procédure.

D'une part, depuis 1996 (loi du 8 février 1995) lorsqu'aucun accord avec les créanciers ne peut être trouvé, la commission peut adresser au juge une « demande de recommandation », que ce dernier valide¹ et rend exécutoire. Cette mesure, qui permet de débloquer certaines situations, se traduit par une intervention supplémentaire dans près d'un dossier traité sur six.

¹ *Aucun cas de modification de la proposition de la commission par le juge n'a été rapporté.*

D'autre part, une instruction du 13 octobre 1999 du ministre des finances¹ a donné pour principe, sous certaines conditions, l'effacement des dettes fiscales des chômeurs ayant fait l'objet d'une procédure de surendettement. Cette instruction s'appuyait sur l'article L. 247 modifié du *Livre des procédures fiscales*. En rendant systématique et totale la remise gracieuse prévue par la loi pour les dossiers recevables déposés avant le 1^{er} janvier 2000 (date limite ultérieurement repoussée à février 2000), cette instruction a provoqué un accroissement des dépôts très sensible, surtout en décembre 1999 et janvier 2000. Au cours de chacun de ces deux mois, plus de 17 000 dossiers ont été déposés, contre environ 10 000 pour les mêmes périodes des années précédentes.

(4) qui n'empêche cependant pas les gains de productivité...

Les études internes montrent que le temps-agent nécessaire au traitement d'un dossier de surendettement s'est réduit au cours de l'année 2000, de 10 à 30 % selon qu'il s'agit de la phase de recommandation au juge ou de la phase amiable. Cette amélioration peut être attribuée en grande partie au projet SUREN, développé afin d'automatiser la production des documents nécessaires aux commissions de surendettement et d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire.

Le projet SUREN, lancé en 1995 et prévu pour fin 1996, n'a été mis en place dans toutes les succursales qu'au cours des années 1998 et 1999. Un

¹ *Instruction du 13 octobre 1999* – Mesure gracieuse visant les contribuables surendettés et

nouveau projet, EVSUR, a démarré fin 1999 pour améliorer SUREN et surtout répondre aux nouvelles exigences législatives et réglementaires, et à l'augmentation du nombre des dossiers, en obtenant un degré d'automatisation plus élevé. Pour l'heure, les besoins de traitement automatisé de la Banque, tant pour recueillir des statistiques nationales que pour conserver l'historique des dossiers traités, se heurtent aux préconisations de la CNIL.

(5) inégalement répartis entre les succursales.

À partir des trente rapports de l'audit interne rédigés au titre de l'année 2000, on mesure que toutes les succursales ne sont pas également performantes. Cinq d'entre-elles présentent des délais de traitement trop long ; c'est par exemple le cas dans quatre départements de l'Île-de-France où les dossiers ne parviennent à leur conclusion qu'après plus d'un an en moyenne. Dans six autres comptoirs, les objectifs du métier ne sont pas atteints. Au total, l'extrapolation de ces informations conduirait à estimer que l'activité d'un quart des succursales présente des lacunes.

On tire de l'étude du coût unitaire moyen d'un dossier selon le nombre de dossiers traités par la succursale deux enseignements :

- Les succursales les moins actives, qui instruisent moins de 750 dossiers dans l'année, maîtrisent plus difficilement leurs coûts ;
- Un objectif de 400 € par dossier est possible, quel que soit le nombre de dossiers traités.

La Banque doit donc encore progresser dans l'organisation de ses succursales pour homogénéiser la productivité.

- (6) La convention État-Banque de France relative au surendettement est dépassée...

*La Convention entre la Banque de France et l'État relative au rôle de la Banque de France dans le traitement du surendettement des particuliers et des familles a été signée le 29 mars 1994. Elle se présente comme un constat de l'activité de la Banque. Ainsi, le titre I s'intitule *Nature des prestations actuellement fournies*. Le titre II, composée d'un seul article, décrit l'information statistique à destination du Trésor. Enfin, le titre III précise la *Nature des moyens globaux affectés à l'exercice de cette activité*.*

En ne créant pas d'engagements nouveaux pour la Banque ou le Trésor, la convention fait honneur, certes, à la qualité de la concertation Trésor-Banque de France en amont, mais appelle le doute sur son utilité. Au moins peut-on supposer que la description de l'activité, et surtout des comptes rendus, vaut engagement pour l'avenir bien que cela ne soit pas explicite.

Cependant, la photographie de la situation de 1994 a depuis lors perdu en netteté. Les modifications législatives intervenues depuis ne sont pas prises en compte dans la description des tâches. La convention décrit, avec une

utilité limitée, une situation obsolète depuis 1995. Cette convention pourrait être mise à jour.

(7) et imprécise quant à la prise en charge des coûts.

Les conditions de la rémunération de la Banque ne sont pas explicites alors qu'elles sont, selon la loi¹, l'un des principaux objets de la convention. Faute de précision, l'indemnisation de la Banque est décidée par une commission instituée par une convention financière globale signée le 29 mars 1994 par les ministres de l'Économie, du Budget et le Gouverneur. L'exercice rencontre toujours, sept ans après la signature de la convention « surendettement », des divergences d'interprétation, l'interprétation finale revenant au ministre, qui entérine le plus souvent la méthode proposée par ses représentants.

(8) Des évolutions sont possibles

Par nature, la tenue du secrétariat des commissions de surendettement n'est pas une activité de banque centrale ; mais il est peu probable qu'elle soit confiée prochainement à une autre organisation. En effet, les agents de la Banque qui s'y consacrent ont acquis une expérience qui a permis des gains de productivité de 7 % en moyenne par an depuis 1992.

¹ Aujourd'hui article L. 141-6 du Code monétaire et financier.

Le surendettement, pourtant, ne doit pas servir de prétexte pour freiner l'adaptation du réseau aux autres missions de la Banque. En effet, des modalités d'organisation différentes sont possibles. L'accueil des surendettés est déjà organisé, dans la mesure du possible, dans des locaux spécifiques, le cas échéant via des accès distincts de ceux qui sont réservés à la clientèle. En pratique, le surendettement ne nécessite pas des succursales indépendantes et gardées. Par exemple, le développement des «maisons des services publics»¹ pourrait offrir un cadre d'accueil aux personnels de la Banque.

B. LES ENQUÊTES DE CONJONCTURE

L'examen de cette activité dans le cadre du rapport sur le réseau soulève une difficulté. En effet, cette activité est partagée entre le siège et le réseau : le réseau collecte l'information, le siège la traite. Il n'est donc pas envisageable de mettre en question l'ensemble de cette activité, et notamment de s'interroger en profondeur sur la qualité des travaux statistiques et de prévision effectués au siège. Il n'est pas non plus possible de la passer sous silence, dans la mesure où elle occupe une part non négligeable des effectifs du réseau.

¹ « De façon générale, les dispositifs de regroupement de services publics ("Points publics", "Plates-formes des services publics", "Maison des services publics"), fixes ou mobiles, seront simplifiés dans leur mise en oeuvre et développés, en favorisant la polyvalence des agents et en faisant appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). » CIADT du 15 décembre 1998.

1. Nature et objet de l'activité du réseau de la Banque en matière de conjoncture

Cette activité fait partie de celles qui ont acquis une reconnaissance législative dans la loi du 12 mai 1998 modifiant la loi du 4 août 1993 (« *les succursales de la Banque de France contribuent à la connaissance du tissu économique local et à la diffusion des informations monétaires et financières¹* »).

a) Le réseau collecte une large information

Les enquêtes de conjoncture dans lesquelles le réseau intervient sont menées sous l'égide du métier 5 « Préparation de la politique monétaire - élaboration et diffusion de statistiques et d'études monétaires, financières et économiques ». Le métier 5 utilise environ 740 équivalents-temps plein, dont 40 % dans le réseau.

Le réseau collecte l'information chaque début de mois, auprès d'un échantillon de chefs d'entreprise. Leurs avis qualitatifs sur l'évolution de la conjoncture dans leur secteur, par rapport au mois précédent et par rapport au même mois de l'année précédente, sont agrégés sous forme d'un indicateur synthétique d'opinion. Cette information alimente deux lignes de produits : d'une part, la synthèse mensuelle nationale, transmise au Gouverneur entre le 10 et le 15 du mois, d'autre part, des synthèses régionales.

¹ Amendement présenté par M. Dominique Baert, lui-même directeur de succursale à la Banque de France en disponibilité.

Le réseau fournit en outre la matière première pour deux types d'enquêtes sectorielles :

- sur la conjoncture et l'activité dans divers secteurs : bâtiment, commerce de détail, commerce de gros, industrie, service marchands, enquête sur l'investissement dans l'industrie, enquête sur les comportements d'emploi, enquête sur la durée d'utilisation des équipements ;
- sur le coût du crédit, sur les délais de paiement, enquête financière.

De fait, ces enquêtes ont plusieurs objectifs. Elles visent à la fois :

- l'information du Gouverneur, afin de lui permettre de participer en connaissance de cause à la décision en matière de politique monétaire prise par le Conseil des Gouverneurs lors des réunions bimensuelles, ainsi qu'au débat public en France et dans diverses institutions internationales ;
- une mission de service public à travers une large diffusion de l'information ; cet aspect est particulièrement patent pour les synthèses régionales qui n'ont pas d'intérêt direct pour le Gouverneur. Le législateur a consacré cette mission de connaissance de la conjoncture

locale qui n'est guère assurée par les autres banques centrales. Ce qui n'était qu'un sous-produit du recueil d'information à destination du Gouverneur a ainsi trouvé une légitimité propre. On peut s'interroger sur la cohérence de ce choix avec l'existence d'un réseau local d'implantations de l'INSEE.

Ce double objectif justifie, selon la Banque, de ne pas se limiter aux questions purement financières ou liées au crédit.

Cependant, il convient de remarquer que la Banque de France est la banque centrale dont les travaux en matière de conjoncture couvrent le champ le plus étendu. Surtout, elle est l'une des rares à disposer de son propre réseau de collecte d'informations en matière de conjoncture. S'il est bien compréhensible que la Banque de France produise, à son siège, des études approfondies sur divers aspects de la conjoncture nationale et internationale, ses missions ne semblent pas requérir de prime abord l'existence d'un réseau interne de collecte des données. Même la Bundesbank, qui dispose elle aussi d'un réseau très dense capable de faire remonter une information substantielle, ne réalise pas des travaux aussi variés à partir d'un circuit de collecte propre.

b) L'information est faiblement commercialisée

La plupart des destinataires de l'enquête mensuelle sont les informateurs, qui bénéficient d'un retour gratuit. Une tentative a été faite pour

promouvoir le placement d'abonnements payants, mais elle n'a guère été couronnée de succès et l'idée de trouver un débouché commercial à cette information a été abandonnée. Ainsi, sur 15 914 destinataires de l'enquête mensuelle de conjoncture, seuls 191 abonnements payants étaient comptabilisés en 2002, soit 1,2 %.

À titre de comparaison, l'INSEE diffuse en matière de conjoncture deux publications : *Informations rapides*, qui paraît plus que quotidiennement, et la *Note de conjoncture* trimestrielle. L'absence de retour donné par l'INSEE à ses informateurs lui permet d'avoir un ratio d'abonnés payants proche de 70 %.

La politique de retour d'informations de la Banque de France est donc coûteuse. À cet égard, plutôt que de supprimer le retour gratuit des synthèses aux informateurs, il semble plus approprié de développer la mise en ligne des informations afin de réduire les coûts d'impression et d'affranchissement.

c) L'audience des études spécifiques demeure confidentielle

Certaines succursales, en particulier les succursales régionales, réalisent des études sectorielles annuelles sur telle ou telle branche d'activité ayant une importance économique spécifique à leur région. Certaines études se maintiennent alors que leur audience est très confidentielle. Il est certain que la majeure partie de ces études ne couvrent pas les coûts correspondants. En outre,

la diffusion gratuite des études en interne grossit souvent très artificiellement les tirages. Ainsi, la diffusion interne d'études comme *Industrie de la dentelle dans le Calaisis* ou *Industrie de la confection* représente 70 % des exemplaires. Au demeurant, on peut s'interroger sur la nécessité pour 45 agents de la Banque de France de disposer d'un exemplaire d'une telle étude.

L'effort de limitation des études annuelles sectorielles à celles qui couvrent leurs coûts doit être poursuivi. Ces publications devraient être mises en ligne sur l'Intranet de la Banque afin d'éviter des coûts d'impression injustifiés pour des exemplaires en interne.

2. La coexistence avec la collecte de l'INSEE : entre double emploi et complémentarité

Un récent rapport du Sénat (rapport de M. le Sénateur Philippe Marini sur l'information statistique aux États-Unis, 2000) regrettait le monopole de fait de l'INSEE sur l'information statistique et suggérait entre autres « *l'accroissement de la contribution scientifique de la Banque de France au débat public* ».

Il n'est pas contestable que le Gouverneur doive disposer d'une capacité d'étude et d'analyse propre sur les données de la conjoncture. Il est par ailleurs légitime que la Banque collecte elle-même les données limitées au secteur financier, dans la mesure où l'INSEE ne réalise pas ces enquêtes.

Mais il importe en réalité de mesurer s'il est nécessaire qu'elle dispose de son propre réseau de collecte de données générales sur la conjoncture, et, dans l'affirmative, si ce réseau doit être aussi étendu qu'il l'est actuellement. En effet, et la recommandation du parlementaire précité ne peut avoir d'autre sens, s'il n'est pas souhaitable que toute la capacité d'analyse économique soit sous l'autorité du gouvernement, l'opération de recueil des données par l'INSEE présente toutes les garanties d'objectivité et de neutralité souhaitables.

a) L'enquête de conjoncture de l'INSEE et celle de la Banque de France : points communs et différences

Dans le cadre des travaux du CNIS (Conseil National de l'Information Statistique), un groupe de travail composé de représentants de l'INSEE et de la Banque a rendu un rapport en décembre 1994 ayant pour objet : « *d'examiner les complémentarités, les lacunes et les éventuelles redondances des deux dispositifs d'observation et d'analyse conjoncturelle, et d'étudier l'opportunité, les possibilités et les difficultés de mise en œuvre d'une coordination en matière de travaux de conjoncture* ».

Concernant l'enquête mensuelle sur l'activité dans l'industrie hors bâtiment, qui sert de base aux différents travaux de conjoncture, la similitude des travaux est frappante : dans les deux cas, un échantillon d'entreprises est interrogé sur ses perspectives d'activité, en se prononçant de manière qualitative. Une différence notable réside dans la méthode d'interrogation : décentralisée et téléphonique à la Banque de France, centralisée et postale à l'INSEE. Cette

différence se répercute sur la date de disponibilité de l'enquête, plus précoce à la Banque de France (milieu du mois), plus tardive à l'INSEE (fin du mois). Une autre différence réside dans la formulation des questions posées : alors que l'INSEE demande aux entrepreneurs leurs perspectives d'activité en référence aux trois mois écoulés, ce qui lisse les évolutions, la Banque de France leur demande leurs perspectives en référence au mois précédent. L'outil d'enquête de la Banque de France repère donc des tendances de plus court terme.

La différence de méthode se paie cependant : près de 230 ETP sont utilisés par la Banque pour collecter l'information par téléphone, l'envoi et le dépouillement de questionnaires par l'INSEE ne requièrent qu'une dizaine d'ETP selon cet établissement.

b) Intérêt comparé de l'enquête Banque de France par rapport à celle de l'INSEE

(1) Réactivité et délais

L'enquête Banque de France paraît avant celle de l'INSEE : le 15 du mois environ, alors que l'INSEE ne publie qu'en fin de mois (entre le 27 et le 30 du mois). En matière de conjoncture, la réactivité peut présenter un intérêt pour déceler plus rapidement les retournements de l'activité. Toutefois, il n'est pas certain que ce choix soit véritablement le gage d'une information plus pertinente. Ce qui importe dans une enquête de conjoncture est avant tout sa périodicité.

Ensuite, la réactivité a pour contrepartie une volatilité accrue, puisque les interrogations ne sont effectuées que sur quelques jours d'activité.

(2) Pouvoir prédictif

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport d'apprécier la qualité des prévisions en matière de conjoncture effectuées au siège de la Banque de France à partir de l'information collectée par le réseau. Cependant, lors de la phase de contradiction, la Banque de France a affirmé, sans le démontrer, que ses prévisions étaient parfois plus fiables et plus réactives que celles de l'INSEE. Face à cette affirmation, la Cour s'est livrée à une étude très courte et très limitée des prévisions des deux organismes sur la période fin 1999-mi 2002, sur laquelle les données de prévisions de PIB étaient disponibles. Le calcul de l'erreur moyenne d'estimation sur la période, ne permet nullement de départager les deux prévisions. Rien dans les calculs effectués ne permet non plus d'affirmer que l'une des enquêtes parvient de manière systématique à repérer les ruptures de tendance mieux que sa concurrente. En particulier, la plus grande réactivité de l'enquête de la banque de France liée à son orientation vers la détection des évolutions de court terme ne lui a pas permis pour autant d'identifier de manière plus nette les retournements de conjoncture.

Une étude de la direction de la Prévision du ministère des finances corrobore cette analyse : « *Une approche plus économétrique montre que les*

séries de l'enquête de la BdF ne donnent pas de résultats meilleurs en matière de prévision de l'indice de la production industrielle ».

(3) Autres éléments d'intérêt spécifique pour d'autres destinataires

La direction de la Prévision utilise de préférence l'enquête de la Banque de France pour la prévision de l'indice de production industrielle au niveau mensuel, lequel permet à son tour d'affiner les prévisions de PIB trimestriel. La direction de la Prévision retient par ailleurs l'indicateur de la Banque de France pour le taux d'utilisation des capacités de production plutôt que celui de l'INSEE.

L'Union européenne et le système Eurostat, qui publient notamment un indicateur d'opinion dans l'industrie au niveau communautaire (au début du mois N+2 pour le mois N), ont pour correspondant l'INSEE.

Au niveau régional, les travaux de la Banque de France sont incontestablement plus riches que ceux de l'INSEE. Par construction, l'enquête de la Banque de France est davantage à même de faire remonter des informations à caractère local marqué.

Néanmoins, les coûts très importants de cette étude comparés à ceux de l'INSEE incitent à envisager, malgré les avantages rappelés ci-dessus, d'autres modes de répartition des tâches entre ces deux établissements. Il paraît

souhaitable d'étudier la possibilité d'amender l'enquête de l'INSEE dans un sens lui permettant d'intégrer dès le recueil des informations les aspects spécifiquement complémentaires de l'enquête de la Banque de France, par exemple en formulant une double question sur les tendances de la production passée (par rapport au mois dernier et par rapport aux 3 mois précédents), et en reprenant la définition du taux d'utilisation des capacités de production de la Banque.

III. LES ACTIVITÉS COMMERCIALES

La Banque de France assure des prestations de nature commerciale à une clientèle de particuliers (tenue des comptes, cartes bancaires, location de coffres et change manuel)¹. Elle tient aussi les comptes de grands clients institutionnels.

