

N° 396

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA RÉALISATION D'IMPORTANTES CESSIONS.....</b>	<b>9</b>
<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DE TROIS PROGRAMMES DISTINCTS.....</b>	<b>9</b>
1. <i>La cession d'immeubles locatifs (2004-2005).....</i>	<i>10</i>
2. <i>La cession de succursales, dans le cadre du « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale » (2004-2007).....</i>	<i>10</i>
a) Les cessions à des collectivités publiques .....	11
b) Les cessions à des investisseurs privés .....	12
3. <i>La cession d'unités sans caisse, dans le cadre de la démarche « OLEUS » (depuis 2007).....</i>	<i>13</i>
<b>B. UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT.....</b>	<b>13</b>
1. <i>Observations sur les résultats .....</i>	<i>13</i>
a) Plus de 245 millions d'euros de produits de cession .....	14
b) Plus de 200 millions d'euros de plus-values .....	14
c) Près de 5 millions d'euros d'économies de charges par an.....	15
2. <i>Observations sur la méthode.....</i>	<i>15</i>
a) La difficulté d'évaluer des immeubles « atypiques ».....	16
b) Les particularités de la négociation avec les collectivités publiques .....	17
c) L'absence de clause systématique de complément de prix .....	17
<b>II. UNE GESTION AUJOURD'HUI EN VOIE DE MODERNISATION .....</b>	<b>19</b>
<b>A. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA « FONCTION IMMOBILIÈRE » À LA BANQUE DE FRANCE .....</b>	<b>19</b>
1. <i>Un parc immobilier encore considérable .....</i>	<i>19</i>
a) L'occupation de près d'un million de mètres carrés .....	19
b) Un taux d'occupation du parc d'exploitation satisfaisant.....	20
c) Près de 64 millions d'euros de charges annuelles.....	21
2. <i>Des services gestionnaires spécialisés .....</i>	<i>22</i>
3. <i>Des outils de gestion relativement limités .....</i>	<i>23</i>
<b>B. DES MARGES DE PROGRÈS DÉJÀ IDENTIFIÉES, À EXPLOITER SANS DIFFÉRER .....</b>	<b>23</b>
1. <i>Le renforcement de la stratégie de réduction des coûts.....</i>	<i>23</i>
a) L'adoption d'une démarche générale d'arbitrage .....	24
b) L'introduction de loyers internes .....	24
2. <i>Le développement d'outils prévisionnels de gestion.....</i>	<i>25</i>
a) L'élaboration d'un schéma pluriannuel .....	25
b) La mise en place d'objectifs de performance .....	25
<b>III. DES « ANOMALIES » À CORRIGER DANS LE DOMAINE PRIVÉ.....</b>	<b>27</b>
<b>A. L'EXPLOITATION DES IMMEUBLES LOCATIFS.....</b>	<b>27</b>
1. <i>Un parc d'habitation occupé à 12 % par des personnes extérieures au personnel .....</i>	<i>28</i>
2. <i>La normalisation très progressive des loyers aux niveaux du marché .....</i>	<i>29</i>

B. LA GESTION DES IMMEUBLES À FINALITÉ SOCIALE .....	31
1. <i>Des équipements sportifs dont le coût est mal établi</i> .....	32
2. <i>Des maisons de retraite sans rapport avec les besoins</i> .....	33
3. <i>Un parc étendu de centres de vacances</i> .....	34
a) Une gestion confiée au comité central d'entreprise et aux comités d'établissement .....	35
b) L'engagement récent d'un processus de rationalisation .....	35
<b>LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	<b>37</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>39</b>
A. LA COMMUNICATION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	39
B. L'AUDITION DE M. CHRISTIAN NOYER, GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE .....	45

## INTRODUCTION

En application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances a confié à votre rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » une mission de **contrôle sur le patrimoine immobilier de la Banque de France**.

En effet, la Banque de France, depuis une dizaine d'années, s'est engagée dans les réformes que requérait la **transformation de son rôle de banque centrale, du fait de l'introduction de l'euro**. En particulier, elle a significativement réduit ses effectifs, passés de 15.750 équivalents temps plein en 2002 à **12.800 équivalents temps plein aujourd'hui**<sup>1</sup>. Dernièrement, la loi n° 2007-212 du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France – adoptée à l'initiative de votre commission des finances<sup>2</sup> – a supprimé le Conseil de la politique monétaire, afin de tenir compte du transfert à la Banque centrale européenne de la compétence pour définir cette politique. Cette loi a également apporté diverses actualisations dans l'organisation de la Banque de France, requises par son appartenance au système européen de banques centrales, mais aussi pour la bonne application, en son sein, du droit du travail.

Il convenait donc de prendre la mesure de ces efforts d'adaptation sur le plan de la gestion immobilière, d'autant qu'**un rapport d'information de notre collègue Jean Arthuis, président, avait souligné en 2003 le caractère « surdimensionné » et coûteux du réseau de la Banque de France**<sup>3</sup>.

La mission de votre rapporteur spécial, en pratique, a principalement été menée au travers d'**auditions** de représentants de la Banque de France et de son comité central d'entreprise<sup>4</sup>, et par la communication des justifications et documents utiles.

Elle a d'abord permis de dresser le **bilan des cessions immobilières réalisées par la Banque de France depuis 2003**, année d'engagement d'un programme de rationalisation de son patrimoine immobilier, qui a notamment

---

<sup>1</sup> Entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2006, les effectifs de la Banque de France ont diminué de 15.755 à 12.998 équivalents temps plein, soit une contraction de 17,5 %. La baisse a été de 9,4 % sur la seule année 2005, de 7 % encore en 2006. Au 31 mars 2008, la Banque de France comptait 12.809 équivalents temps plein.

<sup>2</sup> Cette loi a résulté de la proposition de loi n° 347 (2005-2006) déposée en mai 2006 par notre collègue Jean Arthuis, président, et qui reprenait un amendement présenté en décembre 2005 par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2006.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 254 (2002-2003) sur le réseau de la Banque de France (avril 2003), établi à la suite d'une enquête de la Cour des comptes menée en application de l'article 58-2° de la LOLF.

<sup>4</sup> La liste des personnes entendues, dans ce cadre, par votre rapporteur spécial figure en annexe au présent rapport.

visé les succursales du réseau. Globalement, ce bilan s'avère positif, tant du point de vue des résultats que de celui de la méthode (I).

Plus largement, cette mission a été l'occasion de mettre au jour **l'organisation actuelle de la gestion immobilière de la Banque de France**, ses outils comme sa stratégie. A cet égard, votre rapporteur spécial estime que les efforts de modernisation entrepris par la Banque de France, encore récents et, quoique satisfaisants en eux-mêmes, relativement limités, doivent être poursuivis et accentués (II).

Dans cette perspective, un sujet particulier a retenu l'attention : **l'exploitation par la Banque de France de son domaine immobilier privé**, constitué d'immeubles locatifs et d'immeubles à finalité sociale. Sur ce plan, votre rapporteur spécial, soucieux de voir la Banque de France ne pas supporter de coûts sans bénéfice réel pour sa mission institutionnelle, préconise d'intensifier la rationalisation du parc existant, démarche qui devrait passer par de nouvelles cessions ciblées (III).

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

*Premier axe :*

***Optimiser, en la modernisant, la gestion immobilière  
de la Banque de France***

- **Recommandation n° 1 : Elaborer un document d'orientation immobilière pluriannuelle**, sur le modèle des « schémas pluriannuels de stratégie immobilière » des ministères, afin de disposer d'un outil prévisionnel de gestion.
- **Recommandation n° 2 : Mettre en place des indicateurs et des objectifs de performance**, notamment pour ce qui concerne les travaux immobiliers et la gestion du parc locatif.
- **Recommandation n° 3 : Introduire des loyers internes**, acquittés par les services hébergés dans des immeubles dont la Banque de France est propriétaire, sur le modèle des loyers « budgétaires » des administrations d'Etat.
- **Recommandation n° 4 : Dans les ventes immobilières, prévoir de manière systématique une clause de complément de prix**, adaptée à chaque situation, qui permette un retour à la Banque de France d'une partie des plus-values réalisées par son acheteur en cas de revente du bien dans un bref délai.
- **Recommandation n° 5 : Dans la perspective de ces réformes, se rapprocher du service France Domaine.**

*Second axe :*

***Poursuivre, en l'accélégrant, la rationalisation du parc immobilier  
de la Banque de France***

- **Recommandation n° 6 : Adopter une démarche d'arbitrage pour l'ensemble du parc immobilier** (immeubles détenus en propriété ou pris à bail, tous bâtiments du parc d'exploitation confondus), imposant la recherche systématique des solutions les moins coûteuses (propriété ou location, lieux d'implantation). A ce titre, la Banque de France devra notamment **rechercher une alternative aux plus onéreux de ses immeubles pris à bail dans le centre de Paris.**
- **Recommandation n° 7 : Poursuivre la hausse, aux niveaux du marché, des loyers** fixés dans le cadre de l'exploitation du parc locatif d'habitation, et procéder à l'**externalisation de cette gestion.**
- **Recommandation n° 8 : Conclure la cession des deux maisons de retraites** détenues par la Banque de France.
- **Recommandation n° 9 : Réaliser dans les meilleurs délais la cession des trois centres de vacances et des quatre dépendances d'autres centres de vacances d'ores et déjà identifiés**, et poursuivre le dialogue avec les instances représentatives du personnel en vue d'exploiter toutes les sources d'économies pertinentes en la matière. En particulier, il y a lieu d'envisager la cession ou la réduction des centres affectés à des colonies pour enfants.



## I. LA RÉALISATION D'IMPORTANTES CESSIONS

Alors que les conditions d'exercice de ses missions avaient connu une mutation profonde, liée à l'introduction de l'euro en mai 1998 et à son appartenance, dès lors, au réseau des banques centrales de l'Eurosystème, la Banque de France, en 2003, enregistrait le premier résultat déficitaire de son histoire (- 179 millions d'euros). C'est dans ce contexte qu'elle a engagé d'importantes **opérations de rationalisation de son patrimoine immobilier, inscrites d'abord dans deux, puis dans trois programmes distincts de cessions.**

A ce jour, et donc sur quatre ans, ces ventes ont permis de dégager, **au total, plus de 245 millions d'euros de produits.**

### A. LA MISE EN ŒUVRE DE TROIS PROGRAMMES DISTINCTS

Les opérations de cessions immobilières décidées par la Banque de France en 2003, chronologiquement, ont avant tout concerné le parc locatif d'habitation de son domaine privé (ventes intervenues entre 2004 et 2005). Le « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale » arrêté la même année par la Banque de France, visant le réseau de ses succursales, s'est trouvé mis en œuvre dans un deuxième temps (entre 2005 et 2007). En outre, à partir de 2006, la Banque de France a mis en place un programme tendant à rationaliser la situation de ses unités dépourvues de caisse, et débouchant sur de nouvelles cessions (dont les premières ont été réalisées en 2007).

#### Les cessions immobilières de la Banque de France (2004-2007\*)

(en millions d'euros)

Cessions	Produits
<b>17 immeubles locatifs (domaine privé)</b>	<b>89,7</b>
<b>79 succursales (domaine public)</b>	<b>151</b>
- dont ventes aux collectivités territoriales (31 immeubles)	31,32
- dont ventes à l'Etat ou ses établissements publics (4 immeubles)	4,38
- dont vente à des investisseurs privés (44 immeubles)	116,3
<b>3 unités sans caisse (domaine public)</b>	<b>4,8</b>
<b>Total</b>	<b>245,5</b>

\* Opérations réalisées entre 2004 et 2007 et opérations engagées avant 2008 restant en cours de finalisation. Ces dernières devraient représenter, au total, 3,65 millions d'euros.

Source : Banque de France

## 1. La cession d'immeubles locatifs (2004-2005)

En ce qui concerne ses immeubles locatifs, la Banque de France a procédé en 2004 et 2005 à des **ventes « en blocs »**, et non par appartements, pour des raisons de rapidité, les immeubles étant occupés. Il a été décidé de vendre des **immeubles de haut « standing »**, en excluant de l'opération les immeubles servant à loger du personnel de la Banque de France<sup>1</sup> et ceux qui se trouvent à proximité de succursales.

En principe, la Banque de France a suivi une **procédure d'appels d'offres**, organisés par ses notaires habituels avec l'assistance de cabinets immobiliers. Par exception, la vente s'est conclue de **gré à gré pour trois immeubles acquis par la Ville de Paris**, par l'intermédiaire de l'Office public d'aménagement et de construction (OPAC).

Le bilan de ces cessions s'établit comme suit :

- **au total, 17 immeubles ont été vendus** : 3 groupes d'immeubles à Paris (dans les VII<sup>e</sup>, X<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> arrondissements), totalisant 11 immeubles, ainsi que 2 immeubles à Bordeaux et 4 immeubles au Havre. Ces immeubles représentaient **146 logements, soit 13,2 % du parc locatif d'habitation de la Banque de France**, et correspondaient à 119 baux consentis par celle-ci (27 logements étant vacants) ;

- **le produit global des ventes s'est élevé à 89,7 millions d'euros** (29,7 millions d'euros en 2004, 60 millions d'euros en 2005).

## 2. La cession de succursales, dans le cadre du « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale » (2004-2007)

La Banque de France, dans le cadre de son « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale » (PAIT) de 2003, a estimé que, **sur un total de 211 implantations, 83 succursales<sup>2</sup> devaient être fermées**. Ces fermetures ont été réalisées, en trois « vagues » successives : septembre 2004, juillet 2005 et juillet 2006. De la sorte, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, le réseau de la Banque de France est constitué de 96 succursales (dont seules 68 sont dotées d'une caisse<sup>3</sup>), à raison d'une succursale par département métropolitain<sup>4</sup>. Il

---

<sup>1</sup> Sur l'emploi du parc locatif d'habitation de la Banque de France, cf. infra, III.

<sup>2</sup> La qualification de « succursale », depuis 1990, s'appliquait à tous les comptoirs et bureaux décentralisés de la Banque de France. Dans la suite du présent rapport, on réserve ce terme aux unités installées dans les chefs-lieux de département.

<sup>3</sup> Le mot « caisse » désigne l'activité liée à la circulation de la monnaie fiduciaire (stockage, tri, manipulation, collecte et délivrance des billets et pièces) et, à la fois, le local dans lequel sont stockées les espèces constituant un fonds de roulement permanent.

<sup>4</sup> Pour les collectivités d'outre-mer, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'outre-mer (IEOM) gèrent leurs propres implantations, dénommées « agences ».

comprend en outre 32 unités « infra-départementales »<sup>1</sup>, soit au total 128 unités.

Dans un rapport particulier consacré à la Banque de France, rendu public en mars 2005, la Cour des comptes avait recommandé que les immeubles d'exploitation devenus vacants à l'issue de la mise en œuvre du PAIT soient cédés. Cependant, **la Banque de France n'a, à ce jour, procédé à la vente que de 79 immeubles correspondant à des succursales fermées.** En effet :

- d'une part, la succursale de Paris-Louvre étant située dans les locaux du siège de la Banque de France, sa fermeture n'a pas libéré de bâtiment spécifique ;

- d'autre part, la Banque de France a souhaité conserver l'immeuble de son ancienne succursale de Vincennes, pour y installer certains services centraux ;

- enfin, aucune position n'a encore été arrêtée sur le devenir des bâtiments qui abritaient les anciennes succursales d'Asnières-sur-Seine et de Paris-Malesherbes.

Les cessions ont été réalisées, par priorité, en faveur de collectivités publiques.

#### *a) Les cessions à des collectivités publiques*

Aux termes du « Contrat de service public » conclu entre la Banque de France et l'Etat, dans son état en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2006, **un droit de préférence pour l'acquisition des immeubles des succursales fermées était réservé aux collectivités territoriales.** En application de cette clause, une procédure de « demande d'intention » aux collectivités a été organisée, par le canal des préfets.

A la fin du mois de juin 2007, **31 collectivités territoriales** avaient acquis une ancienne succursale, **pour un total de 31,32 millions d'euros :**

- 26 communes (dont une par préemption, dans le cadre d'un appel d'offres : cf. ci-après) ;

- 4 communautés de communes ou d'agglomération (dont une communauté d'agglomération par préemption, dans le cadre d'un appel d'offres : cf. ci-après) ;

- 1 conseil général.

Par ailleurs, **l'Etat a acheté trois succursales, pour un total de 3,38 millions d'euros :**

---

<sup>1</sup> Dans le détail : 17 antennes économiques sans caisse, 4 antennes économiques avec caisse, 7 centres de traitement du surendettement et 4 centres de traitement de la monnaie fiduciaire. Sur les différents métiers exercés au sein du réseau de la Banque de France, on pourra se reporter au rapport d'information précité n° 254 (2002-2003).

- deux immeubles affectés au ministère de la justice (un immeuble en 2005 pour 0,45 million d'euros, et un immeuble dont la vente reste à finaliser en 2008 pour 1 million d'euros) ;

- un immeuble affecté au ministère de l'intérieur, en 2007, pour 0,93 million d'euros.

Enfin, l'agence de l'eau Seine-Normandie, soit **un établissement public de l'Etat**, a acquis en 2005 **une succursale, pour 1 million d'euros**.

**Le produit total des ventes à des investisseurs publics s'élève ainsi à 34,7 millions d'euros.**

*b) Les cessions à des investisseurs privés*

Les immeubles d'anciennes succursales pour lesquels les collectivités territoriales ne se sont pas portées acquéreuses ont été mis en vente par la voie de **deux appels d'offres, avec allotissements** (organisés par régions) en vue d'assurer la cession effective de tous les immeubles.

Le **premier appel d'offres**, lancé en 2005, a concerné **35 immeubles répartis en 5 lots** (la succursale de Cannes constituant à elle seule un lot). Sur 46 offres indicatives reçues, 13 ont été retenues par la Banque de France ; 10 offres fermes ont été formulées, dont 2 pour l'ensemble des 5 lots (sur les 8 offres partielles, 4 visaient la succursale de Cannes). Sur le critère du meilleur prix, le groupe Carlyle a été retenu pour 4 lots (correspondant au total à 34 immeubles), le groupe Barrière pour le cinquième lot (constitué par la succursale de Cannes). L'opération a débouché sur un **produit global de 89 millions d'euros**, dont 28 millions d'euros pour la seule succursale de Cannes.

Le **second appel d'offres**, lancé en 2006, a visé **11 immeubles répartis en 3 lots**. Après 14 offres indicatives reçues par la Banque de France, 5 offres fermes ont été formulées, dont 3 pour l'ensemble des lots. Sur le critère du meilleur prix, trois sociétés ont été, chacune, attributaire d'un lot (Siber, Cofitem-Cofimur, Lafayette Management). Cependant, une commune et une communauté d'agglomération ont exercé le droit de préemption que leur reconnaît le code de l'urbanisme, pour un immeuble chacune, cette intervention représentant un produit global de 3,3 millions d'euros (comptabilisé ci-dessus au titre des investisseurs publics). **Hors préemptions, un produit de 27,3 millions d'euros** (correspondant à 9 immeubles) a été dégagé par l'opération.

Ainsi, **l'ensemble des cessions à des investisseurs privés a réalisé un produit de 116,3 millions d'euros et, au total, les ventes des 79 succursales fermées ont rapporté 151 millions d'euros** à la Banque de France.

### **3. La cession d'unités sans caisse, dans le cadre de la démarche « OLEUS » (depuis 2007)**

En ce qui concerne les unités sans caisse<sup>1</sup> de son réseau, la Banque de France a mis en place, depuis l'automne 2006, une démarche d'optimisation baptisée « OLEUS » (pour « optimisation des locaux d'exploitation des unités sans caisse du réseau »). Il s'agit pour la Banque de France de procéder à un **examen systématique de l'opportunité de transférer ses unités sans activité fiduciaire, au sein d'un même territoire, dans des locaux de bureaux mieux adaptés**, et de réaliser ainsi, au cas par cas, les arbitrages de patrimoine pertinents (en lien avec les communes et EPCI intéressés, compte tenu de leur droit de préemption). Quelque **31 sites ont été identifiés** comme « optimisables » de cette façon, des immeubles pris à bail devant reloger les services se trouvant dans les immeubles cédés.

A ce jour, une opération de ce type a été réalisée à Pontoise, en 2007, entraînant la vente d'un immeuble de la Banque de France à la commune, pour un produit de 2,1 millions d'euros. Quatre autres sites ont d'ores et déjà été désaffectés, déclassés et proposés aux communes concernées : les villes de Quimper et Colmar ont décliné l'offre (un appel d'offres sera donc lancé auprès d'investisseurs privés), mais les villes de Dieppe et de Saint-Quentin se sont portées acquéreuses, pour 0,65 million d'euros et 2 millions d'euros respectivement, les ventes restant encore à finaliser.

Il en résultera, au titre de la démarche « OLEUS », **un total de 4,8 millions d'euros de produits de cession.**

#### ***B. UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT***

**Votre rapporteur spécial porte un regard globalement positif** sur les cessions immobilières réalisées par la Banque de France, toutes catégories de bâtiments confondues, à la suite des décisions prises en 2003. Les résultats obtenus à l'issue de ces opérations apparaissent particulièrement satisfaisants, même si la méthode mise en œuvre pour les atteindre appelle quelques remarques.

#### **1. Observations sur les résultats**

Les ventes immobilières conclues par la Banque de France entre 2004 et 2007 ont dégagé d'importants produits : plus de 240 millions d'euros, et de conséquentes plus-values : plus de 200 millions d'euros au total. Mais elles ont également permis, de façon permanente, de faire l'économie des charges afférentes aux bâtiments cédés : globalement, par an, près de 5 millions d'euros (soit plus 3,7 millions d'euros hors impôts).

---

<sup>1</sup> Sur le sens du mot « caisse », cf. note supra.

a) Plus de 245 millions d'euros de produits de cession

Les produits cumulés des ventes immobilières réalisées par la Banque de France entre 2004 et 2007, tous programmes de cessions confondus, s'élèvent à 241,85 millions d'euros. Pour 2008, à ce jour, des produits de cession sont attendus à hauteur de 3,65 millions d'euros, correspondant à des opérations engagées antérieurement (précitées<sup>1</sup>).