A. LA CLIENTÈLE PRIVÉE

1. Les comptes de clientèle : espèces, titres, cartes bancaires et coffres

Il s'agit ici des prestations bancaires fournies à la clientèle privée, tant les personnes physiques que les sociétés, mais à l'exclusion des clients institutionnels (banques, Trésor).

¹ Aucune autre banque centrale de la zone Euro n'offre de telles prestations à une clientèle particulière externe ; certaines d'entre-elles ouvrent des comptes à leurs salariés.

Le plan d'entreprise élaboré en 1989 prévoyait le développement en cinq ans de l'activité de tenue de comptes. Mais la loi du 4 août 1993 dispose désormais que : « Peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France : (...) dans les conditions fixées par le Conseil général, les agents de la Banque de France, ainsi que toute autre personne titulaire de comptes de clientèle à la Banque de France à la date de publication de la présente loi [et] tout autre organisme ou personne expressément autorisés par décision du Conseil général à ouvrir un compte à la Banque de France. »¹

L'interruption du développement, imposée par la loi de 1993 qui limite les ouvertures de comptes à des cas exceptionnels, a donc gelé la situation dans un état inachevé. La question de l'avenir des comptes de clientèle se pose depuis lors.

La Banque tenait 80 000 comptes en 2001, dont une moitié au profit de ses salariés ou retraités. Le total des dépôts sur les comptes espèces s'élevait alors approximativement à 0,58 Md€

Les moyens humains consacrés à ces activités dans le réseau sont en forte baisse depuis 1993 : de 750 à 430 équivalents temps plein.

¹ Article 17 de la loi du 4 août 1993, repris à l'article L. 1141-8 du Code monétaire et financier.

Les recettes sont connues moins précisément que les coûts, elles n'ont été prises en compte, imparfaitement, qu'à partir de 1999. Elles ne s'élevaient qu'à 14,2 M€ Même si lon ajoute les intérêts des prêts accordés aux personnels (14,2 M€), qui sont présentés par la Banque comme des recettes qui peuvent être rattachées à l'activité de tenue de comptes, les recettes de l'activité bancaire avec les particuliers équilibrent à peine le coût direct des activités correspondantes : 28,4 M€ contre 28,5 M€ en 1999.

Toutes les composantes de l'activité sont déficitaires. Seules les cartes bancaires produisent des recettes supérieures aux coûts directs affichés, grâce aux commissions perçues sur les retraits aux distributeurs et sur les paiements aux terminaux mis en place par la Banques qui ne sont pas liées directement à la clientèle.

D'autres facteurs militent contre le maintien d'une clientèle privée. D'une part, la gestion des comptes-titres ne permet pas d'entretenir la qualification des agents : en moyenne, chaque succursale exécute quatre ordres quotidiens, certaines d'entre-elles en réalisant moins de cinquante dans l'année. D'autre part, la manipulation de fonds destinés ou en provenance des particuliers reste la principale justification, sinon la seule, des dispositifs de sécurité des caisses « de clientèle ». Les succursales de clientèle sont surveillées par trois agents de sécurité qui assurent une permanence pendant les heures d'activité.

La tenue des comptes (y compris la distribution de cartes bancaires) et la location des coffres sont des activités déficitaires dont le maintien, n'étant pas indispensable à l'exécution des missions d'une banque centrale, pourrait être reconsidéré. La réflexion sur l'avenir des comptes devrait également porter sur l'intérêt que trouve la Banque à tenir les comptes de son personnel. En toute rigueur, la loi votée en 1993 autorise la Banque à tenir les comptes de la clientèle privée, mais ne lui en fait pas une obligation perpétuelle.

2. Change

Le change est une prestation pour laquelle la Banque intervient sur un marché où opèrent également les banques commerciales et les officines. Au cours de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire, les transactions sur les devises de la zone euro représentaient près de la moitié de l'activité de change de la Banque (44 % en 1999).

Une partie de l'activité de change correspondait à une « mission fondamentale ». En effet, le *Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne* dispose, dans son article 52 « échange des billets en monnaie communautaires » que : « *Après la fixation irrévocable des taux de change, le conseil des gouverneurs prend les mesures nécessaires pour assurer que les billets libellés en monnaies ayant des taux de change irrévocablement fixés sont échangés au pair par les banques centrales*

nationales. » Avec l'achèvement de la période transitoire de mise en circulation de l'euro, toutes les obligations qui pesaient sur la Banque de France en matière de change manuel vis-à-vis des particuliers ont disparu.

Les recettes du change manuel se sont élevées à 11 M€ en 1999, à comparer à un coût de revient de 16,3 M€ et 26,4 M€ en coût complet Banque de France.

Les opérations d'échange des francs ont justifié l'arrêt des opérations de change sur les devises « out » à partir du 15 décembre 2001. Ces activités n'ont pas repris et les données collectées doivent encourager la Banque à abandonner définitivement le change manuel, ainsi qu'elle en a exposé le projet devant le comité central d'entreprise.

B. LE TRAITEMENT DES CHÈQUES ET LA TENUE DES COMPTES DES GRANDS CLIENTS

1. Nature des activités

La Banque de France traite les opérations comptables d'un certain nombre de grands clients dont elle tient le compte. Selon qu'il s'agit d'instruments scripturaux ou non, ces activités dites de comptabilité relèvent du métier 3 (tenue du compte du Trésor et des grands clients, 215 ETP dans le réseau en 2000,

source : plan d'entreprise 2000) et du métier 11 (traitement d'instruments scripturaux, 500 ETP dans le réseau en 2000).

La tenue des comptes recouvre toutes les opérations qui ne s'assimilent pas à un traitement d'instrument de paiement scriptural, essentiellement des virements, extrêmement automatisés et centralisés. Les succursales n'ont pas à cet égard de rôle direct, mais constituent un relais de la chaîne de traitement informatique. Les procédures informatiques sont distinctes selon qu'il s'agit de virements domestiques ou internationaux. Le personnel du réseau n'intervient que pour certaines opérations (prélèvement ou versement de numéraire, achats ou ventes de devises par le Trésor, intervention manuelle en cas d'échec d'une procédure automatisée).

La Banque de France supervise par ailleurs la compensation des chèques entre banques : elle mettait jusqu'à une date récente à la disposition des banques commerciales un local, le plus souvent dans chaque succursale de chef-lieu de département, où s'effectuait une fois par semaine la compensation physique des chèques entre banques (104 chambres de compensation). Cette activité est comptabilisée au titre du métier 11, lequel rassemble aussi le surendettement et les relations avec la clientèle particulière.

Ces deux activités sont affectées par la dématérialisation de l'image-chèque, après avoir été notablement réduites par la sous-traitance du post-

marquage : on désigne ainsi la réécriture sur les chèques, sous forme lisible de manière automatisée, des informations manuscrites qu'ils comportent. Le traitement des moyens de paiement scripturaux est l'activité qui a le plus perdu d'effectifs depuis 1993, soit près des trois quarts, mais s'est stabilisée entre 1998 et 2000, avant de connaître de nouvelles perspectives de baisse (voir infra). La tenue des comptes s'inscrit, elle aussi, en recul, mais surtout sur la période récente (-32 % d'effectifs entre 1998 et 2000)

Le Trésor représente l'essentiel des chèques traités, les autres grands clients étaient au nombre de quatre : La Poste, France Telecom, Nouvelles Galeries et la SNCF.

2. Des coûts très variables d'une succursale à l'autre

Dans les deux activités, des écarts de productivité importants ont été détectés d'une succursale à l'autre.

En ce qui concerne les opérations de tenue de compte, alors que le coût direct par écriture, calculé par la Cour, est en moyenne inférieur à 2 euros dans les succursales, quelques succursales sont très éloignées de cette valeur moyenne, notamment Paris-Malesherbes où le coût unitaire d'une passation d'écriture est de l'ordre de 7,5 euros.

En ce qui concerne les opérations de traitement des instruments de paiement scripturaux, le coût direct moyen se monte à 0,12 € par opération, avec des performances très médiocres des succursales parisiennes : près de 1,4 € à Paris-Louvre et 3 € à Paris-Raspail.

Comme dans d'autres activités, on constate que la productivité est sensible aux volumes traités, et surtout aux équipements (lectrice-trieuse, centre régional d'échange d'images-chèques). De même que dans le métier 2 et le métier 10, une organisation fondée uniquement sur des succursales d'une taille suffisante pour disposer d'équipements adéquats permettrait d'importantes économies d'échelle.

3. L'impact de la dématérialisation et des évolutions de la clientèle.

Les banques commerciales ont décidé à l'occasion du passage à l'euro de mettre fin à la compensation physique et de ne plus échanger que des données informatiques relatives aux chèques, les images-chèques, au sein du SIT (Système interbancaire de télécompensation), qui se limitait jusque-là aux opérations des cartes bancaires et aux traitements automatisés. La Banque de France a dû s'adapter à cette évolution.

En accord avec la profession bancaire, la Banque de France a souhaité, aux fins de lutte contre le blanchiment, conserver un traitement des

chèques de gros montant (supérieur à 5 000 euros) ainsi que de certains cas particuliers. Par ailleurs, la tendance est à une baisse du volume des opérations.

Selon une note interne, l'impact sur le réseau de l'ensemble de ces évolutions serait la perte de 262 ETP, dont 70 ETP pour la disparition des chambres de compensation.

Mais l'occasion de tirer les conséquences d'une perte d'activité n'a pu être saisie, la Banque ayant pris l'engagement interne de ne supprimer aucun poste à la suite de cette évolution. La décision de réaffecter les agents libérés par l'évolution du traitement des chèques à d'autres tâches est en contradiction avec la politique d'ensemble en matière d'effectifs. Les postes détruits compenseront la réduction du temps de travail, qui ne s'accompagnera donc pas de gains de productivité.

IV. UNE ACTIVITÉ MIXTE : LE MÉTIER 10

1. Le fichier bancaire des entreprises (FIBEN)

FIBEN, créé en 1982¹, regroupe une centralisation des crédits et des incidents de paiement des entreprises fondée sur des déclarations obligatoires des établissements de crédit, un fichier descriptif sur les entreprises (2,34 millions

¹ Circulaire Banque de France n° 83-25 du 3 février 1982.

d'entités, dont 1,22 million d'entités « actives¹ ») et leurs dirigeants, dont les informations proviennent essentiellement des greffes des tribunaux de commerce, et une base de données comptables comprenant environ 200 000 entreprises, alimentée en principe sur une base volontaire grâce aux comptes sociaux fournis par l'entreprise elle-même, enfin une cotation des entreprises et de leurs dirigeants, réalisée par la Banque de France à partir de l'ensemble de ces informations.

a) Les utilisations de FIBEN

La Banque de France utilise FIBEN dans le cadre de ses missions fondamentales (politique monétaire) mais aussi au titre d'autres missions de service public qui lui sont confiées directement (centralisation des risques et des impayés) ou par l'intermédiaire de la Commission bancaire (surveillance prudentielle). Elle restitue gratuitement certaines informations sur leurs clients (risques, impayés et cotations) aux établissements de crédit. Elle commercialise les autres informations, à destination exclusivement des établissements de crédit.

(1) L'utilisation dans le cadre des missions fondamentales de la Banque de France : la politique monétaire

Dans le cadre du Système européen de banques centrales (SEBC), le refinancement des établissements de crédit est accordé « sur la base d'une sûreté appropriée » : soit des actifs de niveau 1 (dits « tier one ») qui sont

¹ C'est-à-dire gérées également au titre des bases risques, incidents de paiement, et bilans.

essentiellement des titres de créance négociables ; soit des actifs de niveau 2 (dits « tier two ») qui peuvent être des créances non négociables. En France, les actifs admis sont les créances des établissements de crédit aux entreprises cotées 37 (meilleure cote dans FIBEN)¹ dont l'échéance est inférieure à deux ans. Les créances du *tier two* représentaient 47,5 % des opérations de politique monétaire en juin 2001, contre 36,8 % dix-huit mois plus tôt. Cette progression s'explique par le coût d'opportunité nul pour les banques de la mobilisation des créances privées, en raison de leur absence de liquidité.

Les créances privées mobilisées par les établissements de crédit sont surtout celles sur les entreprises moyennes ou grandes. Ainsi, en février 2000, la base comptable de FIBEN comptait environ 200 000 entreprises de plus de 0,75 million d'euros de chiffre d'affaires, dont un quart étaient éligibles au refinancement. Mais les créances sur les entreprises d'un chiffre d'affaires supérieur à 7,5 millions d'euros représentaient à elles seules 86 % des encours présentés par les établissements de crédit en garantie au refinancement. En retenant ce seuil de collecte des bilans, le nombre d'entreprises dans la base comptable de FIBEN – toutes cotations confondues- pourrait être réduit à environ 50 000 avec une influence très limitée sur le refinancement.

¹ La cotation attribuée aux entreprises est composée de trois éléments : une cote d'activité selon l'importance du chiffre d'affaires (de A à J) ; une cote de crédit fondée sur une analyse financière de la rentabilité de l'entreprise et de la structure de son bilan (de 3 à 6) ; une cote de paiement qui décrit la régularité des paiements ou le degré de fréquence des incidents (de 7 à 9).

- (2) L'utilisation pour d'autres missions de service public : la centralisation des risques et des impayés et la Commission bancaire

Les règlements 86-08 et 86-09 du comité de réglementation bancaire et financière prévoient l'obligation pour les établissements de crédit de déclarer leurs risques et leurs incidents de paiement concernant les personnes morales clientes. Le Tribunal des Conflits a jugé le 16 juin 1997 que «*la fonction de centralisation des informations au fichier bancaire des entreprises que la Banque de France assure constitue une mission de service public administratif*».

La Commission bancaire utilise FIBEN pour ses analyses générales (par exemple, étude de l'exposition des banques au risque sur un secteur particulier). Les analyses individuelles sur dossiers s'appuient sur le système d'aide à l'analyse bancaire (SAABA), opérationnel depuis 1997, qui rassemble les informations de 25 bases de données dont FIBEN. Les informations de FIBEN sur les entreprises moyennes, dont la probabilité de défaillance est plus forte, alors même que l'information financière à leur sujet est moins disponible, seraient particulièrement prisées.

Les nouvelles exigences en matière de ratio de solvabilité devraient conduire à un développement et à une homogénéisation des systèmes de notation interne des banques qui seront à l'avenir validés par la Commission bancaire. Cependant, selon la Banque de France, FIBEN conserverait un double intérêt : comme outil direct de notation pour les petits établissements qui ne se doteront

pas de systèmes internes développés ; comme référentiel d'évaluation des systèmes de notation interne dans les autres cas.

L'utilisation par les établissements de crédit

En dehors de la Banque de France et de la Commission bancaire, l'accès à FIBEN est limité aux établissements de crédit. Ceux-ci l'utilisent pour apprécier l'éligibilité de leurs créances au refinancement de la banque centrale. Les informations restituées gratuitement concernant leurs risques, leurs impayés et la cotation nourrissent leurs systèmes de contrôle interne.

Au-delà, les banques achètent des informations supplémentaires à des fins de prospection commerciale ou de vérification de la situation financière d'une nouvelle entreprise cliente. Alors que cette utilisation est en principe prohibée, certains établissements recourent à FIBEN pour vérifier la solidité financière de l'employeur d'un salarié qui sollicite un prêt ; la Banque ne possède pas de moyens coercitifs de faire respecter l'interdiction.

Selon une enquête réalisée pour la Banque de France, FIBEN est utilisé par 90 % des agences bancaires et 80 % des utilisateurs le jugent « très utile ». Les principales réserves portent sur les vecteurs de la consultation de FIBEN. Le minitel reste aujourd'hui l'outil dominant. La Banque projette de

déployer un « portail bancaire sur internet », mais les développements ne sont pas maîtrisés, pour le calendrier comme pour les coûts.

La Commission bancaire et les établissements de crédit marquent de l'intérêt pour l'information concernant les entreprises moyennes, peu disponible par ailleurs.

Une base étendue sert principalement les besoins de la Commission bancaire et des établissements de crédits.

b) La contribution de FIBEN au résultat de la Banque est négative

Le coût complet métier de FIBEN s'élevait à 150 millions d'euros en 2000, dont environ un tiers peut être affecté aux missions fondamentales de la banque centrale.

Les autres missions qui devraient être couvertes par les recettes, selon l'article L 141-6 du code monétaire et financier, revenaient à 104 M€

Or, les recettes en regard n'étaient que de 34 millions d'euros.

Tableau n° 6 : Répartition des coûts de FIBEN en fonction de l'utilisation (2000)

En millions d'euros	Missions fondamentales	Missions non fondamentales	Total
Risques		6	6
Impayés		14	14
Descriptif	30	27	57
Bilans	13	39	52
Communication	3	9	12
Commercialisation		9	9
FIBEN	46	104	150

(1) Les perspectives de développement des recettes sont limitées

Entre 1992 et 2000, le chiffre d'affaires de FIBEN a progressé en moyenne de 8 % par an. Cette croissance tend cependant à se ralentir : elle n'a été que de 3 % en 2000.

En 1998, la cotation est devenue payante, sauf dans le cadre de la restitution de leurs propres risques et impayés aux banques. La Banque de France envisage désormais de demander une contribution à la profession bancaire à l'occasion des restitutions de risques. Cette politique de valorisation de FIBEN doit être poursuivie et amplifiée.

La Banque de France estime que ce rattrapage tarifaire supplémentaire pourrait lui permettre au maximum de porter ses recettes à 46 millions d'euros (soit 12 millions supplémentaires). Au-delà, les effets de nouvelles augmentations de prix seraient contrariés par les comportements d'adaptation des banques.

(2) Une réorganisation permettrait des gains de productivité

La collecte et l'analyse de l'information sur les entreprises non financières sont aujourd'hui réalisées de façon décentralisée dans chaque succursale. En 2000, le réseau contribuait ainsi à hauteur de 92 % aux coûts de FIBEN.

Une réorganisation du réseau apporterait plus de cohérence dans les cotations. Ainsi, en décembre 2000, 23 % des entreprises cotées avaient la meilleure cote à Marseille et 55 % à Montluçon. Le regroupement des services dans les succursales départementales ou régionales permettrait de créer des équipes plus spécialisées, favorisant ainsi l'homogénéisation de la cotation, sans abandonner le lien de proximité avec les entreprises cotées. La réorganisation du réseau permettrait ainsi d'accroître la qualité de FIBEN.

La réorganisation du réseau permettrait également des économies d'échelle. Selon les données de la base techno réseau de la Banque de France, la différence de productivité moyenne entre les plus petits comptoirs et les plus gros est aujourd'hui de 17 % en défaveur des plus petits.

Les économies seront plus significatives si la réorganisation du réseau s'accompagne d'une forte automatisation de la collecte de l'information et d'une automatisation partielle de son analyse. La Banque de France envisage ainsi une automatisation de la collecte des risques, des données descriptives et des

bilans, ainsi que la mise en place d'un système d'assistance automatisée à la cotation. Ces quatre projets permettraient de réduire le coût complet métier de FIBEN de 35 millions d'euros.