Il convient d'observer que ces produits de cessions ne font pas l'objet d'une affectation comptable spécifique. Ils sont simplement comptabilisés dans les « résultats exceptionnels » de la Banque de France, pour l'exercice auquel ils se rapportent, comme le récapitule le tableau ci-après. Avec un taux d'intérêt de 4 %, on peut estimer à environ 9,8 millions d'euros par an la rémunération globale du placement de ces sommes.

Affectation comptable des produits des cessions immobilières de la Banque de France (2004-2008)

(en millions d'euros)

	Cessions d'immeubles locatifs	Cessions d'immeubles du parc d'exploitation	
		PAIT	Démarche « OLEUS »
2004	29,7	–	–
2005	60	20,7	–
2006	–	69	–
2007	–	60,3	2,1
2008 (prévisions)	–	1	2,65

Source : Banque de France

b) Plus de 200 millions d'euros de plus-values

Les produits précités des cessions immobilières conclues par la Banque de France entre 2004 et 2007 – 241,85 millions d'euros – représentent une plus-value globale de 201 millions d'euros, dont 82 millions d'euros issus des ventes d'immeubles locatifs de son domaine privé et 119 millions d'euros provenant des ventes au sein du parc d'exploitation (79 succursales au titre du PAIT et une unité sans caisse dans le cadre la démarche « OLEUS »). Le tableau suivant détaille ces plus-values par exercice.

<sup>1</sup> Il s'agit, d'une part, de l'acquisition d'une succursale par l'Etat, au bénéfice du ministère de la justice, pour 1 million d'euros, et, d'autre part, de la vente aux communes de Dieppe et de Saint-Quentin d'une unité sans caisse pour chacune, pour un total de 2,65 millions d'euros.

**Plus-values des cessions immobilières de la Banque de France (2004-2007)**

*(en millions d'euros)*

	2004	2005	2006	2007 (prévisions)	Total
<b>Immeubles locatifs</b>	28	54	–	–	<b>82</b>
<b>Immeubles du parc d'exploitation</b>	–	12	53	54	<b>119</b>
<b>Total</b>	28	66	53	54	<b>201</b>

Source : Banque de France

*c) Près de 5 millions d'euros d'économies de charges par an*

Tous programmes confondus, les cessions immobilières intervenues entre 2004 et 2007 ont conduit la Banque de France à réaliser, selon ses estimations, une **économie de charges d'au moins 4,9 millions d'euros annuels** :

- **4,6 millions d'euros du fait des ventes au sein du parc d'exploitation** (79 succursales dans le cadre du PAIT et une unité sans caisse au titre de la démarche « OLEUS ») ;

- **0,3 million d'euros à la suite de la vente d'immeubles locatifs** du domaine privé.

Cependant, parmi les charges supprimées par la cession de bâtiments du parc d'exploitation, se trouvent comptabilisées, à hauteur de 1,153 million d'euros, les contributions fiscales dues au titre, d'une part, de la taxe foncière et, d'autre part, de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage (TSBCS). Seul le reste – 3,447 millions d'euros, correspondant aux coût des fluides domestiques, frais d'entretien et cotisations d'assurances – constitue une véritable économie pour les finances publiques globalement considérées.

De la sorte, **hors impôts, l'économie consécutive aux cessions immobilières de la Banque de France reste de plus 3,7 millions d'euros par an pour le contribuable.**

## **2. Observations sur la méthode**

En termes de méthode, il apparaît notamment que la Banque de France a conduit les appels d'offres dans de **bonnes conditions de publicité**, et a sollicité les **expertises nécessaires** pour l'évaluation des immeubles mis en vente. Cette évaluation a été réalisée :

- par le **service des domaines**, pour les immeubles relevant du parc d'exploitation, notamment les succursales fermées, ainsi que pour les immeubles locatifs du domaine privé cédés à l'OPAC de Paris (cf. ci-dessus) ;

- par des **cabinets privés** spécialisés, pour les autres immeubles du parc locatif et, concurremment à l'évaluation du service des domaines, en tant que de besoin, pour certains bâtiments du parc d'exploitation.

Cependant, votre rapporteur spécial tient à souligner trois points.

a) *La difficulté d'évaluer des immeubles « atypiques »*

**L'évaluation de certains immeubles mis en vente par la Banque de France, « atypiques », s'est avérée difficile**, faute de points de repère sur le marché de l'immobilier. Ce fut en particulier le cas pour les succursales fermées dans le cadre du PAIT, souvent de vastes bâtiments assortis d'une ou plusieurs salles fortes et de salles des coffres. Le prix de tels biens, en pratique, dépendait largement du projet des acquéreurs, et donc de leur degré de convertibilité et de rentabilité au regard de ce projet.

Il ne faudrait donc pas trop s'étonner des différences constatées entre les évaluations du service des domaines et les prix de vente effectivement conclus. Toutefois, on observe que, **dans le cas des ventes à des investisseurs privés, le prix de cession s'est en général avéré très sensiblement supérieur aux évaluations domaniales.**

Le cas emblématique de cette situation est sans conteste la vente de la succursale de Cannes, cédée en 2007 pour 28 millions d'euros, alors que le service des domaines avait retenu une évaluation comprise entre 12,7 et 14 millions d'euros (soit une différence, au moins, du simple au double). En moyenne, les ventes d'immeubles du parc d'exploitation de la Banque de France au secteur privé, en 2007, ont réalisé un produit supérieur de 10 % aux évaluations domaniales sans compter la vente de la succursale de Cannes, 47 % en intégrant celle-ci. Pour les ventes conclues en 2005 et 2006, l'écart atteint 54 %.

**Les cessions d'immeubles du parc d'exploitation  
de la Banque de France au secteur privé (2005-2007)**

*(en millions d'euros)*

	<b>Evaluation domaniale</b>	<b>Prix de vente conclu</b>	<b>Différence évaluation/prix</b>
<b>Cessions réalisées en 2005-2006</b>	39,5	60,9	21,4 <i>(soit 54 %)</i>
<b>Cession de la succursale de Cannes (2007)</b>	12,7 à 14	28	14 à 15,3 <i>(soit 100 à 120 %)</i>
<b>Cessions réalisées en 2007 (hors Cannes)</b>	24,9	27,4	2,5 <i>(soit 10 %)</i>

Source : Banque de France

*b) Les particularités de la négociation avec les collectivités publiques*

Alors que les cessions au secteur privé de bâtiments relevant du parc d'exploitation de la Banque de France ont enregistré des prix supérieurs aux évaluations du service des domaines, **les collectivités publiques se portant acquéreuses de ces immeubles, au contraire, ont pu bénéficier de « rabais » sur les prix, par rapport à l'évaluation domaniale.** En ce qui concerne les ventes à des collectivités territoriales, qui bénéficiaient d'ailleurs d'un droit de préférence (cf. *supra*), il est certain que le « climat » social résultant de la fermeture des succursales a pu contribuer, dans les négociations, à cette orientation baissière des prix. Il s'agissait d'une forme de « compensation » des pertes résultant, pour les économies locales, de la nouvelle configuration du réseau de la Banque de France.

Ainsi, sur 35 succursales cédées au secteur public (collectivités territoriales et Etat confondus), **un seul immeuble a été vendu pour un prix supérieur à l'évaluation du service des domaines**, dans le cadre de l'exercice, par une collectivité territoriale, de son droit de préemption. Pour le reste :

- 16 immeubles (46 % de l'ensemble, représentant la même proportion dans le produit global des cessions au secteur public, soit 15,9 millions d'euros) ont été vendus conformément à l'évaluation domaniale ;

- **11 immeubles (31 % de l'ensemble**, représentant 27 % du produit global des cessions au secteur public, soit 9,3 millions d'euros) **ont été vendus avec un abattement moyen de 13 %** par rapport à l'évaluation domaniale, soit un « **manque à gagner** » de l'ordre de **1,2 million d'euros** ;

- **7 immeubles (20 % de l'ensemble**, représentant 22 % du produit global des cessions au secteur public, soit 7,8 millions d'euros) **ont été vendus avec un abattement moyen de 22,7 %** par rapport à l'évaluation domaniale, soit un « **manque à gagner** » de l'ordre de **1,8 million d'euros**. Dans ces derniers cas, il est vrai, une expertise privée avait établi une estimation inférieure à celle du service des domaines.

*c) L'absence de clause systématique de complément de prix*

**Les ventes conclues avec les collectivités territoriales acquérant une ancienne succursale de la Banque de France dans le cadre de leur droit de préférence, en contrepartie de celui-ci, ont été assorties d'une clause de « retour sur plus-values ».** Il a ainsi été stipulé qu'en cas de revente de l'immeuble dans les trois ans de son acquisition, la collectivité territoriale serait tenue de reverser à la Banque de France 80 % de la plus-value réalisée. En février 2008, déjà huit reventes par des collectivités territoriales avaient été constatées, la plupart ayant été pratiquées auprès d'investisseurs privés.

Cependant, **une clause comparable n'a été introduite dans aucune des autres ventes effectuées par la Banque de France, en particulier les ventes au secteur privé.** Votre rapporteur spécial le regrette.

En effet, le cas de la cession puis du rachat par l'Etat de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, à Paris, a bien montré **l'intérêt des clauses de complément de prix dans les ventes immobilières publiques**<sup>1</sup>. Un taux de « retour sur plus-values » éventuelles en cas de revente, adapté à chaque situation, constitue une garantie importante de bonne gestion sans peser abusivement sur la négociation. Il convient ici de rappeler que la généralisation de telles clauses, recommandée par votre commission des finances, a été décidée par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, en ce qui concerne les cessions de l'Etat, dans le cadre du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008.

Aussi, **pour l'avenir, votre rapporteur spécial préconise que cette précaution soit systématiquement ménagée dans les ventes immobilières de la Banque de France**, comme elle l'est désormais dans celles de l'Etat.

La mesure participerait pleinement de la modernisation de sa gestion immobilière dans laquelle s'est récemment engagée la Banque de France.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de votre rapporteur spécial et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufilet et Adrien Gouteyron.

## II. UNE GESTION AUJOURD'HUI EN VOIE DE MODERNISATION

La Banque de France, en ce qui concerne la gestion de son parc immobilier, se trouve aujourd'hui en pleine évolution et, d'une certaine manière, **encore « au milieu du gué »**. Alors qu'elle a procédé jusqu'en 2007, pour l'essentiel dans le cadre du Plan d'adaptation de l'implantation de ses succursales, aux cessions qu'imposaient les transformations de son cadre d'activité<sup>1</sup>, elle doit aujourd'hui **s'assurer de l'efficacité des moyens et procédures** qu'elle met en œuvre pour gérer un ensemble immobilier – soit détenu en propriété, soit pris à bail – encore très important.

### *A. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA « FONCTION IMMOBILIÈRE » À LA BANQUE DE FRANCE*

Afin d'assurer la gestion des diverses catégories d'immeubles qu'elle occupe, la Banque de France dispose, certes, de services organisés à cet effet, mais leurs outils de gestion, pour l'heure, restent relativement faibles.

#### **1. Un parc immobilier encore considérable**

Le parc immobilier actuellement détenu par la Banque de France se caractérise notamment par son ampleur, la densité de son occupation, et les charges conséquentes qu'il impose.

##### *a) L'occupation de près d'un million de mètres carrés*

Le parc immobilier de la Banque de France se compose encore aujourd'hui de quelque **304 immeubles, représentant 942.000 m<sup>2</sup>, en ce qui concerne les biens détenus en propriété**, auxquels il convient d'ajouter **39 immeubles, représentant 41.000 m<sup>2</sup>, s'agissant des immeubles pris à bail** – soit au total un domaine de près d'un million de mètres carrés.

Le tableau ci-après ventile cette surface totale par catégorie d'immeubles. On observera que le parc d'exploitation (immeubles du siège et centres administratifs, immeuble du réseau, immeubles de la fabrication des billets) constitue, comme il est naturel, la majeure part de l'ensemble (79 % du total des surfaces). Cependant, **un cinquième des surfaces (21 %) est occupé par les immeubles à finalité sociale et le parc locatif de la Banque de France**<sup>2</sup>. Ce dernier, à lui seul, correspond à 14 % du total des surfaces (près de 140.000 m<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Cf. supra, I.

<sup>2</sup> Cf. infra, III.

**Le parc immobilier de la Banque de France (au 31 décembre 2007)**

(en m<sup>2</sup>)

	<b>Nombre d'immeubles</b>	<b>Surfaces</b>
<b>Immeubles détenus en propriété</b>	<b>304</b>	<b>942.287</b>
Immeubles du siège	10	120.767
Immeubles périphériques	3	3.830
Centres administratifs	2	75.617
Immeubles du réseau	157	398.541
Annexes aux immeubles du réseau	12	3.532
Immeubles sociaux	21	66.472
Immeubles de la fabrication des billets	6	133.787
Immeubles locatifs	93	139.741
- dont Ile-de-France	75	120.636
- dont province	18	19.105
<b>Immeubles pris à bail</b>	<b>39</b>	<b>41.416</b>
Immeubles annexes du siège	20	34.590
- dont I <sup>er</sup> et II <sup>e</sup> arrondissements de Paris	11	25.015
- dont autres arrondissements de Paris	9	9.575
Immeubles du réseau	10	4.890
Annexes aux immeubles du réseau	9	1.936
<b>Total</b>	<b>343</b>	<b>983.703</b>

Source : Banque de France

*b) Un taux d'occupation du parc d'exploitation satisfaisant*

Le taux moyen d'occupation des immeubles de bureaux de la Banque de France (c'est-à-dire les immeubles du parc d'exploitation, à l'exclusion des bâtiments industriels employés pour la fabrication des billets), se révèle assez satisfaisant. En effet, ce taux atteint **12,6 m<sup>2</sup> par agent**, légèrement au-dessus de la « cible » de 12 m<sup>2</sup> par agent actuellement fixée par l'Etat en ce qui concerne ses propres services.

Le tableau suivant précise les taux d'occupation par catégorie d'immeubles. Le **fort taux d'occupation des immeubles du siège (10,1 m<sup>2</sup> par agent)** est d'autant plus remarquable que son calcul intègre de vastes espaces de circulation. **Les immeubles du réseau, au contraire, enregistrent un taux d'occupation relativement faible (14,7 m<sup>2</sup> par agent).**

Ce dernier résultat s'explique en partie par la réduction des effectifs à laquelle la Banque de France a procédé ces dernières années<sup>1</sup>. **Néanmoins, le**

<sup>1</sup> Cf. supra, introduction.

**PAIT a permis de mettre fin aux situations de « démesures » en ce domaine**, telles que les avait pointées, en 2003, le rapport d'information précité de notre collègue Jean Arthuis, président<sup>1</sup>.

**L'occupation des immeubles de bureaux de la Banque de France (en 2007)**  
(en m<sup>2</sup>/agent)

Catégories d'immeubles	Taux d'occupation moyenne
Immeubles du réseau (y compris immeubles annexes)	14,7
Immeubles du siège (y compris immeubles annexes)	10,1
Centres administratifs	13,8
<b>Moyenne</b>	<b>12,6</b>

Source : Banque de France

*c) Près de 64 millions d'euros de charges annuelles*

A l'importance du parc immobilier correspond le niveau élevé des charges assumées par la Banque de France au titre de l'occupation de ses locaux. Ainsi, **en 2007, la Banque de France a acquitté 63,9 millions d'euros de charges immobilières** hors amortissements, **soit près de 65 euros par mètre carré**. Ces charges sont ventilées par poste de dépense dans le tableau ci-après.

On y remarquera notamment que les immeubles du siège et périphériques (33 immeubles au total, propriétés et locations confondues, représentant 159.200 m<sup>2</sup>) induisent une charge annuelle de 28 millions d'euros, soit 176 euros par mètre carré, alors que les immeubles du réseau (188 immeubles au total, propriétés et locations confondues, représentant 408.900 m<sup>2</sup>) n'engendrent qu'une charge de 18 millions d'euros par an, soit 44 euros par mètre carré. Cette situation s'explique par le fait que les charges indiquées intègrent le coût des loyers, et par les niveaux des loyers parisiens.

Ainsi, le seul loyer dû au titre des 11 immeubles pris à bail par la Banque de France dans les I<sup>er</sup> et II<sup>e</sup> arrondissements de la capitale, qui représentent une surface de 25.000 m<sup>2</sup>, constitue un coût global de 14,4 millions d'euros chaque année<sup>2</sup>. Il convient d'y ajouter 2,6 millions d'euros de charges hors loyers, soit au total 17 millions d'euros. De la sorte, **les immeubles du siège de la Banque de France pris à bail dans le cœur de Paris représentent 60 % des charges annuelles afférentes à l'ensemble des**

---

<sup>1</sup> Ce rapport relevait notamment que de nombreuses succursales disposaient de surfaces par agent très supérieures à la valeur moyenne de 100 m<sup>2</sup>, et que 36 succursales présentaient un taux d'occupation de 200 m<sup>2</sup> par agent.

<sup>2</sup> Les loyers annuels de ces 11 immeubles, hors taxes et hors charges, s'élèvent en moyenne à 489 euros par mètre carré et par an ; ils vont de 291 euros par mètre carré à 655 euros par mètre carré.

**immeubles du siège, alors qu'ils ne représentent que 16 % des surfaces de cet ensemble.**

**Les charges afférentes au parc immobilier de la Banque de France (en 2007)**

(en euros)

Postes de dépense	Charges annuelles hors amortissements	
	Total	Equivalent par m <sup>2</sup>
Immeubles d'exploitation	50.104.131	77,84
- dont immeubles du réseau	18.004.963	44,03
- dont immeubles du siège	28.014.532	175,98
- dont centres administratifs	4.084.636	54,02
Immeubles sociaux*	1.811.068	27,24
Locaux industriels	4.486.418	33,53
Immeubles du parc locatif	3.084.604	22,07
Sécurité des immeubles	4.416.147	4,49
<b>Total</b>	<b>63.902.368</b>	<b>64,96</b>

\* Pour le détail, cf. *infra*, III.

Source : Banque de France

## **2. Des services gestionnaires spécialisés**

Au sein de la Banque de France, la « **fonction immobilière** » se trouve incarnée par la direction de l'immobilier et des services généraux (DISG). Celle-ci emploie **une centaine d'agents**. Elle est subdivisée en **trois services**, qui supervisent au titre de la **maîtrise d'ouvrage** les opérations d'entretien et de travaux requis par le parc immobilier de la Banque de France :

- un premier service est préposé à la gestion des immeubles du réseau ;
- le deuxième service est chargé de gérer les immeubles du siège et des services centraux, les bâtiments industriels, ainsi que les immeubles sociaux ;
- le troisième service est dédié à la gestion du parc locatif.

Une sorte de secrétariat général commun aux trois services précités, désigné comme le « cabinet » de la DISG, assure la gestion administrative et budgétaire de l'ensemble.

En outre, **pour les immeubles de son siège, la Banque de France dispose d'un service propre de maintenance**, qui lui permet d'entretenir en régie directe, notamment, les équipements et installations de chauffage, de climatisation et d'électricité de ces bâtiments, ainsi que d'effectuer par elle-même divers travaux courants (serrurerie, peinture, etc.).

### 3. Des outils de gestion relativement limités

Les outils dont disposent actuellement les services gestionnaires de la Banque de France n'autorisent qu'une vision rétrospective du parc immobilier de celle-ci. Au principal, en effet, la DISG établit un « **tableau de bord** » pour chaque exercice, seulement disponible à la fin du premier trimestre de l'exercice suivant. Ce tableau fait apparaître :

- des données relatives au parc immobilier (surfaces, statut de propriété ou de location, etc.) ;
- les éventuelles cessions et plus-value associées ;
- les dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes, ainsi que les consommations de fluides.

Il comporte également un compte d'exploitation du parc locatif et plusieurs suivis d'activité, de même que l'évolution des effectifs de la DISG.

Toutes ces données sont extraites d'applications informatiques dédiées à la gestion immobilière, ou du système d'information général de la Banque de France en ce qui concerne le budget, les dépenses et les informations relatives aux ressources humaines.

Par ailleurs, se trouve en cours de réalisation un « **tableau de bord** » trimestriel, dont le délai visé de parution serait de trois semaines, et qui aura vocation à présenter des données plus détaillées que le tableau annuel, intégrant des éléments de comptabilité analytique. L'introduction de ce nouvel outil constituera bien évidemment un progrès sensible, mais force est d'observer que de tels documents de synthèse, certes indispensables, ne peuvent permettre, à eux seul, un authentique « pilotage » immobilier.

#### ***B. DES MARGES DE PROGRÈS DÉJÀ IDENTIFIÉES, À EXPLOITER SANS DIFFÉRER***

Les représentants de la Banque de France rencontrés par votre rapporteur spécial ont témoigné de leur conscience des marges de progrès dont dispose l'institution, en vue d'optimiser sa gestion immobilière. **La poursuite de la diminution des coûts et la recherche d'une amélioration de la qualité de cette gestion requièrent, à la fois, une stratégie amplifiée et de nouveaux instruments. Votre rapporteur spécial invite la Banque de France à les mettre en place, dans les meilleurs délais.**

#### **1. Le renforcement de la stratégie de réduction des coûts**

Deux mesures paraissent à même de favoriser directement la baisse des coûts immobiliers recherchée par la Banque de France : la généralisation de sa stratégie d'arbitrage immobilier d'une part, l'introduction d'un dispositif de loyers internes de l'autre.

*a) L'adoption d'une démarche générale d'arbitrage*

**La démarche « OLEUS », concernant les unités sans caisse** du réseau de la Banque de France<sup>1</sup>, a constitué une avancée importante de celle-ci vers une meilleure maîtrise des coûts liés à son patrimoine immobilier. Cette politique de rationalisation, formalisée à l'automne 2006 et effectivement mise en œuvre à compter de 2007, **n'en est évidemment qu'à ses « débuts »**. On rappelle ainsi que, sur 31 immeubles recensés comme pouvant être cédés et dont les services pourront être relogés dans des conditions moins coûteuses, la Banque de France, à ce jour, n'a vendu qu'un immeuble (à Pontoise) et engagé la cession de quatre autres (à Colmar, Dieppe, Quimper et Saint-Quentin). Sept autres villes devraient être concernées prochainement : Belfort, Cahors, Castres, Cherbourg, Compiègne, Pantin et Valenciennes.

**La logique d'arbitrage qui sous-tend cette démarche pourrait être opportunément étendue à l'ensemble du parc immobilier** de la Banque de France, tant pour les immeubles détenus en propriété que pour ceux qui ont été pris à bail. En particulier, votre rapporteur spécial estime que la Banque de France devrait s'efforcer de **rechercher, en tant que de besoin, des loyers moins élevés pour loger ses services**.