(3) Les mesures de redressement restent insuffisantes

Les démarches d'ores et déjà engagées par la Banque de France (revalorisation des prix, automatisation) sont de nature à limiter la contribution négative de FIBEN au résultat de la Banque mais pas à l'annuler. De même, les coûts liés aux missions non fondamentales ne seront toujours pas couverts par les recettes.

Tableau n° 7 : Effets des mesures envisagées par la Banque de France sur l'équilibre de FIBEN

En millions d'euros	Contribution 2000	Progression des recettes	Diminution des coûts	Contribution redressée
FIBEN	- 116	+ 12	+ 35	- 69
Missions non fondamentales	- 70	+12	+22	- 36

c) Des mesures de redressement complémentaires pourraient être envisagées

(1) Le redimensionnement de la base comptable de FIBEN

Dans la mesure où une partie significative des entreprises de la base comptable de FIBEN n'est que peu utilisée dans le cadre de la politique monétaire, mission première de FIBEN selon la Banque de France, il est légitime de s'interroger sur le dimensionnement de cette base.

Avec un seuil de collecte des bilans porté à 1,5 millions d'euros, le nombre d'entreprises cotées et les coûts de collecte du bilan, de cotation et de communication de la cotation¹ serait diminué d'un peu moins d'un tiers, soit une économie de 21 millions d'euros. La perte de recettes liée à la restriction de l'information vendue peut être évaluée à 5 millions d'euros (les produits liés à la cotation représentent environ un tiers du chiffre d'affaires de FIBEN, soit 15 millions d'euros pour un chiffre d'affaires prévu de 45 millions d'euros). L'effet positif net sur la contribution de FIBEN au résultat de la banque serait de 16 millions d'euros en 2000.

Avec un seuil de collecte des bilans porté à 7,5 millions d'euros, le nombre d'entreprises cotées et les coûts de collecte du bilan, de cotation et de communication de la cotation seraient diminués des trois quarts, soit une économie de 48 millions d'euros. La perte de recettes liée à la restriction de l'information vendue peut être évaluée à 12 millions d'euros. L'effet positif net sur la contribution de FIBEN au résultat de la Banque serait de 36 millions d'euros en 2000.

Dans la mesure où le relèvement du seuil de collecte des bilans revient à rapprocher le dimensionnement de FIBEN de celui strictement nécessaire à l'exercice de la politique monétaire, ces gains peuvent être entièrement imputés sur les coûts liés aux missions non fondamentales.

¹ Sous l'hypothèse de coûts de collecte du bilan, de cotation et de communication de la cote

Tableau n° 8 : Effets supplémentaires d'un relèvement du seuil de collecte des bilans

En millions d'euros	Contribution redressée	Seuil porté à 1,5 million d'euros	Seuil porté à 7,5 millions d'euros
FIBEN	- 69	- 53	- 33
Missions non fondamentales	- 36	-20	0

Cette solution a cependant l'inconvénient de réduire la quantité d'informations mise à disposition de la Commission bancaire qui exerce une mission de service public, même si celle-ci n'est pas une mission fondamentale au sens du Code monétaire et financier.

(2) Les relations financières entre la Banque de France et la Commission bancaire pourraient être revues

Sur la base des consommations actuelles et d'une tarification au coût complet métier, la Banque de France évalue le manque à gagner pour le métier 10 à 45 millions d'euros. Ce chiffre paraît particulièrement élevé : le coût complet Banque de France de la Commission bancaire, hors FIBEN, est en effet évalué en 2000 à 76 millions d'euros.

Une facturation de FIBEN entraînerait donc une forte rationalisation de son utilisation par la Commission bancaire, ce qui limiterait le surcroît de recettes qui pourrait en être attendu. De plus, une facturation de FIBEN à la Commission bancaire n'aurait un impact positif au niveau du résultat global de la

homogènes selon les entreprises.

Banque que si la Commission était dotée de ressources propres¹. Cette solution alternative n'aurait donc de sens que dans l'hypothèse d'un réexamen d'ensemble des relations financières entre la Banque de France et la Commission bancaire.

2. Les autres composantes du métier 10

a) La centrale de bilans

La Centrale de bilans a été créée par la Banque de France en 1968¹. Les 35 000 entreprises adhérentes déposent une fois par an auprès de la succursale de la Banque de France concernée des renseignements descriptifs, une photocopie de leur déclaration fiscale et des feuillets complémentaires. En contrepartie, un dossier d'analyse financière (DAF) de son entreprise et un fascicule concernant son secteur d'activité sont remis chaque année à l'adhérent. Par rapport à la base comptable de FIBEN, ce fichier comprend donc moins d'entreprises mais plus d'informations sur chacune.

Les recettes des débouchés commerciaux directs de la Centrale de bilans (vente de résultats sectoriels établis à partir de l'échantillon : 8 400 euros au total) sont disproportionnés par rapport au coût complet métier de la base de données (17,5 millions d'euros). La Centrale de bilans se justifie donc essentiellement par des utilisations internes au métier (prestation de conseil aux entreprises GEODE, études), dont une partie (certaines études comparatives avec

¹ Actuellement, tous ses moyens sont mis à disposition à titre gratuit par la Banque de France.

d'autres pays européens) entre dans le cadre des missions fondamentales de la Banque de France.

Si elle n'est donc pas strictement tenue à une couverture des coûts engagés, la Centrale de bilans n'en doit pas moins fortement réduire ses coûts. Le coût complet métier de ce fichier a déjà baissé de 20 % entre 1998 et 2000 grâce à la modification des documents restitués gratuitement aux entreprises adhérentes, à une rationalisation de la communication en direction de ces entreprises et à une diminution de la taille de l'échantillon.

Cette démarche de ciblage de l'échantillon doit être poursuivie.

Par ailleurs, une dématérialisation du formulaire « Centrale des bilans » et un traitement automatisé de données télétransmises pourraient être envisagés.

b) SESAME

SESAME est une enquête sur le comportement stratégique de 4 000 entreprises. Son coût complet métier s'élevait en 2000 à 1,9 million d'euros, en nette diminution par rapport à 1999 (2,5 millions d'euros) en raison du passage d'une actualisation de la base sur deux ans à une enquête sur trois ans. Cette base est essentiellement utilisée par la Banque de France comme référentiel pour les analyses stratégiques de GEODE. Son coût doit donc être inclus dans le coût complet métier de GEODE.

¹ Circulaire Banque de France n° 10-990 du 16 mai 1968.

c) *GEODE*

GEODE est une prestation de service proposée par la Banque de France aux entreprises. Elle permet de réaliser un diagnostic économique et financier et des simulations d'évolution à 2/3 ans fondées sur des hypothèses fournies par le chef d'entreprise. Pour cela, elle utilise un système expert qui s'appuie sur les bases de données de la Banque de France (Centrale des bilans, SESAME). La prestation, réalisée par un analyste de la Banque de France, était facturée 26 000 F (3 964 €) en 2000 si l'entreprise appartenait au secteur industriel, 23 000 F (3 506 €) pour les autres secteurs.

GEODE ne possède pas d'équivalent concurrentiel. C'est cependant une prestation pour compte de tiers, pour laquelle la Banque de France doit légalement couvrir les coûts engagés, ce qui n'était pas le cas avant 1993, au début du projet. Or, malgré de bonnes performances commerciales (croissance du nombre de prestations réalisées malgré une forte augmentation récente du prix, forte satisfaction des clients), les recettes liées à ce produit restent limitées (5,8 millions d'euros en 2000) par comparaison à leur coût complet métier (13,9 millions d'euros et 15,8 millions d'euros en 2000, en incluant SESAME).

De strictes considérations de rentabilité et de respect du Code monétaire et financier conduiraient à préconiser l'interruption de GEODE, qui n'est pas au cœur des missions de la Banque de France. Compte tenu des investissements déjà réalisés et du savoir-faire acquis, une solution transitoire pourrait passer par la mise en œuvre des mesures suivantes : limitation au minimum des coûts de développement et commercialisation du produit ; développement des formules d'abonnement mises en place en 2000 ; nouvelle augmentation du prix des prestations.

À moyen terme, l'externalisation de GEODE, par la création d'une filiale ou le conventionnement d'un ou plusieurs cabinets de conseil, pourrait être envisagée.

d) Les études

Les études réalisées par le métier 10 ont un coût complet métier de 12,5 millions d'euros en 2000. Elles peuvent être divisées en cinq catégories : les études réalisées pour le compte propre du métier, les études contribuant aux missions fondamentales de la banque centrale, les prestations pour la Commission bancaire, les prestations pour l'État et les prestations pour les tiers.

La facturation des études réalisées pour la Commission bancaire (notamment, la réalisation des scores) pourrait être envisagée dans le cadre d'un éventuel réexamen des relations financières entre la Banque de France et cette autorité administrative indépendante.

Les prestations réalisées pour le compte de l'État comportent l'instruction financière de certaines demandes de subventions des entreprises (primes d'aménagement du territoire), une étude annuelle sur la durée d'utilisation des équipements et éventuellement certaines études ponctuelles effectuées sur commande (en 2000, étude sur l'effet des restructurations au Ministère de la Défense). Toutes ces études devraient être facturées à l'État de façon à couvrir leur coût complet métier. Ce n'est aujourd'hui pas le cas. De plus,

le tarif des prestations à caractère récurrent (étude sur la durée d'utilisation des équipements, instruction des primes d'aménagement du territoire) devrait être examiné dans le cadre de la commission annuelle de suivi des prestations de la Banque de France pour le compte de l'État, prévue par le Code monétaire et financier.

Les prestations réalisées pour des tiers incluent l'instruction d'autres demandes de subventions réalisées pour l'Agence Nationale de Valorisation de la recherche (ANVAR) et certaines études sectorielles, réalisées à des fins de publication et commercialisées en direction notamment des entreprises du secteur et de leurs organismes professionnels. Les recettes de ces prestations pour des tiers devraient également couvrir leur coût complet métier. Ce n'est pas le cas. Une renégociation des tarifs facturés à l'ANVAR et une diminution du tirage des publications pourraient contribuer à améliorer l'équilibre économique de ces prestations.

LES RESSOURCES DU RÉSEAU ET LEUR GESTION

I. RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS

A. LES ORGANES DE DÉCISION DE CONTRÔLE

- (1) Une structure par métier contribue à la mise en place d'un véritable contrôle de gestion

Chacun des métiers exercés dans le réseau est coordonné par un « responsable métier » qui appartient à la direction centrale de la Banque. Ainsi, par exemple, le responsable du métier 2 (circulation fiduciaire) est le Caissier général. Les responsables des métiers exercent leur autorité et reçoivent les comptes rendus d'activité dans les limites du thème qu'ils supervisent.

L'exercice de l'autorité des responsables métiers suit une procédure très précisément définie, appelée « contrat d'objectifs réseau-métiers » (CORM). Il s'agit d'un véritable contrôle de gestion. Les cibles sont attribuées à chaque région ; le collège des directeurs de la région, sous la supervision du directeur régional, élabore alors un plan d'action régional.

(2) Le réseau reste avant tout organisé sur un découpage territorial privilégiant l'autonomie des succursales

Depuis le début des années 1990, la Banque de France a développé un niveau intermédiaire, géographique, entre le siège et les succursales, qui respecte le découpage administratif des 22 régions françaises (métropole, y compris la Corse). Le comptoir exerçant la centralisation régionale est situé au chef-lieu de région, à l'exception de l'Île-de-France, où il est à Nanterre. Chaque directeur de succursale régionale est en même temps directeur régional.

Le rôle des instances régionales s'est accru en 1997. L'organe de décision au niveau de la région est le collège des directeurs ; la décision appartient en dernier ressort au directeur régional.

On remarque cependant que la Banque de France souffre d'un maillage du territoire calqué sur l'activité de la fin du XIXe siècle, sans rapport avec la réalité économique d'aujourd'hui, le développement de la fonction régionale n'a pas été mis à profit pour s'affranchir des limites administratives. Or, la comparaison avec l'organisation d'autres banques permet d'estimer qu'une dizaine de zones économiques est déjà un nombre élevé.

(3) L'organisation reste perfectible

Les efforts accomplis depuis 1997 pour établir des procédures rigoureuses, distribuer les tâches et les responsabilités, et mesurer les résultats de l'action, méritent d'être salués. En 1997, en effet, plusieurs évolutions engagées depuis la décennie précédente se sont achevées. Ainsi l'organisation régionale avait été mise en place dès 1985, puis avait évolué vers une décentralisation de plus en plus marquée jusqu'à ce que la circulaire du 22 octobre 1997 en définisse les limites actuelles. La démarche du plan d'entreprise, dont les objectifs sont définis annuellement, a été introduite en 1989. La démarche CORM, qui en est directement issue, a pris aussi sa forme actuelle en 1997 avec la définition des responsabilités des directeurs régionaux. Enfin, l'on ne peut manquer de rappeler que la comptabilité analytique a subi une profonde mutation cette même année.

Les directeurs régionaux sont seuls responsables du suivi et de l'observation des plans, dont ils rendent compte au gouvernement de la Banque. Ceci correspond à une démarche de décentralisation. Mais leur responsabilité est de fait limitée car ils n'exercent eux-mêmes aucune autorité opérationnelle sur l'action des directeurs de succursales.

Au siège, les responsables métiers n'exercent aucune responsabilité réelle ; ils apparaissent donc surtout comme des conseillers du gouvernement dans le processus de définition des objectifs. La direction du réseau, pas plus que les autres responsables de métier, n'a les moyens de sanctionner la réalisation des objectifs.

Ainsi, le gouvernement de la Banque est le seul échelon hiérarchique supérieur aux responsables métiers ; il est aussi le seul échelon hiérarchique supérieur aux directeurs de succursales. Tel qu'il se présente, le dispositif fait donc remonter au gouvernement toutes les décisions. La création de la fonction de directeur régional a été vécue comme un bouleversement de grande ampleur dans la Banque. Cependant, la situation actuelle est caractéristique d'une évolution encore inachevée.

La démarche de décentralisation esquissée jusqu'à ce jour pourrait être logiquement poursuivie jusqu'à donner un pouvoir hiérarchique aux

directeurs régionaux sur les directeurs de succursales, et au directeur du réseau sur les directeurs régionaux.

B. LES OUTILS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DU RÉSEAU

1. Les vérifications de l'Inspection

L'audit interne réalise des audits de succursales, dont le principal objectif est la vérification de la conformité comptable, ainsi que des enquêtes spécifiques occasionnelles et les rapports d'évaluation des nouveaux directeurs.

Les objectifs de délai entre deux visites consécutives à un même comptoir sont fixés par le Gouverneur. La règle est de ne pas laisser passer plus de six ans entre deux audits d'une même succursale, tout en respectant un délai moyen, pondéré par la taille des succursales, de cinq ans.

Chaque inspecteur chargé d'un secteur géographique est maître de sa programmation. Mais le rythme imposé doit permettre d'auditer les 211 succursales en six ans au plus, ce qui suppose 35 missions par an en moyenne. Avec des effectifs permettant 30 à 40 visites annuelles, les marges de manœuvre des inspecteurs pour choisir leurs destinations apparaissent faibles.

Alors que l'Inspection recueille des données précises et multiples sur le réseau, elle n'effectue pas de travail de synthèse. Son intervention est en partie cantonnée à des vérifications de procédure. Le temps manque à l'Inspection pour valoriser sa connaissance du réseau par des études transversales qui enrichiraient la connaissance du réseau par le siège.

2. La comptabilité analytique

Cet outil, qui a nécessité une longue période de mise en place (la décision remontant à l'automne 1994), paraît aujourd'hui à la fois puissant et détaillé. Il permet d'obtenir aisément, pour chaque succursale, chaque métier voire chaque ligne d'activité, les différents niveaux de coûts. Il peut donc remplir les différentes fonctions de la comptabilité analytique : outil de pilotage au niveau local afin de suivre les performances des différents sites et d'allouer les ressources de manière optimale, outil de pilotage stratégique au niveau central pour connaître la structure des coûts de chaque activité et les comparer aux recettes.

Outre les difficultés inhérentes à tout système de comptabilité analytique, notamment du fait de la difficulté d'imputer certains coûts, la principale limite rencontrée dans l'analyse de l'évolution des coûts année après année est l'absence de stabilité des conventions. Ainsi, alors que la comptabilité analytique est réputée fiable à partir de 1999, l'exercice 2000 a été marqué par d'importants changements.

Au total, ces variations rendent très délicates certaines comparaisons d'un exercice à l'autre. Il convient de retenir dans les développements suivants que l'évolution 1999-2000 n'est pas pertinente dès lors que l'on considère le coût complet métier et le coût complet Banque de France des activités du réseau, et les coûts des métiers 4,5 et 6. Il serait souhaitable que la comptabilité analytique soit stabilisée ou que toute modification de périmètre ou de convention donne lieu à un calcul rétrospectif. Malheureusement, il semble que cette stabilisation ne soit pas encore atteinte, le plan d'entreprise pour 2001 ayant noté la nécessité d'améliorer encore la connaissance des volumes d'activité.

Par ailleurs, la comptabilité analytique est peu utilisée pour évaluer les coûts des activités d'une succursale à l'autre. Par exemple, la notion de **coût direct unitaire** des produits n'a pas été développée, et la Cour a réalisé ses propres calculs à cet égard.

3. Les tableaux de bord

Les métiers se sont dotés de tableaux de bord de suivi de la production et des performances, de périodicité variable. Ce processus, tout comme celui de mise en place de la comptabilité analytique, a été lent, les derniers métiers s'étant dotés d'un tableau de bord l'ayant fait en 2000. La constitution de tableaux de bord est également fréquente au niveau régional, voire au sein de chaque succursale, ce qui doit être salué.

Dans l'ensemble, la Banque de France dispose d'une information quantitative abondante et pertinente sur l'activité de son réseau.

4. La définition des objectifs par métiers

Chaque année, à l'époque du plan d'entreprise, un objectif est arrêté pour chaque métier. Les pratiques en la matière révèlent un intérêt variable pour cette procédure selon les métiers. Ainsi, le métier 2 se contente de fixer chaque année pour objectif le respect du délai conventionnel de reconnaissance des valeurs remises en 5 jours, alors même que ceci est un engagement de la Banque vis-à-vis de tiers qui ne devrait pas être confondu avec la mise en place, chaque année, d'un objectif mobilisateur.

II. L'IMMOBILIER ET LES MOYENS GÉNÉRAUX

A. UN PARC IMMOBILIER SURDIMENSIONNÉ ET COÛTEUX

1. Un parc immobilier surdimensionné

Les 211 succursales disposaient au 31/12/1999 de 288 immeubles d'exploitation pour une surface utile brute de 808 000 m² (hors parc locatif). La majorité d'entre elles ne dispose que d'un bâtiment. Lorsqu'un second bâtiment appartient à la même succursale, il s'agit le plus souvent de la résidence de fonction du directeur ou du caissier.