Cette préconisation vaut notamment pour les immeubles que la Banque de France loue actuellement dans les deux premiers arrondissements de Paris. En effet, on a signalé, ci-dessus, la part disproportionnée que ces bâtiments représentent dans le total des charges immobilières assumées par l'institution.

*b) L'introduction de loyers internes*

La Banque de France trouverait sans nul doute avantage à instaurer des **mécanismes de facturation interne, qui exigeraient des différents services hébergés dans les immeubles dont elle est propriétaire la contrepartie d'un « quasi-loyer »**. Sur le **modèle des loyers « budgétaires »** progressivement mis en place pour les administrations d'Etat depuis l'année 2006, ce dispositif ne manquerait pas de contribuer à la **responsabilisation** de ces services, en leur imposant de rechercher les solutions les plus économes pour l'entretien et l'aménagement des bâtiments qui leur sont affectés.

A cette fin, votre rapporteur spécial **recommande à la Banque de France de se rapprocher du service France Domaine**, qui pourrait lui faire bénéficier de son expérience en la matière.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, I.

## 2. Le développement d'outils prévisionnels de gestion

Afin de dépasser la dimension strictement « récapitulative » des outils existants de sa gestion immobilière, en particulier les « tableaux de bord » précités, sous forme annuelle ou trimestrielle, de la DISG, deux pistes de réforme s'offrent à la Banque de France. Il s'agit en premier lieu de l'élaboration d'un « schéma » immobilier pluriannuel, en second lieu de l'instauration d'objectifs de performance sur ce point.

### *a) L'élaboration d'un schéma pluriannuel*

Suivant l'exemple des « schémas pluriannuels de stratégie immobilière » (SPSI) dont les ministères se sont désormais tous dotés, la Banque de France ne pourrait trouver que profit à élaborer **un document de synthèse destiné à orienter sa gestion immobilière**. Récapitulant les objectifs que l'institution se donnerait en termes de moyens comme de résultats, ce schéma autoriserait une gestion véritablement « programmatique » de son parc immobilier.

Dans cette perspective, à nouveau, votre rapporteur spécial préconise que la Banque de France s'appuie sur l'expérience acquise par France Domaine.

### *b) La mise en place d'objectifs de performance*

**La nécessité d'instaurer des indicateurs de « performance immobilière » est d'ores et déjà apparue à la Banque de France**, où une réflexion sur ce sujet se trouve en cours. Il est d'ailleurs envisagé de faire appel à un consultant extérieur. La démarche implique l'identification préalable, au sein des services opérationnels concernés, des processus d'activité qui, parce qu'ils revêtent un caractère stratégique, pourraient constituer un support pertinent de mesure.

En pratique, les futurs indicateurs rendraient possible d'évaluer l'efficacité des services de la Banque de France, de comparer ces résultats aux standards des professionnels du secteur et, surtout, de déterminer **des objectifs quantifiés de progrès**. Ils devraient prioritairement concerner les **travaux immobiliers** (maîtrise des coûts, respect des délais d'exécution...) et la gestion du **parc locatif** (taux de vacance des logements, évolution des loyers<sup>1</sup>, etc.).

Dans ce dernier domaine, le dispositif contribuerait sans doute très utilement à la résorption des « anomalies » constatées par votre rapporteur spécial.

---

<sup>1</sup> Cf. ci-après, III.



### III. DES « ANOMALIES » À CORRIGER DANS LE DOMAINE PRIVÉ

Les efforts de modernisation de sa gestion immobilière déjà engagés, ou restant à l'être<sup>1</sup>, par la Banque de France, devraient trouver à s'exercer avec le plus grand profit en ce qui concerne son domaine privé, qui comprend le parc locatif qu'elle exploite en tant que bailleur et les immeubles faisant l'objet d'une affectation à visée sociale. Dans ces deux secteurs, en effet, « l'état des lieux » qu'a pu dresser votre rapporteur spécial révèle divers **excès ou insuffisances, des opacités ou des « étrangetés », hérités d'un passé plus ou moins lointain mais qu'il revient aujourd'hui à la Banque de France de s'employer à corriger.**

#### A. L'EXPLOITATION DES IMMEUBLES LOCATIFS

Le parc locatif dont la Banque de France est propriétaire se compose pour l'essentiel d'immeubles d'habitation : **logements et chambres de service représentent plus des trois quarts des contrats consentis** en ce domaine, toute catégories confondues. Pour le reste, ce parc comprend principalement des garages ou parkings, ainsi que des locaux à usage commercial ou professionnel. Au mois d'avril 2008, il faisait l'objet d'un **total de 1.364 contrats** (baux d'habitation, commerciaux, professionnels ; prêts à usage, etc.).

#### Les contrats immobiliers consentis par la Banque de France (avril 2008)

Locaux	Contrats	
	Nombre	Part du total
<b>Locaux d'habitation et assimilés</b>	<b>1.045</b>	<b>76,6 %</b>
Logements	961	70,5 %
Chambres de service	33	2,4 %
Loges de gardiennage	32	2,3 %
Annexes aux loges (principalement des chambres)	19	1,4 %
<b>Autres locaux</b>	<b>319</b>	<b>23,4 %</b>
Garages et parkings	189	13,9 %
Locaux commerciaux et professionnels	114	8,3 %
Locaux sociaux, associatifs et syndicaux	9	0,7 %
Locaux d'exploitation (inclus dans des immeubles locatifs)	7	0,5 %
<b>Total</b>	<b>1.364</b>	<b>100 %</b>

Source : Banque de France

<sup>1</sup> Cf. supra, II.

Le produit annuel de l'exploitation de ce patrimoine s'avère substantiel : en 2007, il a excédé, **au total, 14,16 millions d'euros, dont les deux tiers (9,4 millions d'euros) sont des loyers perçus sur les immeubles d'habitation**. Rapporté à des **charges atteignant 3,08 millions d'euros**<sup>1</sup>, ce résultat représente un **bénéfice net de 11,08 millions d'euros**.

**Le produit du parc locatif de la Banque de France (en 2007)**

(en euros)

Postes	Produits
Loyers mis en recouvrement	12.241.000
- dont immeubles d'habitation	9.403.000
- dont autres (baux commerciaux, garages et parkings...)	2.838.000
Charges refacturées	1.900.000
Autres produits d'exploitation	3.000
Reprises sur provisions	19.000
<b>Total</b>	<b>14.163.000</b>

Source : Banque de France

Les logements ainsi offerts par la Banque de France appellent plus particulièrement l'attention, tant sur le plan de l'identité des locataires que sur celui du niveau des loyers.

**1. Un parc d'habitation occupé à 12 % par des personnes extérieures au personnel**

Les locaux d'habitation actuellement détenus par la Banque de France représentent près de **1.000 logements**, en incluant les loges de gardiennage mais compte non tenu des simples chambres de service. Sur la base de **993 contrats en cours** (baux ou commodats), leur occupation peut être décomposée comme suit :

- **88 % (874 logements) sont occupés par des locataires employés par la Banque de France**, actifs ou retraités (**les retraités représentent environ le quart de ces locataires**, soit environ le cinquième de l'ensemble des locataires de la Banque de France<sup>2</sup>). En 2007, les baux correspondants ont engendré un **produit de 6,633 millions d'euros, soit 70 % du total** des recettes issues de la location des immeubles d'habitation. Il convient de noter que les 32 loges de gardiennage sont occupées gratuitement, leur usage constituant un avantage en nature stipulé dans le contrat de travail des agents concernés, tandis que 24 autres logements font l'objet d'un prêt gratuit, pour

<sup>1</sup> Cf. supra, II.

<sup>2</sup> Les qualités d'actif et de retraité ne constituent pas un critère de gestion du parc de logements de la Banque de France. Aussi, la DISG ne mesure pas la répartition des locataires en ces termes, et n'en retrace pas l'évolution. L'évaluation susmentionnée a été réalisée en 2005, à l'occasion du rapport particulier, précité, de la Cour des comptes.

l'essentiel au bénéfice d'agents que leurs fonctions soumettent à des contraintes particulières (sécurité, maintenance technique...<sup>1</sup>) ;

- le reste, donc **12 % (119 logements)**, se trouve loué à des **personnes extérieures au personnel**. En 2007, les baux correspondants ont rapporté à la Banque de France **2,77 millions d'euros, soit 30 % du total** des recettes assurées par la location des immeubles d'habitation.

Il peut évidemment se justifier que, dans le cadre de sa politique des ressources humaines, la Banque de France loue des logements aux membres de son personnel (et, dans certains cas exceptionnels, les prête gratuitement), voire que ces locations se prolongent après la mise à la retraite des agents bénéficiaires. En revanche, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la légitimité des baux consentis à des tiers**.

En première approximation, on peut évaluer les charges annuelles supportées par la Banque de France, au titre de ces logements loués à des personnes extérieures à son personnel, à 0,37 million d'euros (12 % du total des charges liées à l'ensemble du parc locatif). Le produit de ces baux s'élevant à près de 2,8 millions d'euros, le bénéfice net est de l'ordre de 2,4 millions d'euros. Mais, au-delà de ce résultat commercial certes significatif, quel intérêt la Banque de France trouve-t-elle à pratiquer une telle activité de bailleur de logements ? Cette activité est-elle bien compatible avec le rôle d'une banque centrale ? Et, surtout, paraît-elle véritablement opportune, alors que le niveau des loyers pratiqués (cf. ci-dessous) fait courir à la Banque de France le **risque d'une accusation d'entretenir des locataires « privilégiés », nuisible à la respectabilité de l'institution ?**

En vue de réduire ce risque, **la Banque de France gagnerait à organiser l'externalisation de la gestion de son parc locatif**, en la confiant à une société de gérance spécialisée. Cette dernière, en effet, ferait « écran » entre l'institution et ses locataires, et la préserverait donc des suspicions. A long terme, seule la suppression de cette activité de bailleur mettra fin aux ambiguïtés en la matière.

## **2. La normalisation très progressive des loyers aux niveaux du marché**

**Le niveau moyen des loyers pratiqués par la Banque de France s'établit actuellement, pour l'ensemble du parc d'habitation, à 11 euros du mètre carré par mois**. Pour les locataires membres du personnel (actifs ou retraités), ce niveau moyen est de 10,1 euros du mètre carré par mois, tandis qu'il s'élève à 14 euros du mètre carré par mois pour les locataires extérieurs.

---

<sup>1</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Banque de France a mis fin à la gratuité des logements de fonction pour ses cadres dirigeants. Seuls trois d'entre eux bénéficient encore de cette gratuité, à titre transitoire. En outre, le caractère imposable des indemnités de logement a été généralisé.

Conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes<sup>1</sup>, la Banque de France, depuis quelques années, a entrepris une **réévaluation de ses loyers, au fur et à mesure que les baux sont renouvelés**. De la sorte, les loyers nouvellement fixés tendent à se rapprocher des niveaux observés sur le marché immobilier. Les barèmes de loyer ont notamment été augmentés pour les logements de haut « standing », dans la limite de l'encadrement réglementaire de l'évolution des loyers en ce qui concerne l'Ile-de-France.