Les vastes bâtiments hérités de l'histoire de la Banque de France ne sont plus, dans bien des cas, adaptés aux effectifs. Un grand nombre de succursales disposent de surfaces par agent très supérieures à la valeur moyenne de 100 m², valeur déjà élevée en soi, et bien supérieure à ce qui est observé d'ordinaire. Il s'agit de petites succursales d'effectif réduit, pour lesquelles les bâtiments monumentaux sont hors de proportion avec les besoins actuels.

Le tableau ci-dessous mentionne quelques cas de succursales disposant de surfaces démesurées par agent, sachant qu'au total, 36 succursales disposent de plus de 200 m² par agent.

¹ Source : service des immeubles des succursales.

Tableau n° 9 : Exemple de succursales surdimensionnées

Succursale	m2/agent
LONGWY	513
COGNAC	410
GRANVILLE	360
FLERS	348
ORANGE	322
LES SABLES D'OLONNE	321
LA ROCHELLE	309
SENLIS	290

2. Ce parc immobilier entraîne d'importants coûts de fonctionnement.

La Banque de France est membre d'un panel de grands propriétaires immobiliers (APOGEE) permettant de réaliser des comparaisons de coûts de fonctionnement.

Les agents de la Banque installés dans les immeubles de l'échantillon disposent d'une surface utile moyenne de 75 m² par agent, alors que ceux du panel n'en ont que 31. Dès lors, les coûts par occupant de la Banque sont très importants par rapport à ceux du panel : en moyenne 8 000 €par agent pour la Banque contre 2 440 €chez les autres membres. **Ainsi, les coûts par occupant de la Banque sont plus du triple de ceux des immeubles du panel.**

Certes, ces coûts sont en partie des coûts spécifiques de sécurité : là où le panel ne dépense en moyenne que 15,24 €/m² et par an pour la sécurité des

locaux, la Banque consacre de 46 à 91,5 €/m² à ce poste, du fait de ses exigences en matière de sécurité plus fortes que celles des autres membres du panel.

Toutefois, en neutralisant l'impact de la sécurité dans les coûts par mètre carré et par occupant, on obtient le résultat suivant, très défavorable à la Banque de France : le coût de fonctionnement hors sécurité par occupant reste nettement supérieur à celui du panel : 2 897 €/m² contre 1 829 €/m² en moyenne, soit 60 % de plus. Ceci devrait l'inciter à réfléchir au recours à des locaux de bureaux banalisés.

3. Les logements de fonction ont perdu une partie de leur justification

Les dispositions statutaires de la fonction publique relatives au logement des agents, qui distinguent entre agents logés et agents non logés, ne s'appliquent pas au cas des personnels de la Banque de France. Il n'y a donc pas lieu de distinguer, par exemple, entre nécessité de service et nécessité absolue de service. Mais ces dispositions édictent cependant un principe de bonne gestion, à savoir que le logement à titre gratuit, et sur place, d'un agent, n'est justifié que par la nécessité du service. Or il est certain que si, dans le passé, la présence du caissier et du directeur de la Banque sur place pouvait se justifier, eux seuls étant à même de permettre l'ouverture des coffres en cas d'urgence, la situation est aujourd'hui complètement différente.

Les circonstances qui pourraient conduire les autorités à demander un accès immédiat aux réserves d'une succursale de la Banque n'ont plus aucune probabilité de se produire. En outre, les techniques de sécurité ne reposent plus seulement sur un système de double clé avec une détention séparée par le caissier d'une part, le directeur d'autre part. Ces deux cadres n'exercent plus de surveillance opérationnelle des coffres : celle-ci est dévolue aux agents de surveillance qui se relaient 24h/24 dans les postes de contrôle. Un accès inopiné aux coffres est retardé par plusieurs techniques, dont l'une consiste justement à confier l'une des clés à un agent situé en un point éloigné de la succursale.

Une astreinte pèse cependant toujours sur le directeur de la succursale et, éventuellement, le caissier. En cas d'incident que le poste de sécurité ne peut traiter seul, ces cadres peuvent être sollicités. Le logement à proximité de la succursale serait donc justifié, en dernier ressort, par l'intervention éventuelle des cadres concernés dans les processus de sécurité. Cet argument n'est qu'en partie recevable : d'une part, de nombreux agents publics connaissent une forme d'astreinte sans bénéficier pour autant d'un logement de fonction, d'autre part, une organisation alternative de la sécurité peut traiter le cas des défaillances du poste de sécurité en recourant à d'autres correspondants (poste de sécurité d'une succursale voisine, par exemple).

Quand bien même l'argument de la sécurité serait recevable, il ne pourrait s'appliquer aux caisses allégées. Le rapport Gosselin de 1990 établissait

déjà que : « *dans les comptoirs de caisse allégée, la gratuité du logement du responsable de l'unité locale ne serait plus justifiée, en l'absence des servitudes habituelles des agents logés* ».

L'argument de la sécurité pourrait même se retourner contre les logements de fonction : la sophistication des équipements de sécurité et le pouvoir supposé dont dispose l'encadrement sur eux fait du directeur et du caissier des victimes potentielles de pressions physiques, d'autant plus probables qu'ils vivent dans les locaux même des succursales. La Cellule de sécurité des comptoirs insiste pour que les refontes de succursales soient l'occasion de loger les personnels hors des murs.

L'autre cas pouvant justifier que ces agents soient logés pour la nécessité de service serait de leur reconnaître une activité de relations publiques telle qu'elle exige la mise à disposition d'une résidence prestigieuse.

Il demeure que le fait de loger le directeur et le caissier sur place ne se justifie par aucune nécessité de service. La meilleure preuve en est que la Banque a acquis à cet effet des logements situés en dehors de la succursale dans une vingtaine de cas. On remarque d'ailleurs que le directeur et le caissier de Marne-la-Vallée sont logés dans Paris. Un autre élément de preuve est fourni par le fait que dans certains cas d'extension de succursales, la requalification en bureaux des appartements de fonction est envisagée.

De plus, le logement du caissier n'est qu'un avantage consenti indépendamment de la fonction, mais en raison du seul grade de l'agent : seuls les caissiers de 1^e classe sont fondés à en bénéficier.

Or la pratique veut que des caissiers de seconde classe soient fréquemment affectés dans des succursales comportant un logement de fonction sur place, lequel reste donc vide. Ceci ne peut être considéré comme une utilisation efficiente des moyens. Un tel cas n'est pas isolé puisqu'il ne concerne pas moins de 59 succursales.

Les avantages de la perpétuation des logements de fonction, en particulier à l'intérieur des succursales, ainsi que certaines modalités d'attribution, doivent être reconsidérés.

B. LE COÛT DIRECT EST MAÎTRISÉ MAIS PAS LE COÛT COMPLET

(1) Le coût direct

Tableau n° 10 : Coûts directs par grandes masses

(en millions d'euros)	Siège	Réseau	Fabrication des billets	UA Sociales	Total
Frais de personnel	476,74	524,41	93,89	58,28	1 153,32
Dépenses de fonctionnement	146,67	53,50	72,30	4,10	276,57
Impôts et taxes	29,45	19,54	9,87	1,11	59,96
Amortissements	100,50	26,36	20,62	0,96	148,44
Immobilisations	34,03	0,00	0,00	0,00	34,03
Produits et charges exceptionnels et divers	2,64	0,18	-0,52	0,00	2,31
Total	790,04	623,99	196,17	64,45	1 674,64

(source synthèse analytique 1999)

Le réseau représente un peu moins de la moitié des coûts directs totaux, et une part inférieure à celle du siège. Les coûts de personnel en constituent la très grande majorité (84 %, contre 60 % au siège). Il est regrettable que la synthèse analytique pour 2000 n'ait pas conservé cette distinction entre siège et réseau pour permettre un suivi de l'évolution de la répartition des coûts de fonctionnement entre sites.

Une analyse des coûts de fonctionnement de chaque succursale a été menée, pondérée, pour tenir compte du poids prépondérant des dépenses de personnel, par le nombre d'ETP qu'elle emploie. Il apparaît que, ramenés aux ETP de chaque succursale, les coûts de fonctionnement sont distribués de manière assez homogène dans le réseau, variant entre 52 000 €par an en 1999 à Orange et 70 500 €par an en 1999 à Dijon.

(2) Le coût de revient et le coût complet

Si les coûts directs et les coûts de revient (obtenu en déversant les coûts immobiliers, informatique et de formation sur les coûts directs) sont

maîtrisés, les coûts complets qui retracent l'ensemble des charges (coût complet métier et coût complet Banque de France) augmentent sensiblement : ne serait-ce qu'entre 1999 et 2000, ils se sont accrus de 10 %.

C. LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

1. Les procédures budgétaires

La direction de l'immobilier est un centre de responsabilité budgétaire pour les dépenses d'investissement immobilier : extension du patrimoine immobilier, réalisations de travaux, prises de locations extérieures. Les dépenses de sécurité sont gérées par la Cellule de sécurité des Comptoirs, indépendante de la direction de l'immobilier.

Les estimations des travaux sont faites par l'architecte local, mais il s'agit là bien souvent d'une première approche assez éloignée du coût final de l'opération. C'est pourtant sur cette base que sont classés les projets présentés aux différents stades.

Les opérations dont le montant excède 0,15 M€ sont examinées par le **comité d'engagement immobilier** qui est chargé, depuis 1995, de valider les projets à différentes phases du processus : décision d'opportunité, finalisation du projet, passation des marchés. Le comité d'engagement immobilier est une

structure de décision composée à la fois de représentants de la direction de l'immobilier et de la direction du budget.

La responsabilité de la direction de l'immobilier est limitée : les travaux et matériels de sécurité, les investissements réalisés sur des locaux sociaux, les matériels informatiques et de télécommunication, le matériel de tri et d'entretien de la monnaie fiduciaire, le matériel de reprographie et de vidéo, les véhicules automobiles, le mobilier d'usage courant y échappent.

Lorsqu'il est nécessaire d'engager de nouveaux investissements imprévisibles et urgents, le gestionnaire à l'origine de la demande doit rechercher et proposer à la direction du budget un redéploiement des ressources dont il a la responsabilité.

2. Les opérations étudiées lors du contrôle

Les observations présentées ci-dessous ont été relevées au cours de l'examen des cinq plus importantes opérations immobilières de la période soumise au contrôle.

Tableau n° 11 : Opérations étudiées lors du contrôle

Opération	Début	Fin	Bilan opération	Obs. (construction / transformation)
Amiens	1992	2001	5,29 M€	Aménagement 2 635 m ² et construction 35 m ²
Lyon-Gerland	1992	2001	12,35 M€	Construction 6 135 m ²
Montpellier	1991	2000	16,53 M€	Construction 6 392 m ² et achat 165 m ²
Valence	1992	1997	3,78 M€	Aménagement 1 600 m ² et construction 400 m ²
Versailles	1982	1998	6,4 M€	Aménagement 906 m ² et construction 178 m ²

Les délais sont très longs entre l'identification d'un besoin, c'est-à-dire la décision de programmer les travaux, et l'achèvement de ceux-ci ; ils atteignent parfois dix ans.

Les opérations étudiées illustrent, pour certaines, une mise en œuvre laborieuse traduisant très probablement une planification déficiente. L'origine doit en être recherchée dans un manque de réactivité face aux changements d'environnement, fréquents au cours de la décennie écoulée, mais aussi dans une concertation insuffisante entre les services intéressés.

(1) La planification des opérations doit être améliorée

L'allongement des délais de réalisation ne signifie pas que la préparation des travaux est particulièrement soignée. Au contraire, elle est plutôt la conséquence d'hésitations quant aux besoins à satisfaire.

Depuis 1990, la Banque étudiait une délocalisation de la caisse de Lyon. La Banque a modifié son projet en 1994, afin de délocaliser aussi son centre de traitement des chèques (Centre électronique de Lyon-Villeurbanne : CELV), dont les installations étaient vétustes. Au cours des années qui ont suivi, l'activité du CELV a cependant été fortement réduite, en raison de la mise en œuvre de moyens de télétransmission avec le Trésor, du développement de la sous-traitance pour le postmarquage des chèques et du départ de quelques gros clients vers le secteur concurrentiel. Le volume des chèques traités a été divisé par près de trois. Le transfert du CELV a donc été abandonné, ce qui a motivé un nouveau projet. Or, les discussions interbancaires sur les modifications du traitement des chèques étaient en cours depuis le début des années 1990. L'analyse ayant conduit au projet de regroupement du centre électronique et de la caisse institutionnelle sur le site de Gerland, en 1994, était donc fragile dès l'origine.

De même, à Versailles, des besoins probablement mal évalués ont suscité des projets successifs en 1982, 1984, 1994 et 1995. Entre-temps, un immeuble mitoyen avait été racheté par la Banque en 1989, à un prix supérieur à l'évaluation des Domaines. Initialement, ce rachat était motivé par le désir d'accroître la succursale, mais sans projet précis. Dans ces conditions, le surcoût payé par rapport à l'évaluation des Domaines n'est pas justifié.

Le coût final de l'opération de Montpellier est supérieur aux prévisions, mais surtout en raison de dépenses nouvelles qui n'avaient pas été programmées (logements, restaurant d'entreprise, mobilier...). Une préparation plus rigoureuse des opérations pourrait probablement limiter à l'avenir de tels dépassements.

En outre, au cours de la période soumise au contrôle, les travaux dans les caisses institutionnelles n'ont pas toujours été coordonnés avec le programme d'allégement des succursales. Certes, une opération immobilière impose des délais incompressibles, mais les incohérences constatées dans certains cas plaident pour une meilleure planification des travaux impliquant transversalement les services de la Banque.

(2) La coordination des services est mal assurée

Le *Service des immeubles des succursales* (SIS), au sein de la Direction de l'immobilier et des services généraux, est particulièrement chargé de la maîtrise d'œuvre des travaux immobiliers. Les effectifs du SIS sont trop faibles pour assurer une présence efficace sur le terrain. Les relations avec l'architecte local chargé des travaux ne sont en conséquence pas assez centralisées ; pour cette raison, des interventions ont pu parasiter le pilotage des chantiers : le directeur de la succursale, la Cellule de sécurité des comptoirs, la direction de l'informatique, le CHSCT via le directeur de la succursale, imposent parfois des travaux supplémentaires qui échappent à l'arbitrage du SIS.

La maîtrise d'œuvre des investissements immobiliers pourrait être plus efficace si un seul décideur traduisait d'une voix unique les demandes de la Banque auprès des architectes. Ce décideur pourrait être logiquement le Directeur de l'immobilier et des services généraux. La Banque de France a provoqué une réorganisation en ce sens au printemps 2002 ; l'efficacité du tout nouvel organigramme reste à évaluer.

(3) Le Comité des engagements immobiliers n'a pas toujours été un filtre efficace

Le Comité (CEI) n'est actif que depuis 1995. Pour l'ensemble des opérations étudiées ici, il est intervenu le plus souvent alors que les projets étaient déjà avancés. Ses premières années d'exercice n'ont pas évité quelques faux pas, même si son fonctionnement semble désormais plus efficace.

Ainsi, à Amiens, les études initiales, en 1992, ont conduit à un premier projet présenté en 1995 devant le Comité d'engagements immobiliers (CEI), qui a décidé la poursuite de l'étude sur les bases retenues jusqu'alors. En 1998, le CEI a autorisé la réalisation du projet. Le dossier est revenu devant le comité en 1999, après les appels d'offres, pour validation de la passation des marchés. À cette occasion, l'ensemble du projet a été remis en question. D'abord, le projet précédemment retenu avait suscité une forte opposition interne du personnel de la succursale. Ensuite, la caisse n'aurait probablement pas été prête pour la fin de l'année 2001 et l'échéance du passage à l'Euro. Le changement de pied de 1999, tardif, met en question la qualité de la décision de 1998. Il est en

effet particulièrement anormal que les contraintes, notamment de délai, ait été identifiées seulement au moment de la passation des marchés.

(4) Le suivi budgétaire peut être optimisé

Le coût total d'une opération n'est jamais globalisé. En effet, une partie des dépenses relève des frais de fonctionnement (frais d'acquisition) ; les présentations au CEI ne tiennent pas compte des frais déjà engagés et perdus (honoraires du projet abandonné) ; des surcoûts viennent s'ajouter ultérieurement, alors qu'ils n'étaient pas toujours imprévisibles (délocalisation des services) ; les autorisations de programmes pour la sécurité sont distinctes des travaux immobiliers.

La technique de financement des dépenses de sécurité, dont les factures sont imputées soit sur un programme spécifique à la sécurité, soit sur l'autorisation budgétaire du chantier elle-même, est critiquable, même s'il est parfois difficile de distinguer les dépenses de sécurité des travaux immobiliers proprement dits¹.

Les délais rencontrés dans la réalisation des investissements entraînent des surcoûts presque systématiques, jamais pris en compte dans la prévision et donc contraignants lors de la réalisation.

¹ Les murs renforcés, par exemple, sont nécessaires à la sécurité des locaux de stockage de fonds, mais relèvent de l'immobilier, à la différence des systèmes électroniques.

Avant de solder les opérations, la Banque attend le règlement final des fournisseurs, même si les sommes inscrites en autorisations de crédit sont manifestement supérieures aux dépenses prévues. Le maintien de l'inscription au budget de crédits supérieurs au reste à payer ne témoigne pas d'un suivi budgétaire rigoureux. Cette pratique pourrait s'interpréter comme la constitution de réserves, pour satisfaire à l'obligation d'autofinancement des travaux imprévus. La Banque s'est déclarée consciente du problème.

III. LES EFFECTIFS

1. Des contraintes très lourdes de gestion des effectifs

Sans entrer dans le détail de la gestion du personnel et de son statut, examen qui sort du cadre du présent rapport, il importe de préciser les dispositions qui ont un impact sur la structure du réseau.

Il convient à cet égard de distinguer entre plusieurs catégories de personnel. Une première distinction s'opère entre les agents non statutaires (agents d'entretien et agents de sécurité), au nombre de 2 000 et entièrement régis par le droit privé, et les agents statutaires.

Parmi ces derniers, on distingue à nouveau entre cadres et non cadres. Les cadres sont en principe mutables. En revanche le statut particulier du personnel de la Banque de France garantit aux agents statutaires non-cadres qu'ils

ne peuvent subir de mutation géographique contre leur gré. Seule la première affectation peut leur être imposée.

Dès lors, toute restructuration du réseau ou adaptation des effectifs aux besoins, que ce soit en termes de transfert entre succursales à effectif constant, ou de réduction d'ensemble des effectifs, ne peut reposer que sur les mutations volontaires et les départs en retraite non remplacés. Deux exceptions sont cependant à mentionner : le cas d'une fermeture de succursale, et celui d'une sanction disciplinaire.

Ainsi, l'état actuel des textes et de leur application ne permet pas au réseau de s'adapter à l'évolution de ses missions autrement que par la fermeture de la succursale entière, ou par de nouveaux allègements de caisses car les personnels de caisse appartiennent à un cadre d'emploi distinct.

2. La procédure d'affectation des effectifs garantit en principe une répartition des moyens humains tenant compte des besoins, mais les sureffectifs perdurent

La procédure d'affectation des personnels prévoit un réexamen annuel, au niveau régional, des effectifs des succursales, avec une phase de validation par la DGRH. Si cette procédure semble pertinente, elle ne permet pas pour autant aux sureffectifs de se résorber rapidement.

Ainsi, les sureffectifs relevés par l'inspection¹ ne se résorbent qu'avec retard. En effet, l'objectif de la DGRH et des collègues régionaux qui décident de l'affectation des personnels est, chaque année, d'identifier les succursales où des suppressions de postes sont possibles afin de respecter au total la consigne de diminution de l'effectif de 1 % par an. Or l'application intégrale des recommandations de l'inspection conduirait à une diminution bien supérieure. Ainsi, sur les 31 succursales vérifiées en 2000, **l'inspection a observé un sureffectif global de 5 %. En admettant que cet échantillon soit représentatif du réseau, le sureffectif sur l'ensemble du réseau serait de 350 postes environ** (différence entre l'effectif de référence de la DGRH et l'effectif recommandé par l'inspection). En particulier, lorsqu'une succursale présente un sureffectif de plusieurs agents, ce sureffectif n'est résorbé qu'année après année, afin de ne pas faire porter une grande partie du poids de la diminution de l'effectif global sur une seule implantation. Après plusieurs années, l'effectif de référence de la DGRH s'aligne sur des préconisations déjà anciennes et pas remises à jour.

Dans certaines succursales, les sureffectifs atteignent localement une proportion importante des postes. Ainsi, dans 17 succursales vérifiées en 2000 ou 2001, l'effectif constaté est plus de 10 % supérieur à l'effectif de référence de l'inspection.

¹ L'inspection générale compare les effectifs constatés à ceux qui seraient souhaitables en fonction de normes de productivité qu'elle a élaborées.

Dans l'ensemble, sur 68 succursales de province vérifiées en 2000 et 2001, on observe par rapport aux effectifs attribués par la DGRH pour 2002 :

- un sureffectif supérieur à 1 poste dans 35 succursales, soit plus de la moitié ;
- un effectif adéquat à un poste près dans 28 succursales ;
- un sous-effectif de plus d'un poste dans 5 succursales.

LA RESTRUCTURATION

I. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les comparaisons internationales entre différents réseaux de banques centrales sont rendues délicates par la diversité des tâches assumées par l'institut d'émission selon les pays.

Les études de *benchmarking* réalisées par des organismes externes à la Banque de France ou à la BCE sont rares et sujettes à caution. Il est ainsi aisé de constater que la Banque de France a des frais de personnel huit fois supérieurs à ceux de la Banque d'Angleterre et 21 fois supérieurs à ceux de la Banque du Canada, mais cette comparaison ne permet guère d'évaluer les différences dans la qualité du service rendu en fonction de son coût. En réalité, une étude rigoureuse demande d'avoir accès à des statistiques détaillées d'activité et d'emploi des Banques centrales nationales, qui présentent un caractère partiellement confidentiel.

Au plan général, il est difficile de différencier plusieurs modèles de banques centrales, notamment au sein du SEBC. Ainsi, le partage entre un Nord

où les BCN ont des activités resserrées sur le cœur de métier, et un Sud aux BCN plus étendues, connaît des exceptions notables : les banques nationales belges et irlandaises sont assez développées, la Banque d'Espagne resserrée.

Plusieurs éléments permettent toutefois d'établir que le réseau de la Banque de France est tout à la fois celui qui dispose des missions les plus étendues et des moyens les plus substantiels au regard des missions.

1. Densité du réseau

Si le réseau des caisses institutionnelles (voir le chapitre consacré à la circulation fiduciaire) ne se singularise pas par une densité exceptionnelle, le réseau des succursales est en revanche l'un des plus denses qui soient, notamment du fait du maintien de caisses allégées. Un document fourni à la Cour fait ainsi état des données suivantes :

Tableau n° 12 : Ratio habitants par succursales

	Nombre de succursales	Habitants / succursale
Royaume-Uni	5	11 600 000
États-Unis	50	5 200 000
Japon	33	3 800 000
Canada	9	3 300 000
Italie	98	600 000
Allemagne	189	400 000
France	211	270 000

Non seulement le réseau français est le plus dense, mais il est l'un des mieux doté en personnel en proportion de la population nationale. Ainsi, seules la Banque de France et la Banque centrale Belge emploient plus de 20 agents pour 100 000 habitants.

2. Diversité des missions

La Banque de France reconnaît elle-même qu'elle dispose du portefeuille d'activité le plus étendu, que le réseau concoure ou non aux activités en question.

En outre, un processus comparatif approfondi a été suivi sous l'égide de la BCE permettant de comparer l'affectation des salariés des banques centrales aux diverses missions dans les pays membres.

Il en ressort que la Banque de France affecte à elle seule davantage d'effectifs (5 861 ETP) aux missions qui ne font pas partie du cœur du métier au sens du SEBC, que toutes les autres banques du SEBC (4 260 ETP).

La part des effectifs affectés à des activités de cotation, de banque de détail ou au surendettement est ainsi nettement plus élevée à la Banque de France que dans les autres banques du SEBC. Toutes ces activités sont exercées principalement dans le réseau.

Par ailleurs, selon un document fourni à la Cour, la Banque de France est celle qui a la vision la plus exhaustive de chacune de ses activités. Ainsi, dans le domaine de la conjoncture *« un double niveau de traitement (national et régional ou local) est rarement présent (de surcroît, il ne semble pas exister ailleurs qu'en France d'analyses sectorielles détaillées) »*. Par ailleurs, selon le même document, s'agissant des activités liées aux entreprises, la Banque de France est là encore la seule à assurer à la fois l'analyse macroéconomique, l'analyse sectorielle et microéconomique, le calage de la comptabilité nationale, l'analyse du risque, la diffusion de données individuelles, la centrale des risques et la centrale des bilans.

Cette spécificité de la Banque de France a été accentuée par le fait que la plupart des autres banques centrales ont opéré un mouvement de recentrage

de leurs activités sur leur cœur de métier, tout en réduisant fortement le format de leur réseau.

II. LES LIMITES DES RESTRUCTURATIONS PASSÉES

A. LES RESTRUCTURATIONS DU RÉSEAU : LE DIAGNOSTIC DE L'INADAPTATION DU RÉSEAU EST POSÉ DE LONGUE DATE MAIS LES CONSÉQUENCES N'EN ONT ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT TIRÉES.

1. Le rapport de la commission Gosselin

La Commission dite Gosselin a été constituée à la suite du plan d'entreprise de la Banque pour 1989. Elle n'était pas en elle-même une instance de négociation, mais devait déposer des conclusions qui seraient mises en application de façon progressive, après négociation avec le personnel.

Le rapport a été rendu en octobre 1989. Malgré son ancienneté, ses conclusions méritent d'être citées car elles sont, pour une part, encore valables. Concernant la gestion de la monnaie fiduciaire, le rapport observe que « *la bonne exécution de la mission d'entretien de la monnaie fiduciaire ne dépend pas exclusivement du nombre de points de traitement* ». Par ailleurs « *le rôle des comptoirs est déjà très sérieusement réduit dans le domaine de la monnaie scripturale par l'informatisation croissante* », « *la concentration dans le secteur bancaire est signe d'une mobilité à laquelle la Banque de France doit s'adapter* ». En matière d'information économique, « *compte tenu de l'amélioration des*

moyens de communication, chaque comptoir peut couvrir une zone économique plus vaste qu'au moment de sa création ». Le rapport Gosselin avait préconisé 34 fermetures et trois créations.

Une seule succursale a été créée, à Marne-la-Vallée, et 22 comptoirs fermés. Les comptoirs d'Arcachon, Autun, Briey, Lunéville, Orange, Pontarlier, Pontivy et Vernon ont échappé à la fermeture ; tous ont depuis perdu leur activité de caisse institutionnelle.

En contrepartie de l'exécution seulement partielle des préconisations du rapport, cinq succursales ont été allégées à titre expérimental en 1990 : Armentières, Briey, Pontarlier, Pontivy et Thiers. Cette expérience a été étendue, en 1992, aux succursales de Boulogne-Billancourt, Étampes, Paris-Bastille, Paris-Raspail et Paris-Louvre.

En 1994, 25 nouvelles succursales ont été allégées, soit 36 au total, dont celles qui avaient échappé à la fermeture préconisée par le rapport.

En 1994, le bilan de la première restructuration est donc le suivant : 34 fermetures étaient prévues, 22 ont été mises en œuvre, et par ailleurs 36 succursales ont été allégées.

2. Le rapport sur la stratégie de la Banque à 6-10 ans, 1994

À peine terminée la première restructuration du réseau, la Banque de France a engagé une nouvelle réflexion stratégique, confiée à trois cabinets, dont Mac Kinsey pour les questions d'organisation.

Concernant le métier «entreprises» (FIBEN et GEODE), il a été relevé que l'informatisation de la collecte des données aurait un impact important sur les 1 300 emplois du réseau affectés à cette tâche. Concernant enfin la gestion de la clientèle privée, les consultants n'excluaient pas l'abandon de l'activité. Au total, ce rapport mettait en question près de 30 % des emplois de la Banque.

Concernant le réseau, les consultants retenaient un objectif radical, avec une seule succursale par département, soit une centaine contre 211.

3. Le plan de restructuration des caisses, de 1996 à 2002

Le dossier n'a cependant pas connu d'avancée entre la remise du rapport (décembre 1994) et août 1996. La mécanisation du tri des billets, la dématérialisation des virements du Trésor, le gel de la prospection de la clientèle particulière, la concentration du traitement de la monnaie scripturale par les autres acteurs de la filière ont de nouveau été évoqués à l'appui du plan proposé par le Gouverneur. Celui-ci reprenait l'objectif d'une centaine de succursales.

Selon ce schéma, 92 succursales auraient dû être fermées : 59 caisses institutionnelles et 31 caisses de clientèle, plus les implantations parisiennes de Malesherbes et Bastille. Compte tenu des redéploiements de personnels, 786 emplois auraient aussi été supprimés¹. Le bilan financier, en termes d'investissement uniquement, avançait une économie de 22 M€ sur les investissements de sécurité à faire et de 4 M€ sur des chantiers prévus. À l'inverse, les travaux nécessités par les redéploiements d'activités auraient atteint 9 M€. Au résultat, l'économie nette d'investissement était chiffrée à 17 M€.

Après la présentation officielle du plan, le soutien politique semble avoir fait défaut en octobre 1996 au gouvernement de la Banque, ce qui a ouvert une phase d'incertitude.

Un accord a finalement été signé le 12 juin 1998 avec les principaux syndicats ; il ne prévoyait aucune fermeture de caisse, mais 60 nouvelles caisses devaient être allégées au rythme de 15 par an².

Les suppressions de postes ne se sont pas traduites par des économies nettes de personnel, à l'exception des départs en retraite, les agents étant dans l'ensemble reclassés ou maintenus.

¹ Note du conseiller général représentant le personnel et du secrétaire du comité central d'entreprise du 18 décembre 1997.

² Les allègements programmés pour la période 1998-2002 prévoyaient la transformation de 15 caisses institutionnelles en caisses de clientèle pour chacune des années 1999, 2000 et 2001, conduisant au chiffre de 131 caisses institutionnelles. Les 15 dernières transformations, prévues

Globalement, les plans de restructuration mis en œuvre ont été très systématiquement inférieurs aux recommandations des rapports initiaux. Or, chacun des éléments de diagnostic se fondait sur l'observation d'évolutions incontestables, qui se sont encore amplifiées depuis.

Le gouvernement de la Banque n'a pas caché la nécessité de restructurer profondément son réseau. Les implications politiques et sociales de cette restructuration ne lui ont cependant pas permis de mener à bien entièrement les réformes souhaitées.

B. LE PROCESSUS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

Le Gouverneur a instauré depuis 1992 un objectif de baisse des effectifs de l'ensemble de la Banque de 1 % chaque année.

Ce processus se fonde sur l'idée que des gains de productivité peuvent être réalisés à la Banque. Il présente l'avantage de s'inscrire dans la durée, ce qui compte tenu des rigidités du statut et des difficultés du dialogue social à la Banque est un gage de réussite ; à l'inverse, toute réduction brutale des effectifs est très difficile à mettre en place.

pour juin 2002, devaient être soumises à une réévaluation (conformément au plan initial) après passage à l'Euro ; la décision a été retardée.

Toutefois, il présente l'inconvénient de ne pas être fondé sur un diagnostic des gains de productivité réalisables, ni sur un horizon de stabilisation des effectifs. Ce processus était présenté comme indéfini, indépendamment de toute vision claire de la stratégie de la Banque à moyen ou long terme.

Ce caractère arbitraire affaiblit le processus, qui est régulièrement remis en question par les représentants du personnel au Comité Central d'Entreprise.

À l'occasion du passage à l'euro, le personnel a ainsi obtenu la suspension du processus de réduction pour les années 2002 et 2003.

Selon les chiffres communiqués par la Banque et concernant les personnels statutaires, l'objectif de 1 % a pratiquement toujours été dépassé dans le réseau, mais tel n'est pas le cas au siège. Si une lecture littérale de l'objectif avait été faite, en 2001 les effectifs seraient de 5 606 au siège contre 5 716, et de 7 422 dans le réseau au lieu de 7 216. Au total, la diminution des effectifs statutaires paraît avoir été de 9,6 %. Par ailleurs, alors que l'objectif de 1 % devait s'ajouter à celui d'éventuelles restructurations, on constate que le rythme global moyen de dégrue des effectifs a été de 1,13 %. Il apparaît donc qu'en pratique, les restructurations qui ont pu être menées ont eu un impact réduit, sauf à considérer qu'elles ont contribué à l'objectif de 1 % au lieu de s'y ajouter. Ces

restructurations représentent 135 ETP de plus que le jeu annuel du 1 %, qui correspondrait à 1 239 ETP.

III. LES VOIES D'UNE NOUVELLE RESTRUCTURATION

A. LES CONTRAINTES

1. La législation sur l'aménagement du territoire

Compte tenu des dispositions de la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 modifiée par la loi du 12 mai 1998, toute réforme du réseau de la Banque doit au préalable être acceptée par les pouvoirs publics, selon l'une des procédures ci-dessous :

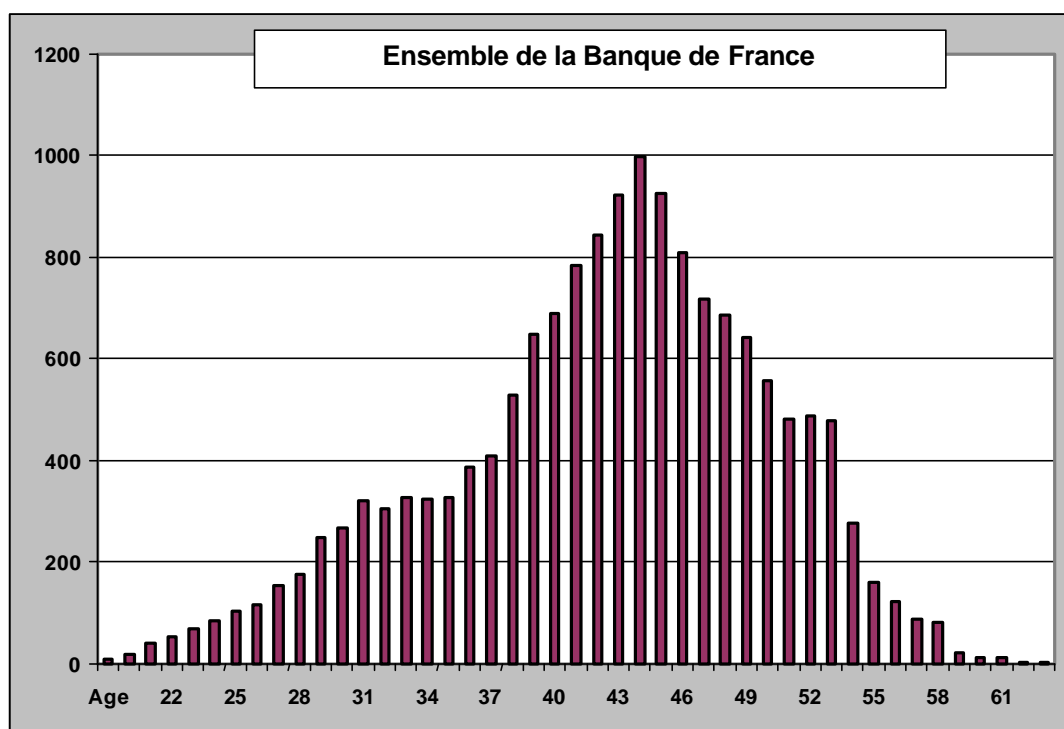
- La conclusion au niveau national un contrat de service public avec l'État :
- À défaut, la conclusion dans chaque département un plan global, triennal et intercommunal ;
- En l'absence d'un tel plan, s'applique la procédure des études d'impact dans chacun des départements concernés, laquelle prévoit en dernier ressort l'arbitrage du ministre de tutelle de l'établissement.

Ceci s'applique à toute réorganisation touchant aux missions de service public à l'exclusion des missions exercées en raison de la participation au SEBC, l'obligation porte donc sur le secrétariat des commissions de surendettement, la tenue des grands fichiers (FICC, FNCI, FICP), et le droit au compte.

Au total, ces dispositions législatives et réglementaires ne rendent pas impossible toute réforme du réseau, mais l'enserrent dans un cadre lourd et contraignant, et rendent un soutien politique au plus haut niveau plus que jamais indispensable à son succès. Pour l'heure, la Banque de France n'a opté sur aucune des différentes procédures.

2. La pyramide des âges

Compte tenu du profil très accusé de la pyramide des âges, les départs en retraite ne pourront apporter une marge de manœuvre suffisante pour un plan de restructuration :



Les opérations de repyramidage déjà effectuées (départs en préretraite) réduisent très sensiblement les perspectives de départs dans les prochaines années.

Tableau n° 13 : Départs anticipés dans le réseau par limite d'âge

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Départs prévus	9	12	17	18	49	127	150	144	187	182	224

Il apparaît que les possibilités de suppression de poste ou de réaffectation seront extrêmement réduites jusqu'en 2006 inclus, et ne deviendront significatives qu'en 2007 et les années suivantes.

Tableau n° 14 : Entrées et sorties d'effectifs dans le réseau au cours des trois dernières années

	Recrutement	Autres entrées	Total entrées	Retraites	Repyramidage	Autres sorties	Total sorties	<i>Solde</i>
1999	102	51	153	101	174	77	352	-199
2000	76	58	134	78	141	77	296	-162
2001	195	153	348	68	196	113	377	-29

Il confirme que les sources de départs principales que sont les départs en retraite et le repyramidage (départs en retraite anticipée) se tarissent, seule une quasi-suppression des recrutements est à même de permettre une réduction du réseau. Or il est évident que ce n'est pas une bonne décision de long terme pour la Banque, puisqu'elle ne ferait qu'accentuer le vieillissement de la population.