Les deux tableaux suivants témoignent de cet effort. **La comparaison entre les baux conclus avant 2006 et les baux conclus depuis révèle que :**

- d'une part, **les loyers acquittés par les agents (et anciens agents) de la Banque de France ont progressé, en moyenne, de près de 13 %**, passant d'une moyenne de 9,86 euros du mètre carré par mois à une moyenne de 11,13 euros du mètre carré par mois. C'est en province que la hausse a été la plus importante (+ 20,3 %) ;

- d'autre part, **les loyers payés par les personnes extérieures au personnel de la Banque de France ont été augmenté, en moyenne, de près de 69 %**, passant d'une moyenne de 12,45 euros du mètre carré par mois à une moyenne de plus de 21 euros du mètre carré par mois. C'est là en banlieue parisienne que la progression a été la plus spectaculaire : les loyers y sont désormais une fois et demie plus élevés.

**Le niveau des loyers acquittés par les membres (actifs et retraités) du personnel de la Banque de France (en 2008)**

(en euros/m<sup>2</sup>/mois)

<b>Implantation</b>	<b>Baux antérieurs au 1<sup>er</sup>/1/2006</b>	<b>Baux postérieurs au 1<sup>er</sup>/1/2006</b>	<b>Progression</b>
Paris (I <sup>er</sup> , III <sup>e</sup> , IV <sup>e</sup> , VI <sup>e</sup> , VII <sup>e</sup> et X <sup>e</sup> arrondissements)	11,66	13,14	+ 12,7 %
Paris (XIII <sup>e</sup> , XV <sup>e</sup> , XVII <sup>e</sup> et XVIII <sup>e</sup> arrondissements)	9,64	11,43	+ 18,5 %
Banlieue parisienne	8,25	9,39	+ 13,8 %
Province	5,91	7,11	+ 20,3 %
<b>Ensemble</b>	<b>9,86</b>	<b>11,13</b>	<b>+ 12,9 %</b>

Source : Banque de France

<sup>1</sup> Rapport particulier consacré à la Banque de France, mars 2005.

**Le niveau des loyers acquittés par les personnes extérieures au personnel  
de la Banque de France (en 2008)**

(en euros/m<sup>2</sup>/mois)

<b>Implantation</b>	<b>Baux antérieurs au 1<sup>er</sup>/1/2006</b>	<b>Baux postérieurs au 1<sup>er</sup>/1/2006</b>	<b>Progression</b>
Paris (I <sup>er</sup> , III <sup>e</sup> , IV <sup>e</sup> , VI <sup>e</sup> , VII <sup>e</sup> et X <sup>e</sup> arrondissements)	14,39	25,18	+ 75 %
Paris (XIII <sup>e</sup> , XV <sup>e</sup> , XVII <sup>e</sup> et XVIII <sup>e</sup> arrondissements)	8,83	16,08	+ 82,1 %
Banlieue parisienne	5,91	14,79	+ 150,2 %
Province	8,19	8,44	+ 3 %
<b>Ensemble</b>	<b>12,45</b>	<b>21,01</b>	<b>+ 68,7 %</b>

Source : Banque de France

Votre rapporteur spécial ne peut que **recommander à la Banque de France de poursuivre dans la voie de cette régularisation.**

Toutefois, **dans la mesure où elle dépend du rythme de renouvellement des locataires, cette politique est nécessairement lente à produire ses effets.** Ainsi, les baux conclus postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ne représentent, à ce jour, que le cinquième de l'ensemble (21 % des baux consentis au personnel et 18 % des baux consentis à des tiers).

**Le manque à gagner imputable à l'ancienneté des baux** (et, en Ile-de-France, à l'encadrement des loyers) est évalué par la Banque de France, de manière approximative<sup>1</sup>, à **2,4 millions d'euros** – soit l'équivalent de plus d'un quart du produit annuel de son parc d'habitation.

## ***B. LA GESTION DES IMMEUBLES À FINALITÉ SOCIALE***

Comme dans la plupart des entreprises et établissements publics, une partie du patrimoine immobilier de la Banque de France se trouve affecté à un emploi « social ». Néanmoins, **le parc « social » de la Banque de France se signale par sa variété** : il s'agit non seulement de bâtiments abritant les restaurants et les coopératives du personnel, mais encore de deux maisons de retraite, d'une douzaine de centres de vacances, ainsi notamment que d'installations sportives.

Le tableau ci-après retrace les charges relatives à ces différentes catégories d'immeubles, dont le montant total en 2007 atteignait plus de **1,8 million d'euros**.

---

<sup>1</sup> Le calcul a été effectué en multipliant les surfaces louées au titre de baux antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2006 par l'écart de prix au mètre carré constaté entre les surfaces louées antérieurement et postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**Les charges afférentes aux immeubles sociaux de la Banque de France (en 2007)**  
(en euros)

<b>Immeubles</b>	<b>Charges annuelles hors amortissements</b>
Immeuble abritant le restaurant d'entreprise du siège	1.077.000
Restaurants d'entreprise de province	247.000
Coopératives du personnel	79.000
Immeubles sociaux de la fabrication des billets	44.000
Centres de vacances (12 centres)	155.000
Maisons de retraite (2 établissements)	77.000
Installations sportives	68.000
Locaux sociaux de province	64.000
<b>Total</b>	<b>1.811.000</b>

Source : Banque de France

Cependant, il s'avère **difficile de déterminer avec exactitude le coût réel de cet ensemble, compte tenu de la pluralité des sources de financement** dont il bénéficie et, en particulier, des contributions que sont susceptibles d'y apporter **chacun des 27 comités d'établissement et le comité central d'entreprise (CCE)** de la Banque de France, à partir des subventions qui leur sont versées<sup>1</sup>.

Cette situation peut être symptomatiquement illustrée par le cas des installations sportives. Par ailleurs, votre rapporteur spécial s'est tout particulièrement intéressé à la gestion des maisons de retraite et des centres de vacances précités.

### **1. Des équipements sportifs dont le coût est mal établi**

Les installations sportives de la Banque de France peuvent prendre la forme : soit de « **plateaux** » (terrains, salles, etc.), inclus dans le périmètre des sites voire dans les immeubles même du parc d'exploitation de la Banque de France ; soit de **centres** physiquement indépendants.

Ce dernier cas de figure est celui, notamment, du « Centre sportif et de loisirs » situé à Bougival, sur l'île de la Loge, dans les Yvelines. La

---

<sup>1</sup> La loi précitée du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France a prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat afin de déterminer les règles de financement, par l'employeur, des activités sociales et culturelles à la Banque de France. Pris sur ce fondement, le décret n° 2008-165 du 21 février 2008 relatif aux dépenses sociales et culturelles de la Banque de France dispose que le conseil général de la Banque de France établit le budget affecté chaque année aux dépenses sociales et culturelles, et que la contribution globale de la Banque de France à ces dépenses ne peut être inférieure à 2,5 % de la masse salariale brute. En 2007, cette contribution représentait un montant de 17 millions d'euros, versé aux comités d'établissement qui en ont reversé 70 % (12 millions d'euros) au CCE.

vocation de ce centre est « nationale », puisqu'il se trouve ouvert à l'ensemble du personnel de la Banque de France, alors que les autres structures sont en principe réservées aux agents qui travaillent sur un site particulier ou dans une région définie.

Toutes catégories confondues, ces équipements sportifs ont représenté pour la Banque de France, **en 2007, des frais d'entretien d'un montant de 68.000 euros**. Toutefois, dans chaque région, **les comités d'établissement sont susceptibles de venir compléter ce budget**. En outre, **le centre « national » de Bougival est géré par une association spécifique**, qui participe naturellement aux frais courants de fonctionnement, et que **le CCE subventionne** (à hauteur de 0,45 million d'euros en 2007).

Cette fragmentation de la prise en charge des coûts n'est bien sûr guère à même de favoriser toute la transparence souhaitable, quant à la réalité des dépenses exposées au titre des différentes installations.

## **2. Des maisons de retraite sans rapport avec les besoins**

Les **deux maisons de retraite** que possède la Banque de France représentent un **total de 130 lits** réservés à son personnel, répartis comme suit :

- 80 lits dans la maison de retraite « René Legros » située à Dourdan, dans l'Essonne ;

- 50 lits dans la maison de retraite « L'Oasis » située à Arcachon, dans la Gironde.

Il est bien évident que ces 130 lits sont **sans commune mesure avec l'importance des besoins potentiels des agents de la Banque de France**, dont l'effectif, malgré les réductions induites par la restructuration du réseau, atteint encore aujourd'hui 12.800 équivalents temps plein. Cependant, pour la Banque de France, **les frais d'entretien afférents à ces bâtiments se sont élevés à 77.000 euros en 2007, auxquels s'est ajoutée la contribution d'une mutuelle spéciale**, la « Mutuelle de gestion des maisons de retraite du personnel de la Banque de France » (MGMR). Une quarantaine d'équivalents temps plein sont employés, au total, dans les deux établissements.

**La cession de ces bâtiments est envisagée depuis plusieurs années déjà** ; dans cette perspective, un administrateur provisoire à la MGMR a été désigné, mandaté par les caisses d'assurance maladie. **Votre rapporteur spécial invite donc la Banque de France à aboutir rapidement à la cession de ses maisons de retraite**, en trouvant une solution de reprise qui écarte naturellement tout risque de troubler la vie des personnes hébergées dans ces établissements<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Auditionné par votre commission des finances le 12 juin 2008 (compte-rendu joint en annexe au présent rapport), M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, a annoncé que cette cession venait d'être effectivement conclue.

### 3. Un parc étendu de centres de vacances

Actuellement, la Banque de France dispose de **douze centres de vacances**. Toutefois, **seulement dix centres sont en activité** depuis que ceux des Ménuires (en Savoie) et de Saint-Laurent-du-Pont (dans l'Isère) ont cessé de fonctionner, et **ils ne seront bientôt plus que neuf**, le centre de Crévoux (dans les Hautes-Alpes) devant fermer à son tour (cf. *infra*)<sup>1</sup>.

Ces dix centres actifs se trouvent **en majorité situés dans le sud de la France**, dont trois dans les Hautes-Alpes (deux après la fermeture programmée du centre de Crévoux). Ils sont ouverts, pour la plupart, du printemps à l'automne, et totalisent une **capacité d'au moins 1.260 lits**, tous publics « cibles » confondus (adultes et familles ou colonies pour enfants).

#### La capacité d'accueil des centres de vacances en activité de la Banque de France (en 2008)

(en nombre de places)

Centres	Public visé	Période d'ouverture	Lits	Restaurants
<b>Les Agudes</b> (Haute-Garonne)	adultes et familles	Noël à mars, juin à mi-octobre	120	80
<b>Azur</b> (Landes)	colonies d'enfants	juillet-août	<i>non renseigné</i>	–
<b>Bidart</b> (Pyrénées-Atlantiques)	adultes et familles	fêtes de fin d'année, avril à novembre	60	60
<b>Embrun</b> (Hautes-Alpes)	colonies d'enfants	toute l'année	180 en hiver, 250 en été	–
<b>Concarneau</b> (Finistère)	adultes et familles	avril à novembre	128	80
<b>Crévoux</b> (Hautes-Alpes)	adultes et enfants	– *	–	–
<b>Giversac</b> (Dordogne)	colonies d'enfants, adultes et familles	mars à novembre	300 enfants, 70 adultes	150
<b>Portiragnes</b> (Hérault)	adultes et familles	avril à novembre	140	120
<b>Montceaux-Ragny</b> (Saône-et-Loire)	colonies d'enfants, adultes et familles	toute l'année	50 enfants, 92 adultes	90
<b>Vars</b> (Hautes-Alpes)	adultes et familles	Noël à avril, juin à septembre	120	120
<b>Total</b>			<b>1.260</b> <i>au moins</i>	<b>700</b>

\* Cessation d'activité prévue au 30 septembre 2008.