Les marges de manœuvre offertes par les non-remplacements de départs à la retraite sont trop faibles pour permettre une poursuite de la réduction des effectifs, sauf à réaliser un plan de préretraite très coûteux. Une restructuration significative du réseau, si elle doit être menée dans la durée, ne peut se fonder seulement sur ces non-remplacements.

B. LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'IMPLANTATIONS EST NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANTE

Le maintien des petites succursales est coûteux, du fait des coûts de fonctionnement des bâtiments, et d'une productivité plus réduite :

Tableau n° 15 : Comparaison de productivité

Unité = indice ¹	Productivité moyenne des succursales qui traitent les plus gros volumes	Productivité moyenne des succursales qui traitent les plus faibles volumes
Tri des billets	40	22
Change manuel	40	25
Surendettement	0,7	0,5
FIBEN	100	83

Les petites succursales ont, en moyenne et sur quelques métiers importants, une productivité inférieure de 15 à 50 % à celle des établissements de plus grande taille. En outre, elles manquent parfois des compétences nécessaires à certaines opérations peu fréquentes. La réduction du nombre des implantations ne saurait être le seul objectif d'une restructuration du réseau.

Si la réduction du nombre d'implantations de la Banque va indubitablement dans le sens d'une meilleure utilisation de ses moyens, elle ne suffira pas à lui assurer une structure financière plus solide. En effet, les gains financiers, importants en valeur absolue, seront, à l'échelle de la banque, limités, car 85 % des coûts du réseau sont des coûts de personnel. Or les fermetures qui

pourraient être envisagées ne s'accompagneront que marginalement de suppressions de postes : la charge de travail des succursales fermées se reportera en grande partie sur les succursales restantes, où seront affectés les effectifs libérés par les succursales fermées.

Le bilan financier d'une restructuration fondée sur une réduction du nombre d'implantations, même s'il est intuitivement positif, est, en tout état de cause, difficile à chiffrer. Les éléments ayant un impact positif sur les coûts (spécialisation du personnel, mécanisation des opérations, économies sur les coûts de fonctionnement, produit des ventes de bâtiments) ne seront pas de grande ampleur. Ils seront encore réduits par les investissements nécessaires aux concentrations.

Si la réduction des implantations est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour assurer l'adaptation de la Banque à son environnement et garantir sa santé financière. Le seul intérêt financier ne serait d'ailleurs pas suffisant pour affronter les obstacles multiples à une réorganisation du réseau, notamment les contraintes développées ci-dessus relatives à la gestion du personnel et à l'aménagement du territoire.

¹ *Indice dépendant de l'activité, proportionnel à la productivité.*

OBSERVATIONS FINALES

1. Synthèse

Le réseau est un héritage du passé bancaire et commercial de la Banque de France, tant avant la privatisation de 1945 qu'après, jusqu'à la loi de 1993. Depuis cette date, les missions ont été redéfinies. Au fil de l'histoire, le réseau a évolué, parfois même significativement. Toutefois, le constat qui se dégage de cette étude permet de croire qu'aujourd'hui les mutations du réseau ne sont plus en phase avec celles des missions.

(1) Un réseau de succursales inadapté

L'étude de la circulation fiduciaire (métier 2) présentée dans ce rapport montre que l'activité de caisse institutionnelle de certaines succursales pourrait être supprimée.

En outre, l'examen des autres activités principales de la Banque ne fait pas ressortir la nécessité d'une densité des succursales telle qu'on la constate dans le réseau actuel. Lorsqu'une caisse institutionnelle n'est pas nécessaire, ces autres activités (surendettement, recueil d'informations sur les entreprises, activités de conjoncture, activités comptables) ne justifient pas le maintien d'une caisse allégée, tout du moins sous sa forme classique.

L'examen des mètres carrés disponibles par rapport aux besoins des activités qui se déroulent dans les succursales montre de fortes disparités, et presque toujours un volume surdimensionné.

(2) Des activités en dépérissement

Parmi les trois familles de missions de la Banque (SEBC, intérêt général, autres), seules les deux premières devraient être maintenues. Les autres missions, c'est-à-dire celles dont le caractère d'intérêt général n'est pas démontré, sont sans profit pour la collectivité ; elles sont aussi sans profit pour la Banque. La comptabilité montre au contraire l'absence de rentabilité de ces activités : comptes clientèle, cartes bancaires, change manuel, prestation GEODE. La Banque s'est déjà engagée dans cette voie.

(3) Une organisation de la Banque perfectible dans ses fonctions de direction et de pilotage du réseau

Toute l'organisation de la Banque fait remonter les arbitrages à son gouvernement.

Les investissements font intervenir plusieurs chaînes hiérarchiques, soit pour gérer les crédits (immobilier, budget, directeur des succursales, cellule de sécurité des comptoirs), soit pour exprimer les besoins d'évolution (caissier général, direction du réseau, responsables des métiers) ; or ces chaînes sont toutes

indépendantes les unes des autres, et ne sont pas soumises à un décideur intermédiaire.

Le pilotage de l'activité opérationnelle n'est pas assuré à un niveau adéquat. Les « responsables » des différents niveaux n'ont pas les moyens d'exercer leur autorité. Ainsi, le directeur du réseau transmet les objectifs aux directeurs des succursales, sur lesquels il n'a pas de prise. De même, les « responsables métiers » fixent des objectifs, mais ils interviennent plus comme des conseillers du gouvernement que comme des responsables. Enfin, les directeurs régionaux n'ont pas d'autorité sur les directeurs de succursales de leur ressort.

(4) L'exécution des investissements immobiliers rencontre des retards

Dans un contexte de mutation de l'environnement, l'étalement des travaux sur une période riche en évolutions a parfois conduit à la livraison de réalisations dont les caractéristiques ne répondent plus aux besoins du jour. Plus souvent, les projets ont été modifiés en cours de route au prix de surcoûts et d'honoraires d'architecte perdus. L'inadéquation du projet au besoin provient souvent d'un défaut de communication interne, car les projets d'évolution déjà étudiés en interne n'étaient pas intégrés à l'expression des besoins immobiliers.

2. La réforme du réseau doit s'inscrire dans la durée

Les efforts accomplis dans ce sens au cours de la décennie écoulée doivent être salués car ils montrent une volonté tournée dans la bonne direction. Mais plus encore, ils doivent être encouragés car le format de la Banque de France aujourd'hui est très supérieur au souhaitable. Il est donc d'autant plus regrettable que les diagnostics précis et les remèdes ambitieux qui avaient été correctement évalués à l'intérieur même de la Banque n'aient pas abouti.

(1) Les évolutions seront forcément lentes

La nécessité de prendre en compte la situation des personnels apporte des limitations à toutes les évolutions imaginables. D'éventuelles suppressions de postes, dans les proportions relativement importantes que pourrait entraîner l'application de certaines recommandations de ce rapport, ne peuvent reposer sur le seul non-renouvellement des départs en retraite car la pyramide des âges n'est pas favorable ; en outre, l'arrêt des recrutements aurait des conséquences dommageables en enfermant les agents dans un contexte peu motivant.

De plus, toute modification d'un réseau de 211 succursales, dont un grand nombre participent à des missions de service public, ne peut s'improviser. Les investissements qui pourraient être nécessaires demandent plusieurs années.

Toutefois, la Banque doit parvenir à sortir d'une gestion de court terme qui l'a conduite par le passé à trouver de nouvelles activités pour employer son personnel excédentaire, ce qui pérennise indéfiniment les excédents au lieu de les résorber.

(2) C'est pourquoi il est urgent de planifier la refonte

C'est précisément parce que les évolutions ne peuvent s'organiser à court terme que la réflexion doit s'engager et déboucher au plus vite. Un impact prévisionnel immédiat et positif des évolutions dans les comptes de la Banque n'est pas indispensable pour orienter les décisions.

3. Recommandations pour l'avenir

Deux voies, explorées au fil de ce rapport à l'occasion de l'examen des principales missions du réseau, doivent être suivies : la rationalisation de certaines activités, et une meilleure affectation des moyens.

(1) La rationalisation de certaines activités

1. L'abandon des activités commerciales (comptes de la clientèle, GEODE...), qui sont déficitaires et ne relèvent pas d'une banque centrale, doit être programmé.

2. Les efforts d'automatisation de FIBEN doivent être poursuivis. Ils doivent être complétés par une réflexion sur les besoins réels en informations sur les entreprises non financières, justifiés par la politique monétaire et la surveillance prudentielle.

3. La productivité de la circulation fiduciaire peut être accrue grâce à une mécanisation plus poussée du tri dans le métier 2. Un effort de concentration de l'activité afin de permettre une mécanisation plus poussée doit aussi être étudié en ce qui concerne le traitement des opérations scripturales et la tenue de compte.

4. Les parallèles entre l'enquête mensuelle de conjoncture de la Banque de France et les travaux de l'INSEE doivent inspirer une concertation et une réflexion commune, ou, à défaut, l'adoption par la Banque d'une méthode d'interrogation moins coûteuse.

5. L'organisation interne de la Banque devrait conduire à un découpage hiérarchique du réseau (qui ne serait que la poursuite logique de la voie empruntée lors de la création des directeurs régionaux), et confier plus de responsabilités aux acteurs intermédiaires, grâce à une véritable délégation de pouvoirs (directeur du réseau, responsables métiers, directeurs régionaux).

Une meilleure affectation des moyens

- (2) 6. *Le maillage du territoire par les caisses institutionnelles devrait être reconsidéré. On peut penser que l'ordre de grandeur d'une par département est proche des besoins, sans pour autant interdire, dans les régions rurales ou très urbanisées, l'organisation de la circulation fiduciaire sur d'autres bases. Aujourd'hui, toutes les succursales situées dans les chefs-lieux départementaux sont des caisses institutionnelles, même si leur situation géographique n'est pas la mieux choisie pour cette fonction. Il s'agit d'une décision de principe dont la Banque gagnerait à s'affranchir. Les réflexions sur l'avenir du réseau, dans tous les cas, ne doivent pas en faire un préalable.*
- (3) 7. *La réduction nécessaire des activités ne relevant pas de la mission de banque centrale hypothèque l'avenir des caisses « de clientèle », qui n'auront plus de justification à court ou moyen terme. Un plan de fermeture devrait donc programmer l'abandon de ces succursales.*
- (4) 8. *À défaut de la fermeture pure et simple des caisses allégées, la banalisation des locaux devrait être recherchée comme source d'économie.*
- (5) 9. *À l'exemple de Lyon, la déconnexion entre les activités de circulation fiduciaire, dans des locaux adaptés, et les autres, alors installées dans des bureaux banalisés, peut être étudiée comme méthode de rationalisation.*
- (6) 10. *Les critères de sélection et d'attribution des logements de fonction (justification, redéfinition des besoins, localisation, superficie) devraient être mis à jour.*

ANNEXE II

**OBSERVATIONS TRANSMISES PAR LA BANQUE DE FRANCE
À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT
SUR LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
RELATIVE AU RÉSEAU DE LA BANQUE DE FRANCE (1993-
2001)**

N.B. : ces observations produites par la Banque de France devant la commission des finances du Sénat n'engagent pas le Sénat, mais seulement la Banque de France.

BANQUE DE FRANCE

11 mars 2003

**OBSERVATIONS PRODUITES DEVANT LA COMMISSION DES FINANCES DU
SÉNAT
SUR LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
SUR LE RÉSEAU DE LA BANQUE DE FRANCE (1993-2001)**

LA CIRCULATION FIDUCIAIRE

1. Comme l'indique la Cour, le coût de l'entretien mérite une grande attention : la productivité des succursales dépend du volume traité et le maintien des petites succursales réduit les bénéfices de la mécanisation (pages 16 et 17 du rapport). En tout état de cause, le coût de revient d'un paquet trié est en moyenne sept à huit fois moins élevé que celui d'un paquet de billets neufs.

Sur le **manque de pertinence de la décision prise, en son temps, de maintenir une caisse institutionnelle dans chaque chef-lieu de département** (page 15 du rapport) : Le Plan de réforme des activités de caisse dans le réseau adopté en 1998 prévoyait d'alléger entre 45 et 60 caisses institutionnelles de 1999 à 2002, mais ne comportait pas l'allégement de toutes les caisses institutionnelles dont le volume des entrées à trier était inférieur à la capacité de traitement de la machine de tri la plus petite (12.500 paquets par an pour la De La Rue 3730). Plusieurs critères avaient présidé à l'établissement de la liste des caisses à alléger : le volume d'activité bien sûr, mais aussi des considérations tenant à l'organisation administrative française. Ce sont ces dernières qui ont conduit à préconiser le maintien d'une caisse institutionnelle au chef-lieu de département, même si le volume d'activité était très limité dans quelques cas : une caisse institutionnelle a ainsi été maintenue dans une vingtaine de villes moyennes, alors même que l'activité de caisse était inférieure au seuil évoqué ci-dessus.

La Banque se propose précisément de revoir cette liste au regard des évolutions intervenues depuis lors.

2. Sur la « **faible mécanisation de la Banque** » (page 17 du rapport), il faut indiquer que celle-ci a pris en compte les évolutions technologiques et a adapté ses effectifs en conséquence. Ainsi, la réforme des activités de caisse entreprise en 1998 avait bien prévu une diminution de 311,3 agents équivalent temps plein, dont 96,0 au titre du seul plan de modernisation des équipements de tri, sur la période 1999-2002.

3. Sur « **l'interdiction du recyclage** » (page 18 du rapport), il faut indiquer qu'en tout état de cause la double mission confiée à la Banque par le législateur d'assurer l'entretien de la monnaie fiduciaire et de gérer la bonne qualité de la circulation fiduciaire n'oblige pas la Banque à assurer seule ces opérations mais lui confère la responsabilité de veiller à ce que les modalités de traitement des billets avant remise en circulation par les banques et assimilés ne conduisent pas à une détérioration de la qualité de la circulation fiduciaire ni à la remise en circulation de coupures apocryphes.

4. Sur le « **processus de conventionnement** » et le fait que la Banque se serait « privée de la légitimité du contrat » (page 19 du rapport) : la Banque de France a mené avec les établissements de crédit et les transporteurs de fonds une négociation approfondie comportant plusieurs réunions qui se sont tenues de mars à juillet 1999 : 3 réunions plénières avec les banques et assimilés (et 3 réunions d'un groupe de travail technique qui a continué à travailler après la signature de la convention cadre), 3 réunions plénières avec les transporteurs de fonds (et 4 réunions d'un groupe de travail technique qui a également poursuivi ses travaux après la signature de la convention cadre). Les difficultés qui ont pu surgir ensuite dans la signature des conventions locales sont venues de certains établissements qui, bien que représentés au niveau de leur Groupe lors des négociations, ne se sont pas sentis engagés par la signature de la convention cadre par l'AFECEI.

5. Sur les « **redondances des contrôles** » (pages 19 et 20 du rapport) : les machines qui comptent les billets ne sont pas les mêmes que celles qui les authentifient et il ne suffit pas de rajouter un capteur de détection. En effet, si certaines compteuses de billets sont équipées d'un capteur destiné à contrôler l'authenticité des billets, ce dernier est très rudimentaire et ses performances sont limitées. Les chiffres cités dans le rapport illustrent d'ailleurs parfaitement que les caisses centrales de banques et les transporteurs de fonds ne sont pas en mesure, à l'aide des machines dont ils disposent actuellement, de déceler toutes les contrefaçons. La qualité des contrôles qu'ils effectuent est nettement inférieure à la qualité du tri opéré par les agents de la Banque de France : les traitements opérés avec les matériels dont disposent les caisses centrales des banques et les transporteurs de fonds ne permettent pas d'isoler

tous les faux billets et ne comportent pas la phase de tri qualitatif qui consiste à s'assurer du bon état matériel des billets et à retirer les billets impropres à une remise en circulation. Le tri portant sur l'authenticité, le nombre et la qualité des billets, auquel procède la Banque de France, ne fait donc pas double emploi avec les comptages effectués plus en amont par les autres acteurs.

Certes, il existe sur le marché des machines dotées de capteurs d'authenticité performants, mais il s'agit alors non plus de compteuses de billets (valant quelque 1 000 euros), mais de trieuses d'un coût beaucoup plus élevé (au minimum 50 000 euros). La Banque de France ne pourrait envisager d'autoriser la remise en circulation de billets qu'à condition que les intermédiaires procèdent aux investissements nécessaires afin de disposer de machines capables de déceler tous les billets faux et d'assurer un tri qualitatif correspondant à ses normes. La Banque de France partage évidemment l'opinion exprimée par la Cour pour considérer que le recyclage par les agences bancaires de billets n'ayant pas fait l'objet des contrôles appropriés ne serait pas admissible.

6. Sur les « surcoûts pour la collectivité » (page 21 du rapport) : la Banque de France a réalisé des efforts constants depuis de nombreuses années pour se doter d'équipements de traitement des billets de plus en plus performants, pour réaliser des gains de productivité et pour rationaliser son réseau de caisses institutionnelles. Elle entend assurer la mission légale qui lui a été assignée et a pour stratégie de rendre le meilleur service au meilleur coût pour la collectivité nationale. Ces ambitions sont réaffirmées continûment et constituent la ligne directrice de toutes les réformes qui sont et seront conduites dans le domaine de la gestion de la circulation fiduciaire

7. Sur la position commune de l'Eurosystème et la nécessité pour la Banque de s'adapter (page 21 du rapport) : l'organisation des filières fiduciaires et le rôle des banques centrales diffèrent selon les pays de l'Eurosystème (le principe de subsidiarité s'applique d'ailleurs largement en ce domaine). Toutefois, l'Eurosystème a effectivement été conduit à se prononcer sur un certain nombre de points de nature à impacter les organisations fiduciaires nationales. Notamment :

- des règles relatives aux commissions applicables aux opérations sur monnaie fiduciaire effectuées par les clients institutionnels aux comptoirs des banques centrales nationales ont été précisées afin de préserver des conditions de concurrence équitables au sein de la zone euro ;

- une « Position commune de l' Eurosystème concernant l'utilisation des automates de retrait et de dépôt par les établissements de crédit ainsi que les autres établissements de la zone euro participant à titre professionnel à la manipulation et à la délivrance au public de billets » a été adoptée et publiée. En particulier, cette position commune indique que « Concernant la mise en œuvre des conditions d'utilisation des caisses recyclantes dans chaque pays de la zone euro, le Conseil des Gouverneurs a décidé que les banques centrales nationales veilleront dans les meilleurs délais à leur application, dans le cadre des dispositions réglementaires ou contractuelles nationales qui régissent les modalités de traitement et de distribution des billets ».

Dès lors se pose la question du contenu concret des obligations des professionnels, ainsi que celle des moyens dont disposent les BCNs au plan national pour mettre en œuvre les orientations du Conseil des Gouverneurs. Il convient de noter que ces questions dépassent le cadre de la simple mise en œuvre de l'article 6 du Règlement (CE) du Conseil 1338/2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage puisqu'elles portent non seulement sur le retrait des faux billets de la circulation mais encore sur le tri et le retrait des billets usés, devenus impropres à la circulation, selon des normes définies par l'Eurosystème.