Source : comité central d'entreprise de la Banque de France

<sup>1</sup> En outre, le CCE de la Banque de France est aujourd'hui locataire, auprès d'un bailleur extérieur, d'un centre de vacances situé à Tignes, en Savoie. On ne considère dans les présents développements que les centres dont la Banque de France est propriétaire.

Entièrement géré, depuis une quarantaine d'années, par les comités d'établissement et le CCE de la Banque de France, ce parc de centres de vacances, eu égard à son importance, est entré, depuis peu, dans une phase de rationalisation.

*a) Une gestion confiée au comité central d'entreprise et aux comités d'établissement*

En 1968, la Banque de France a confié la gestion de l'ensemble de ses activités sociales et culturelles à ses comités d'établissement et à son CCE. Elle a alors mis à la disposition de ces derniers, gratuitement, le patrimoine immobilier affecté à ses centres de vacances, à charge pour le CCE et les comités d'établissement d'y organiser des colonies pour enfants et des séjours de loisirs au bénéfice du personnel.

**La Banque de France continue à assumer les charges de propriétaire des immeubles**, notamment les travaux de mise aux normes de sécurité et d'hygiène. Ces frais d'entretien ont représenté **155.000 euros en 2007**. Les comités d'établissement et le CCE, locataires à titre gracieux, prennent en charge le complément nécessaire, en particulier pour l'adaptation des centres aux nouveaux « standards » de l'offre touristique (amélioration du confort, modernisation des infrastructures, etc.). En 2007, à ce titre, **le CCE a réalisé des investissements à hauteur de 595.000 euros. Au total, il a engagé 2,222 millions d'euros de frais, hors dépenses de personnel**. Ces dernières se sont élevées à 4,4 millions d'euros (pour environ 90 emplois équivalents temps plein), dont 40 % (1,8 million d'euros) ont été directement pris en charge par la Banque de France. On peut ainsi évaluer le **coût brut du fonctionnement des centres de vacances, dépenses de personnel incluses, à 6,377 millions d'euros en 2007**.

Cependant, **l'exploitation de ces centres, la même année, a engendré des recettes à hauteur de 4 millions d'euros**, à partir des prix d'hébergement acquittés par les utilisateurs<sup>1</sup>. La fréquentation, représentant quelque 76.000 nuitées, a mobilisé 50 % des capacités d'accueil en moyenne sur l'année, quasiment 100 % en période estivale.

*b) L'engagement récent d'un processus de rationalisation*

Tirant les conséquences de la baisse continue de ses effectifs depuis plusieurs années<sup>2</sup>, **la Banque de France a d'ores et déjà engagé un processus visant à ajuster son parc de centres de vacances. Dans un premier temps, il permettrait au moins la cession de trois centres et de certaines dépendances de quatre autres centres.**

---

<sup>1</sup> Les centres de vacances de la Banque de France sont accessibles aux membres du personnel, actifs ou retraités, et à leurs ayant droit. Le tarif des prestations proposées est calculé en fonction du revenu fiscal de référence et des parts prises en compte dans le quotient familial des intéressés.

<sup>2</sup> Cf. supra, introduction.

En effet, par une délibération du 29 janvier 2008, le CCE a accepté de restituer à la Banque de France :

- d'une part, au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2008, l'intégralité des domaines des Ménuires, de Saint-Laurent-du-Pont et de Crévoux. Les deux premiers centres ont déjà cessé leur activité, respectivement en 2005 et en septembre 2007, et le troisième doit y mettre fin en septembre 2008 ;

- d'autre part, à des échéances échelonnées entre 2008 et 2011, quatre parcelles, bâties ou non, relevant respectivement des centres situés à Embrun, à Giverzac, à Concarneau et à Ragny.

Il appartiendra au conseil général de la Banque de France d'autoriser spécifiquement la cession de chacun de ces immeubles. **Votre rapporteur spécial recommande que ces ventes se réalisent dans les meilleurs délais.**

Plus généralement, **il invite les autorités de la Banque de France à poursuivre le dialogue qu'elles ont entrepris avec le CCE, en vue d'identifier toutes les sources d'économies pertinentes** et, dans cette perspective, les rationalisations opportunes du patrimoine immobilier confié à la gestion des comités d'établissement. En particulier, **il est vraisemblable que les centres aujourd'hui affectés à des colonies pour enfants pourraient être utilement cédés ou réduits**, cette activité pouvant être proposée au personnel de la Banque de France dans des conditions équivalentes, voire meilleures, en recourant à des prestataires extérieurs.

## **LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Dans le cadre de la mission de contrôle à l'origine du présent rapport, votre rapporteur spécial a entendu :

- Pour la Banque de France :

- M. **Frédéric Peyret**, secrétaire général ;
- M. **Yves Barroux**, ancien secrétaire général ;
- M. **Marc Moreau**, directeur de l'immobilier et des services généraux ;
- Mme **Véronique Bensaid**, conseillère parlementaire auprès du gouverneur de la Banque de France ;

- Pour le comité central d'entreprise de la Banque de France :

- M. **Michel Pédelahore-Hau**, secrétaire ;
- Mme **Martine Souflot**, secrétaire adjointe ;
- M. **Henri Vanmairis**, secrétaire adjoint ;
- M. **Michel Mardiné**, responsable adjoint du département « gestion des centres ».



## EXAMEN EN COMMISSION

### *A. LA COMMUNICATION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL*

**Réunie le mercredi 28 mai 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu la communication de M. Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », sur le patrimoine immobilier de la Banque de France.**

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que la Banque de France, depuis plusieurs années, s'était engagée dans les réformes que requérait la transformation de son rôle de banque centrale, du fait de l'introduction, en 1998, de l'euro. En particulier, les effectifs de la Banque de France ont été réduits, revenant de 15.800 équivalents temps plein en 2002 à 12.800 équivalents temps plein aujourd'hui. De même, la loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France a supprimé le conseil de la politique monétaire, en ne maintenant qu'un comité monétaire au sein du conseil général de la Banque de France, afin de tenir compte du transfert de la compétence, en ce domaine, à la Banque centrale européenne.

Il a estimé que la gestion immobilière était partie prenante de ces réformes. A cet égard, il a rappelé que son rapport d'information n° 254 (2002-2003), fait au nom de la commission des finances, sur le réseau de la Banque de France, avait souligné le caractère « surdimensionné » et coûteux de ce réseau. La Banque de France, depuis lors, a organisé la rationalisation de son implantation territoriale et, notamment, réalisé la cession de nombreuses succursales. Il convenait donc de dresser le bilan de ces opérations. Par ailleurs, il a souhaité savoir comment la Banque de France « optimisait » la gestion de son parc immobilier actuel, alors que la presse, parfois, se faisait l'écho de certains « privilèges » dont ce patrimoine serait le vecteur, concernant des logements consentis à des niveaux de loyers « avantageux » ou les centres de vacances dont dispose le personnel de la Banque de France.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a tout d'abord fait valoir l'importance que revêtaient pour la Banque de France, en termes d'image, la qualité et la transparence de la gestion de son patrimoine immobilier. Puis il a présenté les résultats de son contrôle, mené en application de l'article 57 de la LOLF.

En premier lieu, il a établi le bilan des opérations de cession réalisées par la Banque de France depuis 2003, année d'engagement d'un processus de rationalisation de son patrimoine immobilier.

D'une part, la Banque de France a procédé, en 2004 et 2005, à la cession de 17 immeubles locatifs de haut « standing », dont 11 à Paris. Ces ventes lui ont rapporté un produit total de 90 millions d'euros.

D'autre part, dans le cadre de son « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale » adopté en 2003, la Banque de France a estimé que 83 succursales

pouvaient être fermées. Des fermetures ont été réalisées entre 2004 et 2006, de sorte que le réseau de la Banque de France comporte désormais 96 succursales, soit une par département. Cependant, il a souligné que la Banque de France n'avait vendu que 79 immeubles.

Il a indiqué que ces ventes avaient été réalisées, par priorité, en faveur de collectivités publiques. Ainsi, en juin 2007, 31 collectivités territoriales, dont 26 communes, avaient acquis une ancienne succursale, pour un total de 31,3 millions d'euros. Trois succursales ont été achetées par l'Etat et une par l'agence de l'eau Seine-Normandie. Le produit global des cessions au secteur public s'est élevé à 34,7 millions d'euros.

Les autres succursales fermées ont été mises en vente par la voie de deux appels d'offres. Le premier appel d'offres, lancé en 2005, a concerné 35 immeubles, répartis en cinq lots, pour un produit global de 89 millions d'euros. Le second appel d'offres, en 2006, a visé 11 immeubles, répartis en trois lots ; un produit de 27,3 millions d'euros a été dégagé par l'opération.

Au total, la vente des anciennes succursales a rapporté 151 millions d'euros à la Banque de France.

Enfin, il a évoqué la démarche d'« optimisation des locaux d'exploitation des unités sans caisse du réseau », dite « OLEUS », mise en place par la Banque de France depuis la fin de l'année 2006. Cette démarche s'est traduite, en 2007, par une cession à hauteur de 2,1 millions d'euros. Pour 2008, des cessions ont d'ores et déjà été engagées, à hauteur de 2,65 millions d'euros au total.

Il a indiqué que les produits cumulés des ventes immobilières conclues par la Banque de France entre 2004 et 2007, tous programmes de cessions confondus, s'élevaient à près de 242 millions d'euros, représentant une plus-value globale de 201 millions d'euros, dont 82 millions d'euros issus des ventes d'immeubles locatifs du domaine privé et 119 millions d'euros provenant des ventes au sein du parc d'exploitation. Ces cessions ont permis à la Banque de France de réaliser une économie de charges d'au moins 4,9 millions d'euros annuels, dont 3,7 millions d'euros hors impôts.

Il a considéré que la Banque de France avait conduit les appels d'offres dans de bonnes conditions de publicité, et qu'elle avait sollicité les expertises nécessaires pour l'évaluation des immeubles. Cependant, il a souligné la difficulté d'évaluer certains immeubles « atypiques » mis en vente, comme les anciennes succursales, faute de points de repère sur le marché de l'immobilier, ce qui pouvait expliquer, en partie, les différences constatées entre les évaluations du service des domaines et les prix de vente effectivement conclus.

Dans le cas des ventes à des investisseurs privés, le prix de cession s'est en général avéré très sensiblement supérieur aux évaluations domaniales. En moyenne, les ventes d'immeubles du parc d'exploitation de la Banque de France au secteur privé, en 2007, ont réalisé un produit supérieur aux évaluations domaniales de 10 % sans compter la vente de la succursale de Cannes, 47 % en l'intégrant, et, en 2005 et 2006, de 54 %.