La Banque de France estime, comme la Cour, indispensable que des mesures nationales complémentaires soient adoptées, qui pourraient prendre la forme d'un décret précisant les conditions dans lesquelles le recyclage peut être pratiqué et conférant à la Banque de France un pouvoir de supervision en ce domaine.

(a) LE SECRETARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

1. La Cour confirme l'importance des gains de productivité réalisés par la Banque malgré la forte sollicitation des comptoirs et « l'instabilité du contexte » (pages 23 et 24 du rapport).

2. Sur les coûts et l'harmonisation de la productivité (pages 24 et 25 du rapport) : si les coûts sont fréquemment plus élevés dans les succursales traitant les plus faibles volumes de dossiers, il convient de souligner que la médiane des coûts unitaire, qui se situait à 494 euros en 1999, n'était plus que de 418 euros en 2001. Ainsi, l'objectif de 400 euros est d'ores et déjà dépassé dans près de la moitié des succursales, parmi lesquelles figurent un nombre

significatif de succursales traitant moins de 750 dossiers. Ces progrès sont le résultat des efforts de productivité de la Banque signalé par la Cour (notamment de la mise en place d'un logiciel spécifique –SUREN). De nouveaux développements sont en cours à travers un autre projet, comme l'indique la Cour (projet EVSUR.)

Bien évidemment ces efforts n'ont pas donné partout les mêmes résultats mais la réduction des écarts de coût entre les différentes commissions échappe en partie à la volonté de la Banque :

- d'abord, la loi a prévu qu'une commission au moins serait installée dans chaque département alors même que les volumes de dossiers déposés peuvent être faibles ;
- ensuite, le traitement des dossiers peut être influencé par les avis des membres de la commission, par les instructions des juges qui peuvent avoir des interprétations différentes des textes ou par le contexte socio-économique ; dans ces conditions, des différences de productivité et donc de coût peuvent apparaître entre des succursales ayant pourtant des volumétries proches.

3. Sur le caractère « dépassé » de la convention Etat / Banque de France (page25 du rapport) : la fixation de la rémunération de la Banque pour les services qu'elle rend à l'État repose sur un dispositif comportant plusieurs niveaux, la loi, la convention financière globale, la convention spécifique au service concerné, les évaluations faites par la Commission tripartite (dite « Commission EUVRARD ») et, enfin, la décision d'inscription d'un montant en loi de finances initiale (LFI), puis en loi de finances rectificative (LFR).

Ce dispositif, qui concerne l'ensemble des services rendus à l'État (dont la tenue du secrétariat des commissions de surendettement), n'a pas varié depuis 1994. Il laisse, de facto, à ce dernier le soin de déterminer le montant de la rémunération globale à servir à la Banque en fonction de considérations qui peuvent être étrangères aux conditions dans lesquelles lesdits services sont assurés (considérations de nature purement budgétaire, par exemple).

De ce point de vue, l'absence de prise en compte des amortissements dans le calcul de la rémunération des services et, plus largement, le refus de rembourser la Banque sur la base des coûts complets métier constituent, sur le fond, des points majeurs des désaccords que la procédure mise en œuvre n'a pas permis, à ce stade, de lever.

4. Sur la nécessité que le surendettement ne serve pas « de prétexte pour freiner l'adaptation du réseau » (page 26 du rapport) : l'activité de traitement du surendettement ne requiert pas l'environnement hautement

sécurisé du type de celui dont bénéficient les succursales de la Banque exerçant une mission fiduciaire ; la nature de la mission des commissions, qui est de tenter de trouver, d'abord par la voie amiable, puis, en cas d'échec de la négociation, en soumettant des recommandations à l'autorité judiciaire, des solutions aux problèmes financiers rencontrés par les débiteurs surendettés, n'y fait pas obstacle.

Le dispositif législatif relatif au traitement du surendettement et les caractéristiques de cette activité appellent quelques précisions complémentaires :

- Il ressort de la loi n°89-1010 du 31 décembre 1989, fondatrice des commissions de surendettement, qu'il doit en être instituée au moins une par département, les préfets pouvant en outre, en application du décret d'application de la loi, créer par arrêté des commissions supplémentaires « lorsque la situation économique, sociale, géographique ou démographique du département l'exige ». A ce jour, en application de ces dispositions, 121 commissions ont été instituées sur l'ensemble du territoire métropolitain.
- Il faut signaler que, si la majeure partie de la procédure peut se dérouler sous forme exclusivement écrite, la recherche d'un traitement efficace du problème peut aussi requérir un entretien avec le débiteur pour dresser l'état de sa situation et pour évoquer avec lui des solutions envisageables.
- La Banque de France s'efforce, autant que faire se peut, d'instaurer au plan local des partenariats avec les travailleurs sociaux afin que ceux-ci assistent les surendettés dans la confection de leurs dossiers. La Banque souhaiterait vivement généraliser de telles pratiques afin de limiter le temps consacré à l'accueil des débiteurs pour se concentrer sur l'essence de sa mission, à savoir la recherche de solutions financières, laquelle peut effectivement être réalisée dans un nombre restreint de sites.

(i) LES ENQUETES DE CONJONCTURE

1. Les développements consacrés par la Cour aux enquêtes comportent deux parties.

La première (nature et objet de l'activité du réseau de la Banque en matière de conjoncture) comporte la formulation de trois critiques faites par la Cour à notre système d'enquêtes et nos travaux de conjoncture :

- Au point 1.a., la Cour s'interroge sur la cohérence d'une activité d'analyse de la conjoncture locale avec l'existence d'un réseau local d'implantations de l'INSEE,
- L'information est faiblement commercialisée : notre politique de retour d'information est trop coûteuse (point 1.b.),
- L'audience des études spécifiques est confidentielle : nous continuons à faire trop de travaux (point 1.c.) d'études conjoncturelles spécifiques dont l'intérêt n'est pas toujours justifié.

Dans la seconde partie (la coexistence avec la collecte de l'INSEE : entre double emploi et complémentarité), le rapport suggère que les avantages spécifiques de l'enquête de la Banque et la nécessité du pluralisme dans le domaine de l'information économique ne justifient pas que la Banque dispose d'un système de collecte d'informations propre, celui-ci étant considéré comme beaucoup plus coûteux que celui de l'INSEE. Le fait de disposer d'une capacité d'analyse propre suffirait à assurer le pluralisme souhaitable.

2. Éléments de réponse au rapport

21. Nature et objet de l'activité du réseau de la Banque en matière de conjoncture

- a) Les travaux de conjoncture locale soulèveraient la question de la « cohérence » avec les observatoires régionaux de l'INSEE :

Le réseau des observatoires de l'INSEE ne descend pas en dessous du niveau régional. Or, une demande existe pour une analyse conjoncturelle à un niveau plus fin (par exemple, dans le cadre de la surveillance au niveau départemental de l'évolution de la conjoncture et de l'emploi).

b) Le coût du retour d'information est trop élevé :

La Banque partage le souci de réduire les coûts. La Cour préconise de développer la mise en ligne des informations pour réduire les coûts d'impression et d'affranchissement. La mise au point des modalités permettant de conserver à nos informateurs un privilège de restitution est pratiquement terminée. La mise en ligne sera effective en septembre 2003.

c) L'audience des études spécifiques est confidentielle :

La Banque partage le point de vue selon lequel les travaux dont l'audience est insuffisante doivent être supprimés. C'est ce qui est mis en oeuvre. L'étude que le rapport mentionne (étude sur l'industrie de la dentelle dans le Calaisis) est supprimée depuis deux ans. Le nombre des monographies réalisées par les succursales diminue année après année, car nous appliquons le principe de ne maintenir que les travaux justifiés par une demande préalable avérée.

22. La coexistence avec la collecte de l'INSEE : entre double emploi et complémentarité

Introduction : le rapport suggère que la pluralité des travaux d'information économique serait réalisée dès que la Banque disposerait d'une capacité d'étude propre. Il ne serait pas nécessaire qu'elle ait aussi un dispositif de collecte différent de l'INSEE.

La pluralité, pour être effective, doit porter non seulement sur l'analyse mais sur l'information elle-même, qui conditionne fortement la capacité d'analyse. La Cour cite l'exemple de la Bundesbank (qui ne fait pas d'enquêtes) et n'évoque pas la Banque Nationale de Belgique, qui fait une enquête comparable à la nôtre. A l'étranger, dans de nombreux pays, des organismes autres que l'office statistique mènent des enquêtes (ainsi, en Allemagne, les instituts IFO, ZEW, ...).

Et surtout, c'est très largement grâce à son dispositif de collecte propre que les analyses conjoncturelles de la Banque peuvent présenter une complémentarité et des avantages spécifiques par rapport à celles de l'INSEE (rapidité, précision, capacité d'analyse au plan régional et local).

La Cour dit que la collecte par l'INSEE présente toutes les garanties d'objectivité et de neutralité souhaitables. Ce n'est évidemment absolument pas contestable. Mais cela ne suffit pas à lui conférer les mêmes caractéristiques que le système de collecte de la Banque.

Point 2.a. : points communs et différences : le coût de l'enquête de la Banque de France serait beaucoup plus élevé que celui de l'enquête de l'INSEE.

L'approche du rapport surestime les coûts de la Banque et sous-estime les coûts de l'INSEE. Il reste que l'enquête de la Banque est faite par téléphone et visites, ce qui demande plus de temps pour la collecte mais permet une information plus précise et plus complète.

Coûts de la Banque : le rapport mentionne le chiffre de 230 EATP utilisés par la Banque pour collecter l'information par téléphone. Mais les effectifs nécessaires pour assurer la collecte et le traitement des seules informations qui servent à la synthèse n'excèdent pas, en fait, une cinquantaine d'EATP. Il faut ajouter 5 EATP pour l'élaboration de la synthèse nationale et les prévisions ISMA pour le PIB.

Coûts de l'INSEE : si on retient le même champ (enquête nationale et prévisions – la Cour cite la Note de conjoncture trimestrielle), le chiffre cité dans le rapport (une dizaine d'EATP) est sous estimé. Il correspond à l'effectif nécessaire à l'envoi et au dépouillement des questionnaires ; mais les prévisions de l'INSEE mettent aussi en jeu des travaux et des équipes liés à la modélisation et à l'élaboration des comptes trimestriels et des personnes travaillent, indépendamment de la collecte à l'interprétation des résultats et aux commentaires de l'enquête. A la Banque, les prévisions ISMA sont directement déduites de l'enquête et faites par les mêmes personnes que celles qui font la synthèse nationale.

Point 2.b. : intérêt comparé de l'enquête Banque de France par rapport à l'INSEE : le rapport suggère que les avantages spécifiques de la collecte par la Banque ne seraient pas suffisants pour justifier une coexistence avec une collecte par l'INSEE.

La Cour ne prend pas en compte les avantages spécifiques de l'enquête de la Banque, complémentaires à ceux que présente de son côté l'enquête de l'INSEE. Elle s'appuie sur l'observation que, sur moyenne et longue périodes, il n'y a pas de différence significative de diagnostic entre les deux enquêtes, ni de performance meilleure en terme de prédictibilité.

Cette absence de différence sur moyenne et longue périodes est normale et somme toute rassurante. Il reste que, sur le très court terme, l'enquête de la Banque est plus rapide et plus précise.

Or, ces avantages sont décisifs pour les discussions de politique monétaire, notamment à l'occasion des interventions du Gouverneur au Conseil de la BCE. Et ces avantages sont totalement liés au système de collecte de la Banque. Ils sont aussi très appréciés par tous les utilisateurs de nos enquêtes.

A cela s'ajoute le fait que seule l'enquête de la Banque –grâce à son système de collecte- permet d'élaborer des analyses au plan local (voir plus haut).

(ii) LES ACTIVITES COMMERCIALES

1. A propos de la « **la réflexion sur l'avenir des comptes** » et de la nécessité de la faire porter sur « **l'intérêt que trouve la Banque à maintenir les comptes de son personnel** » (page 32 du rapport) : l'étude qui a été conduite par le Secrétaire général conclut à l'abandon de la gestion des comptes espèces et titres de la clientèle particulière, y compris la gestion des comptes des agents et assimilés, ainsi qu'à l'abandon de l'activité de location de coffres-fort.

L'étude précise notamment que le maintien d'un service de comptes pour les seuls agents et assimilés (même à partir d'une plate-forme centralisée) continuerait d'exposer la Banque à des charges nettes. Au demeurant, comme l'indique la Cour, aucune règle juridique ni aucune contrainte, tenant à l'octroi de prêt « employeur » par exemple, n'oblige effectivement la Banque à gérer les comptes de ses agents.

Comme c'est généralement le cas du personnel des banques et assimilés, le personnel de la Banque de France bénéficie de quelques avantages dans le cadre de la gestion de ses comptes espèces et titres. Il s'agit de la gratuité pour la tenue des comptes et pour la réalisation d'un certain nombre d'opérations. En revanche, à la différence du personnel des banques, les agents de la Banque ne perçoivent aucune rémunération sur leurs comptes de dépôt. Des avantages tarifaires pourraient sans doute être négociés par la Banque, comme l'a fait le Trésor public, en cas de cession de la clientèle.

2. Sur les activités de change manuel (page 32 du rapport), il convient de préciser qu'il y a été définitivement mis fin en juillet 2002.

3. Sur la décision prise par la Banque « **d'affecter les agents libérés par l'évolution du traitement du chèque à d'autres tâches** » (page 34 du rapport), les besoins liés aux lourdes contraintes du passage à l'euro fiduciaire ont justifié le recours à ces personnels. Au-delà de cette période transitoire, la mise en œuvre de la RTT, avec un effet mécanique de l'ordre de 4% du personnel disponible, ainsi que l'objectif de réduire les stocks de dossiers de surendettement justifiaient largement le maintien dans les comptoirs concernés des personnels libérés par le traitement du chèque.

(iii) LE METIER 10

1. Le Fichier bancaire des entreprises

1.1 Dans la présentation de la Cour (pages 35 et 36 du rapport), FIBEN est présenté comme étant destiné aux missions fondamentales (politique monétaire), aux missions de service public (centralisation des risques et incidents de paiement, surveillance prudentielle). Les données sont aussi jugées utiles à la profession bancaire qui peut les consulter gratuitement pour ce qui concerne les risques et incidents de paiement, qui les paie pour le reste. Le coût cité sur ce point (page 37 du rapport) est le « coût complet métier », de 150 millions d'euros. Le coût des missions fondamentales est estimé à 46 millions d'euros, évaluation qui correspond sans doute au coût du traitement des bilans supérieurs à 7.5 millions d'euros.

C'est la différence (150-46) millions d'euros que la Cour souhaite voir équilibrer, soit le coût des missions de service public et celui des missions commerciales. Elle souligne que les mesures d'économies (l'automatisation de la collecte et des traitements) sont par ailleurs insuffisantes. Un passage à un seuil de collecte de 1.5 millions d'euros (page 38 du rapport) permettrait, selon la Cour, de ramener le déficit à 20 millions d'euros, malgré la perte de recettes, un passage au seuil de 7.5 millions d'euros, le seul nécessaire pour les missions fondamentales, permettrait d'atteindre l'équilibre. Toutefois, il est souligné que « cette solution a l'inconvénient de réduire la quantité d'informations mises à la disposition de la Commission bancaire qui exerce une mission de service public, même si celle-ci n'est pas une mission fondamentale au sens du Code monétaire et financier ».

1.3. Le rattachement de FIBEN aux missions fondamentales de la Banque va dans le sens de l'argumentation de la Banque. La Banque inclut cependant le contrôle prudentiel parmi les missions fondamentales, ce qui n'est pas le cas de la Cour qui le rattache à une mission de service public. Il est en tout état de cause difficile de bâtir un équilibre financier sans attribuer une valeur à cette fourniture d'information: la Banque estime le coût des informations fournies à la Commission bancaire à environ 40 millions d'euros après réalisation des économies liées à l'automatisation.

Les estimations de coûts sont globalement concordantes avec les nôtres, même si les conclusions tirées ne sont pas les mêmes.

Le calcul de l'économie procurée par un relèvement du seuil est en revanche contestable (pages 38 et 39 du rapport sur «le redimensionnement de la base comptable de FIBEN»). Ce calcul est réalisé au prorata du nombre de bilans. Or, les bilans des groupes et des grandes entreprises qui seraient maintenus dans la base sont évidemment beaucoup plus complexes à vérifier et à analyser que ceux des PME indépendantes. Les économies liées à l'automatisation de la collecte et à l'assistance à la cotation porteront d'ailleurs essentiellement sur cette dernière catégorie, ce que l'analyse de la Cour ne prend pas non plus en compte. L'estimation des pertes de recettes est par contre sous-évaluée, dans la mesure où le nombre de consultations bancaires est plus élevé sur les petites entreprises, moins suivies par les services des engagements, qui s'en réfèrent plus à des analyses externes.

1.4. Il convient encore de relever :

- qu'une base proche de 200 000 bilans est appropriée à une politique de prévention des risques tant pour le contrôleur bancaire que pour les banques elles-mêmes. Si l'on réduisait sensiblement la taille de la base, on répondrait moins bien aux besoins de la profession bancaire ; les pertes de recettes seraient fortes, les gains en terme de coûts sans doute moindre qu'espérés ;
- du point de vue monétaire, les critères d'éligibilité ont toujours été définis indépendamment de la taille ; la Banque de France a d'ailleurs respecté en 2002 les critères de qualité mis en place par la BCE, pour toutes les catégories d'entreprises (le taux de défaillance sur les meilleures cotations a été en moyenne de 0.105%, 0.111% pour les petites entreprises pour un objectif fixé à un maximum de 0.14%).

1.5. En revanche, d'autres recommandations de la Cour recourent les actions déjà engagées que le métier a mis en avant lors des dernières journées du plan :

- adaptation de l'offre de FIBEN aux besoins de la profession bancaire avec en contrepartie une politique de développement progressif des recettes FIBEN (page 37 du rapport). Des négociations sont par exemple engagées avec la profession bancaire pour le paiement de certaines prestations jusqu'ici gratuites (la restitution de la cotation avec le retour des centralisations de risques bancaires) ,
- gains de productivité sur FIBEN grâce à l'automatisation de la collecte des données et au développement d'un outil d'assistance à la cotation (page 38 du rapport) ;

2. Les autres composantes du métier (Centrale de bilans, SESAME, GEODE, les études)

2.1. L'analyse de ces activités (pages 40 à 42) demeure la même pour la Cour. Pour la centrale de bilans, il est préconisé de mieux cibler l'échantillon, de dématérialiser le formulaire spécifique de collecte. Sésame reste assimilé à une base utile seulement à Géode et non aux études. Pour Géode, à court terme il convient de réduire les coûts et d'augmenter le prix. A moyen terme, c'est une externalisation qui est proposée.

2.2. La Banque ne partage pas l'opinion de la Cour (page 41 du rapport) suivant laquelle il conviendrait d'externaliser GEODE à moyen terme. Géode constitue en effet un outil de maîtrise du risque financier pour les entreprises qui y ont recours.

Au demeurant, il est clair que la politique de maîtrise des coûts et de développement des recettes va être poursuivie (relèvement des prix de Géode et poursuite de la baisse des coûts unitaires, démarche qui sera au centre du prochain plan triennal).

2.3. Enfin, la Banque partage totalement les remarques de la Cour sur la recherche d'une plus stricte adaptation de la collecte de données centrale de bilans à nos besoins (page 40 du rapport) ainsi que sur la facturation des études (page 41 du rapport). En tout état de cause, une centrale de bilans participe efficacement à l'analyse des risques systémiques qu'une banque centrale se doit de conduire.

(iv) LA GESTION DU RESEAU

1. Sur l'organisation du pouvoir hiérarchique dans le réseau (page 44 du rapport) : le rôle des directeurs régionaux a été précisé en 1997 dans un texte décrivant l'organisation régionale de la Banque. Le directeur régional a alors été considéré comme un animateur et un coordonnateur de l'action régionale, notamment chargé d'arbitrer au sein du collège des directeurs de la région l'allocation des moyens affectés aux succursales. Toutefois, le texte ne conférait au directeur régional qu'un pouvoir hiérarchique limité à la seule appréciation annuelle qu'il devait porter sur la participation des directeurs de la région aux travaux du collège régional ainsi que sur la réalisation des objectifs fixés à leur comptoir dans le cadre du plan d'action régional.

Depuis lors, le rôle des directeurs régionaux a évolué et leur implication dans le management des succursales a été renforcé et de nouvelles responsabilités leur ont été confiées. Deux réformes récentes illustrent cette évolution :

- la création, en 2000, de pôles de compétence régionaux chargés de l'analyse et de la cotation des groupes de sociétés, ces pôles étant placés sous l'autorité du directeur régional qui a le pouvoir de déléguer cette responsabilité à un ou plusieurs directeurs de la région ;
- la centralisation au niveau régional, en 2000, de la comptabilisation et du contrôle des dépenses des succursales de la région.

Par ailleurs, le directeur du réseau a incité à plusieurs reprises les directeurs régionaux à élargir leur présence dans le fonctionnement des succursales de leur région en recommandant, par exemple, qu'ils examinent les suites apportées aux rapports de vérification des succursales par l'Inspection générale. Cette évolution va se renforcer puisque le comité de direction a décidé de consacrer officiellement cette pratique. D'une façon générale, chaque évolution significative de l'organisation territoriale privilégie désormais la dimension régionale.

Un constat de même nature peut être fait, comme le souligne le rapport, pour la direction du réseau. Dans les faits, le directeur du réseau bénéficie d'une large délégation du Secrétaire général, qui a la responsabilité du réseau et dispose du pouvoir hiérarchique sur les directeurs. Participant au comité des carrières où sont débattues les nominations aux postes de directeur régional, le directeur du réseau voit lui-même sa fonction évoluer :

- depuis 2001, le directeur du réseau a la qualité d'adjoint au Secrétaire général, chargé de la présence de place ; il a ainsi sous son autorité la direction du réseau, la direction des entreprises et (à compter du 1^{er} octobre de cette année) la direction de la surveillance des relations entre les particulier et la sphère financière ;
- par symétrie avec le dispositif arrêté pour les directeurs régionaux, la direction du réseau assure désormais le suivi de la mise en œuvre des suites aux rapports de vérification des succursales régionales par l'Inspection générale ;
- les décisions d'affectation des directeurs de succursales (à l'exception de ceux relevant du comité des carrières) sont dorénavant arrêtées conjointement par le Directeur général des ressources humaines et son directeur de la gestion, le Contrôleur général, le Secrétaire Général et le Directeur du réseau, qui recueille l'avis des directeurs régionaux concernés ;

- la direction du réseau sera de surcroît associée aux réunions annuelles au cours desquelles sont fixés les effectifs attribués à chaque région.

De façon plus fondamentale, la décision récemment mise en oeuvre dans le cadre d'un ajustement des structures du siège de retirer à la direction du réseau ses responsabilités opérationnelles devrait lui permettre à la fois de mieux assurer ses missions premières de pilotage, de coordination et de supervision des activités dans le réseau et de jouer pleinement son rôle d'interface entre les métiers et le réseau.

2. Sur les vérifications de l'Inspection (page 44 du rapport) : le niveau actuel du délai moyen de vérification (5 ans 6 mois) correspond à une moyenne de 38 vérifications par an, soit le haut de la fourchette mentionnée par la Cour (30 à 40). En régime de croisière (délai oscillant entre 5 ans et 5 ans/3 mois), le nombre annuel de vérifications est supérieur à 40. Il convient cependant de noter que ce nombre dépend pour une large part de la taille des succursales vérifiées. Ces dernières années, il s'est établi aux niveaux suivants :

- en 1999, 38 vérifications de succursales (et 71 enquêtes spéciales) ;
- en 2000, 34 vérifications de succursales (et 78 enquêtes spéciales) ;
- en 2001, 48 vérifications de succursales (et 100 enquêtes spéciales) ;
- en 2002, 41 vérifications seront réalisées.

Il est vrai que les marges de manoeuvre pour choisir les vérifications sont relativement faibles compte tenu des effectifs disponibles ; cette situation est acceptée en toute connaissance de cause et résulte de la priorité qui a été délibérément donnée depuis plusieurs années à la supervision bancaire. Cependant, les conséquences possibles de l'espacement actuel des vérifications de succursales ne doivent pas être exagérées dans la mesure où les sept chargés de secteurs exercent de fait, en étant constamment sur le terrain, une surveillance rapprochée des zones à risques.

En ce qui concerne les travaux de synthèse, la nécessité de développer les approches transversales fait partie des orientations stratégiques de l'Inspection de la Banque. Parmi ces enquêtes transversales, on peut citer :

- des enquêtes transversales sur les entrées en immobilisation (au siège et dans le réseau) et sur le processus de tri et destruction des billets (demande BCE) ;
- des synthèses sur le contrôle interne (par examen de différents rapports), sur les risques dans les succursales vérifiées (test d'un outil statistique de consolidation), sur le traitement du surendettement par les succursales ;
- des notes sur des questions susceptibles d'intéresser une région, l'ensemble du réseau, voire le siège et le réseau (ex : défaillances d'entreprises cotées 3 en

Ile-de-France, risques de fraude découlant des conditionnements des billets neufs en euros...).

3. Sur la comptabilité analytique (page 45 du rapport) : la Banque partage l'analyse de la Cour. Sans remettre en cause le caractère détaillé et puissant du système de comptabilité analytique relevé par la Cour, elle s'est engagée dans une réforme de l'outil de calcul lui-même afin de pouvoir, grâce à un logiciel plus performant et plus souple, effectuer à tout moment des corrections simples du processus de calcul et réaliser des calculs avec des modèles multiples de déversement et des périmètres différents. La Banque pourra bientôt procéder, notamment, aux rétropolations détaillées qu'imposent les évolutions administratives ainsi que les nécessaires améliorations des cadres d'analyse.

(v) L'IMMOBILIER

1. La Banque souscrit aux remarques de la Cour portant sur le **surdimensionnement du parc immobilier** (pages 46 et 47 du rapport).

Les chiffres énoncés ne sont toutefois pas exacts, dès lors que les surfaces indiquées dépassent la simple notion de surface utile de bureau (elles intègrent les logements de fonction, les halls, les zones de stockage,...). Il ne s'agit donc pas de la surface utile aux activités. Si cette notion, dans son acception la plus stricte, était retenue, le ratio m²/occupant s'établirait dans de nombreux cas à moins de 20 m². Cela étant, toute évolution de la structure du réseau serait mise à profit pour étudier, comme le suggère la Cour, des solutions plus rationnelles.

2. Sur la **perte de justification des logements de fonction** (pages 47 et 48 du rapport) : l'attribution d'un logement de fonction aux directeurs constitue non seulement une contrepartie à l'obligation de mobilité mais aussi, dans une certaine mesure, une aide à l'exercice de relations publiques avec les personnalités de la place. De surcroît, malgré la présence d'agents de surveillance dans les postes de garde, il convient de tenir compte des contraintes d'astreinte de sécurité. Celles-ci sont d'ailleurs plus prégnantes pour les caisses allégées où le directeur lui-même assure la responsabilité de la sécurité les nuits et les jours fériés en l'absence d'agents de surveillance.

Certes, comme cela est pratiqué couramment dans les administrations et dans le monde bancaire, une compensation financière pourrait se substituer à cet avantage en nature. Toutefois, en l'absence de nécessité d'utiliser pour l'exploitation les locaux actuellement affectés aux logements de fonction, il s'agirait d'un surcoût inutile. En effet, le coût d'usage d'un logement à l'extérieur est généralement plus important (charges du clos et couvert, charges de copropriété...).

3. Sur les « procédures budgétaires » (page 50 du rapport) : le rôle de la direction de l'immobilier et des services généraux (DISG), maître d'ouvrage dès lors qu'elle représente le propriétaire, la Banque de France, est de gérer des crédits, d'élaborer et de faire valider un projet, de le faire réaliser par un maître d'œuvre et de passer les commandes aux entreprises. Les estimations faites par un architecte local ne concernent que les travaux d'entretien : celles qui sont relatives à des chantiers sont réalisées par la DISG.

De surcroît, contrairement à ce qui est indiqué, la DISG est bien responsable des « matériels de reprographie, des véhicules automobiles, du mobilier d'usage courant » ; elle assure également la fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée pour les travaux de sécurité, les locaux sociaux, les équipements informatiques.

Enfin, il faut préciser que la procédure permet désormais de mieux appréhender les besoins et les contraintes propres à la Banque, de faire des comparaisons entre plusieurs sites et, par conséquent, de mieux estimer les travaux à réaliser. En tout état de cause, un réajustement de l'estimation financière est réalisé avant toute décision définitive.

4. Sur la planification des opérations immobilières (pages 50 à 53 du rapport) : l'observation de la Cour est fondée sur l'importance des délais constatés entre la décision de programmation de travaux et l'achèvement de chantiers particulièrement lourds. La Banque considère que ce constat ne peut en revanche être généralisé à l'ensemble des opérations immobilières.

Certaines des remarques présentées à propos des opérations étudiées lors du contrôle appellent les commentaires suivants :

- d'un point de vue général, il est toujours délicat de dater précisément le démarrage d'un projet car diverses études initiales envisageant des solutions radicalement différentes peuvent se succéder sans pouvoir pour autant être rattachées au projet définitivement retenu et officiellement présenté ;

- s'agissant des coûts, la prise en compte, dans l'analyse, des surfaces et, par conséquent, du ratio prix/m² peut entraîner des comparaisons inadaptées si l'on ne se réfère pas à la même définition des termes du ratio ; pour les professionnels de l'immobilier, il y a ainsi 14 notions de surfaces faisant apparaître un écart d'environ 30 % entre les ratios prix/m² calculés sur ces différentes bases ;
- à propos de l'opération de Lyon, il faut préciser :

** que des discussions ont certes eu lieu sur la mise en œuvre d'un système national d'images-chèques depuis le début des années 90, mais qu'elles ont connu de nombreuses vicissitudes et coups d'arrêt. En 1994, précisément, le projet d'EPIC (« échange progressif d'images-chèques ») venait d'échouer (après le SNEIC en 89). En la matière, l'ancienneté de l'idée ne valait pas, bien au contraire, assurance de réalisation rapide ;

** qu'en 1999, un projet de resserrement du nombre de chambres de compensation a échoué de justesse et que, s'il avait abouti, l'organisation traditionnelle des traitements aurait été prolongée probablement pour de nombreuses années. C'est son échec (évidemment non attendu) et les coûts qu'auraient supporté les banques à l'occasion du passage à l'euro qui ont été les catalyseurs de l'EIC ;

** qu'anticiper la mise en œuvre de l'image-chèque n'aurait pas suffi à éclairer le choix immobilier : il aurait fallu également anticiper, à l'horizon de 6 ans, la décision d'externalisation des traitements de chèques prise par la Banque.

- s'agissant du chantier de Montpellier, il y a lieu de rappeler que parmi les dépenses nouvelles auxquelles se réfère la Cour figure, par exemple, les incidences de décisions de l'Inspection du Travail (dépense supplémentaire de 0,11 M€ réduite par la Banque au regard des exigences initiales de cette administration -surcoût de 0,30 M€) ; cela témoigne des difficultés qui peuvent être rencontrées sur un chantier de cette nature.
- Enfin, pour le chantier d'Amiens, il faut noter que le projet mis en œuvre en 1999 a été réalisé rapidement pour une opération d'une telle ampleur puisque sa réalisation a été achevée en octobre 2001.

Aussi bien, pour les chantiers les plus lourds et, par conséquent, les plus structurants pour la Banque, certains délais ne peuvent-ils être évités dès lors

qu'ils sont susceptibles de garantir la pertinence des études réalisées ainsi qu'une saine confrontation des points de vue des différents acteurs du processus. A cet égard, l'intervention du Comité d'engagement immobilier¹ aux stades essentiels d'une opération (décision d'opportunité, finalisation du projet et passation des marchés) permet d'assurer la cohérence des décisions prises et la coordination des intervenants. Pour tous les projets lancés ces dernières années, des dispositions ont été prises pour améliorer la conduite de projet (voir par exemple le dernier projet d'Amiens évoqué ci-dessus).

5. Sur la *coordination des services* (page 52 du rapport) : la Banque travaille dans le sens préconisé par la Cour, en s'assurant notamment d'une meilleure présence sur le terrain afin d'éviter dérives locales susceptibles de se traduire par des demandes supplémentaires. Une nouvelle organisation du service des immeubles des succursales de la Direction de l'Immobilier et des services généraux a été mise en œuvre à cet effet au printemps 2002.

6. Sur le « *suivi budgétaire* » (page 53 du rapport) : la Banque a engagé, depuis deux ans, une révision des soldes des Autorisations de Programme. De surcroît, les maîtres d'œuvre et les entreprises ont été invités à présenter leurs factures dans des délais plus rapides.

(vi) LES EFFECTIFS

1. Sur les *contraintes de gestion des effectifs* et l'impossibilité pour le réseau de s'adapter à l'évolution de ses missions autrement que par la fermeture de la succursale entière (pages 53 et 54 du rapport) : au cours des dernières années, la Banque, en dehors de toute fermeture de succursales ou même des allègements de caisses réalisés, a adapté constamment les effectifs du réseau à l'évolution en baisse de ses besoins.

Cette adaptation se fait rapidement pour les cadres, qui sont soumis à une obligation de mobilité ; ainsi, à chaque mutation, les effectifs de cette

¹ Ce comité, placé sous la présidence du Secrétaire général, comprend non seulement des représentants de la DISG et de la direction du budget et du contrôle de gestion (DBCG), mais aussi des représentants des utilisateurs (Réseau, Caisse Générale, Organisation et Informatique). La création de cette instance en 1995 n'a pas dispensé la DISG de déposer des dossiers d'investissement auprès de la DBCG lors de la remise des demandes budgétaires en septembre.

catégorie peuvent, dans les succursales concernées, être ajustés aux besoins déterminés, en particulier, par l'Inspection générale lors de ses audits.

En revanche, en ce qui concerne les personnels non cadres, les réductions d'effectifs ne s'opèrent que sur la base de départs volontaires, demandes de mutation ou retraite.

Cette contrainte pèse plus fréquemment sur les petites structures ainsi que sur des comptoirs sujets à un faible turn-over en raison de l'attractivité de leur environnement ou d'une structure démographique défavorable. Cette situation se rencontre peu fréquemment en Ile de France, où les succursales sont plutôt en sous-effectifs, et, d'une manière générale, dans la moitié Nord du pays.

Il reste que le statut du personnel ne permet d'obliger des agents non mutables à recevoir une autre affectation que dans le cadre de mesures administratives générales, c'est-à-dire de réformes de structures accompagnées d'un plan social.

2. Sur le processus de réduction des effectifs (page 59 du rapport) : Depuis la fin des années 1980, l'accélération de la dématérialisation des opérations comptables et de règlement interbancaire ainsi que l'informatisation croissante des succursales ont favorisé la réalisation de gains de productivité. C'est en se fondant sur cette appréciation qu'il a paru possible de procéder, année après année, dans le cadre d'une orientation de réduction des effectifs de 1% par an s'appliquant à la Banque dans son ensemble, à une diminution des effectifs des succursales concertée chaque année entre les directeurs régionaux et la direction générale des Ressources humaines.

S'agissant d'éventuelles disparités de réduction entre les effectifs du siège et ceux du réseau, il convient de préciser qu'en dehors du renforcement des effectifs affectés aux unités administratives chargés de la réglementation et de la surveillance bancaire, la diminution a été globalement équivalente dans les deux secteurs de la Banque : de 1992 à 2000, les effectifs ont décru de 10,68 % dans le réseau et de 10,54 % au siège (hors réglementation et surveillance bancaire).

(vii) LIMITES DES RESTRUCTURATION PASSEES

Sur les restructurations précédentes (pages 57 à 59 du rapport) : les réformes structurelles intéressant le réseau depuis le début des années 1990 ont porté sur la fermeture de 22 succursales et sur la transformation en caisses allégées de 36 caisses institutionnelles, nombre ramené à 35 après la fermeture de Coulommiers et l'ouverture de Marne-la-Vallée dans la première moitié de la décennie 90, puis sur l'allègement de 45 caisses supplémentaires de 1999 à 2001 dans le cadre du plan de réforme des activités de caisse dans le réseau. Toute réforme plus radicale, conduisant à la fermeture de nouvelles succursales, avait dû être écartée à partir de 1996 en raison des dispositions de la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire et en l'absence, jusqu'en juillet 2001, de décret d'application.

Dans ce contexte, la Banque n'a pas pour autant renoncé à rationaliser son réseau. Les différentes réformes du fonctionnement de ce dernier (mise en place des pôles de compétence groupes, centralisation au niveau régional du contrôle des dépenses administratives) ont eu cet objet. La Banque a lancé, le 15 octobre dernier, la mise à l'étude de mesures d'adaptation territoriale.

RÉSEAU DE LA BANQUE DE FRANCE :

URGENCE ET NÉCESSITÉ DE LA RÉFORME

Ce rapport d'information de la commission des finances du Sénat constitue une **première**.

Ce rapport trouve, en effet, sa source dans la première mise en œuvre par le Parlement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la réalisation, par la Cour des comptes, « *de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent* », et qui précise que la commission demanderesse statue ensuite sur la publication des conclusions de ces enquêtes.

Sur le fond, le présent rapport d'information constitue par ailleurs une contribution essentielle au débat en cours sur la restructuration du réseau de la Banque de France.

Il rassemble en effet dans un même document la communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur le réseau de la Banque de France réalisée en application de l'article 58-2° précité, les observations écrites transmises en réponse par la Banque de France, enfin le procès-verbal intégral de l'audition conjointe, par la commission des finances, du gouverneur de la Banque de France et des magistrats de la Cour des comptes.