A l'inverse, les cessions aux collectivités publiques ont donné lieu à certains « rabais » sur les prix, par rapport à l'évaluation domaniale. A ses yeux,

il s'agissait d'une forme de « compensation » de la perte résultant, pour les économies locales, des fermetures de succursales. Ainsi 31 % des succursales ont été vendues avec un abattement moyen de 13 % par rapport à l'évaluation domaniale, et 20 % des succursales ont été vendues avec un abattement moyen de 22,7 %.

Par ailleurs, il a indiqué que, seules, les ventes conclues avec les collectivités territoriales acquérant une ancienne succursale dans le cadre de leur droit de préférence avaient été assorties d'une clause de « retour sur plus-values ». Il a regretté cette situation, et préconisé que ce type de clause, à l'avenir, soit systématiquement prévues dans les ventes immobilières de la Banque de France, comme elles l'étaient désormais dans les cessions immobilières de l'Etat.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné l'importance de telles clauses de complément de prix. Il a rappelé l'illustration qu'en avait donnée le cas de la cession, puis du rachat, par l'Etat, de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, à la suite duquel la commission, dans le rapport d'information n° 37 (2007-2008) du rapporteur spécial, de MM. Bernard Angels et Adrien Gouteyron et de Mme Marie-France Beaufile, avait recommandé la généralisation de ces clauses pour les ventes immobilières de la sphère publique.

En deuxième lieu, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a présenté l'organisation actuelle de sa gestion immobilière par la Banque de France. Il a indiqué que cette gestion concernait un parc encore considérable, composé de quelque 304 immeubles, représentant 942.000 m<sup>2</sup>, pour les biens détenus en propriété, et 39 immeubles, représentant 41.000 m<sup>2</sup>, pour les locaux pris à bail. Il a précisé qu'un cinquième de ces surfaces était occupé par des immeubles à finalité sociale et le parc locatif de la Banque de France.

S'agissant du parc d'exploitation, il a jugé que le taux moyen d'occupation des immeubles de bureaux, atteignant 12,6 m<sup>2</sup> par agent, était satisfaisant au regard du taux « cible » de 12 m<sup>2</sup> par agent actuellement visé par l'Etat pour ses propres services. Il a signalé que le fort taux d'occupation des immeubles du siège (10,1 m<sup>2</sup> par agent) était d'autant plus remarquable que son calcul intégrait de vastes espaces de circulation. Le taux moyen de 14,7 m<sup>2</sup> par agent enregistré s'agissant des immeubles du réseau, pour sa part, s'expliquait notamment par la réduction des effectifs de la Banque de France.

Pour l'ensemble de son parc immobilier, la Banque de France, en 2007, a assumé des charges, hors amortissements, à hauteur de 64 millions d'euros. Si les 33 immeubles du siège et périphériques, représentant 155.000 m<sup>2</sup> propriétés et locations confondues, induisaient une charge annuelle de 28 millions d'euros, soit 176 euros par mètre carré, les 188 immeubles du réseau, soit plus de 400.000 m<sup>2</sup> propriétés et locations confondues, n'engendrent qu'un coût de 18 millions d'euros par an, soit 44 euros par mètre carré. Cette situation s'explique du fait du niveau des loyers parisiens. Il a notamment mis en exergue le coût important des immeubles pris à bail dans le cœur de la capitale.

Malgré l'importance du parc à gérer, la direction de l'immobilier de la Banque de France dispose d'outils n'autorisant qu'une vision a posteriori, principalement un « tableau de bord » pour chaque exercice, disponible à la fin du

premier trimestre de l'exercice suivant, même si un tableau trimestriel est en cours de réalisation. Il a estimé que ces documents ne pouvaient permettre, à eux seuls, un authentique « pilotage » immobilier. En conséquence, il a formulé plusieurs préconisations.

D'une part, en vue de renforcer sa stratégie de réduction des coûts immobiliers, il a recommandé que la Banque de France adopte une stratégie générale d'arbitrage, en élargissant à l'ensemble de ses immeubles la portée de la démarche « OLEUS ». En particulier, la logique de rationalisation mise en œuvre dans ce cadre pourrait être opportunément étendue, selon lui, aux immeubles pris à bail par la Banque de France, notamment dans Paris. Dans la même perspective, il a appelé de ses vœux l'introduction de loyers internes à la Banque de France, sur le modèle des loyers « budgétaires » mis en place pour les administrations d'Etat. Il a estimé que ce dispositif encouragerait la responsabilisation des services hébergés dans les immeubles dont la Banque de France est propriétaire.

D'autre part, il a préconisé que la Banque de France se dote d'un document de synthèse destiné à orienter sa gestion et sa programmation immobilières, suivant l'exemple des « schémas pluriannuels de stratégie immobilière » (SPSI) des ministères. De même, il a recommandé la mise en place, en ce domaine, d'objectifs de performance. Leur réalisation serait mesurée par des indicateurs définis de manière à permettre d'évaluer l'efficacité des services de la Banque de France, et de comparer ces résultats aux standards professionnels.

Il a précisé que, sur la plupart de ces pistes de réforme, une réflexion était déjà en cours au sein de la Banque de France. Il a invité celle-ci à se rapprocher du service France Domaine, dont l'expérience, selon lui, pourrait être très utile.

En dernier lieu, il a évoqué les « anomalies » constatées dans la gestion, par la Banque de France, de son domaine privé, concernant le parc locatif et les immeubles à finalité sociale.

Il a indiqué que le parc locatif exploité par la Banque de France se composait pour l'essentiel d'immeubles d'habitation (environ 1.000 logements). Les revenus afférents à ces derniers avaient atteint, en 2007, 9,4 millions d'euros. Il a attiré l'attention sur l'identité des locataires, dont 12 % sont des personnes extérieures au personnel de la Banque de France. Les baux correspondants, en 2007, ont engendré 30 % des recettes issues du parc d'habitation, soit 2,77 millions d'euros.

Il s'est interrogé sur la légitimité de ces baux consentis par la Banque de France à des tiers, en soulignant ses difficultés à admettre que l'activité de bailleur de logements soit pleinement compatible avec le rôle d'une banque centrale. Au surplus, selon lui, le niveau des loyers pratiqués fait courir à la Banque de France un regrettable risque de suspicion, quant à l'entretien de locataires « privilégiés ».

Le niveau moyen des loyers pratiqués par la Banque de France s'établit, pour l'ensemble du parc d'habitation, à 11 euros du mètre carré par mois. Il a indiqué que la Banque de France, depuis quelques années, avait entrepris une

réévaluation de ses loyers, au fur et à mesure du renouvellement des baux, de sorte que les loyers nouvellement fixés tendent à se rapprocher des niveaux observés sur le marché immobilier.

Il a encouragé la Banque de France à poursuivre cette politique de « normalisation ». Toutefois, il a souligné que celle-ci dépendait du rythme de renouvellement des locataires, et était donc progressive. Il a précisé que le manque à gagner imputable à l'ancienneté des baux (et, en Ile-de-France, à l'encadrement des loyers) avait été évalué à 2,4 millions d'euros.

S'attachant ensuite aux immeubles à finalité sociale de la Banque de France, il en a fait observer la variété, qu'il s'agisse des bâtiments abritant les restaurants et les coopératives du personnel, mais encore de 2 maisons de retraite, de 12 centres de vacances, ou d'installations sportives.

Les charges relatives à ces différentes catégories d'immeubles atteignaient plus d'1,8 million d'euros en 2007. Cependant, il a souligné la difficulté d'en déterminer avec exactitude le coût réel, compte tenu de la pluralité des sources de financement et, en particulier, des contributions que pouvaient y apporter, à partir de leurs subventions, chacun des 27 comités d'établissement et le Comité central d'entreprise de la Banque de France. Il a illustré cette situation par le cas des installations sportives.

S'agissant des 2 maisons de retraite détenues par la Banque de France (une à Dourdan, l'autre à Arcachon), il a indiqué qu'elles représentaient un total de 130 lits, des frais d'entretien à hauteur de 77.000 euros en 2007, et qu'une quarantaine d'équivalents temps plein y était employée. Il a souligné que la capacité d'accueil, en la matière, était évidemment sans mesure avec l'importance des besoins potentiels des agents de la Banque de France, dont l'effectif atteignait encore 12.800 équivalents temps plein. Il a donc encouragé la Banque de France à accélérer la procédure de cession de ces maisons de retraite, en trouvant une solution de reprise écartant tout risque pour les personnes hébergées.

Pour finir, il a détaillé les 12 centres de vacances dont disposait en propriété la Banque de France, signalant toutefois que seulement 10 centres étaient encore en activité, et qu'ils ne seraient plus que 9 à compter de l'automne 2008. Leur gestion a été confiée au comité central d'entreprise et aux comités d'établissement de la Banque de France, locataires à titre gratuit, tandis que la Banque de France continue d'en assumer la charge de propriétaire (155.000 euros en 2007).

A ce titre, le comité central d'entreprise, en 2007, a réalisé des investissements à hauteur de 595.000 euros et a engagé 2,222 millions d'euros de frais, sans compter les dépenses de personnel, s'élevant à 4,4 millions d'euros (pour environ 90 emplois équivalents temps plein), dont 40 % directement pris en charge par la Banque de France. Cependant, l'exploitation de ces centres a engendré des recettes à hauteur de 4 millions d'euros, à partir des prix d'hébergement acquittés par les utilisateurs. Il a précisé que leur fréquentation est de 50 % en moyenne sur l'année, mais atteint 100 % en période estivale.

Il a indiqué que la Banque de France avait amorcé un processus visant à réduire ce parc de centres de vacances et a recommandé que des cessions se

réalisent donc dans les meilleurs délais. Il a également invité les autorités de la Banque de France à poursuivre le dialogue avec les représentants du personnel, en vue d'identifier toutes les sources d'économies pertinentes, notamment les rationalisations immobilières. En particulier, il a estimé que les centres de vacances affectés à des colonies pour enfants pourraient être utilement cédés ou réduits, cette activité pouvant être proposée au personnel de la Banque de France dans des conditions équivalentes, voire supérieures, en recourant à des prestataires extérieurs.

Pour conclure, il a estimé que la Banque de France avait d'ores et déjà engagé les prémices d'une réforme de sa gestion immobilière, qu'il convenait d'appuyer, visant à adapter son patrimoine à la réalité des besoins présents. Il a fait part de sa satisfaction que les représentants du comité central d'entreprise de la Banque de France aient témoigné, en ce domaine, de leur ouverture au dialogue et de leur sens des responsabilités.

**M. Jean Arthuis, président,** a considéré ce bilan comme « encourageant ». Il a rappelé que, sur le fondement de la loi précitée du 20 février 2007, le décret du 21 février 2008 relatif aux dépenses sociales et culturelles de la Banque de France avait fixé un taux minimum, à hauteur de 2,5 % de la masse salariale brute, pour la contribution de la Banque de France, en tant qu'employeur, au financement des activités sociales et culturelles confiées à ses comités d'établissement et à son comité central d'entreprise. Il a précisé que la Cour des comptes, en 2005, avait estimé que ces dépenses atteignaient 13 % de la masse salariale brute.

Un débat s'est alors engagé.

**Mme Nicole Bricq** a rejoint les propos de M. Paul Girod, rapporteur spécial, pour considérer que les représentants du personnel de la Banque de France, dans les négociations associées aux réformes mises en œuvre par leur institution, faisaient preuve de responsabilité. Elle a souligné que le « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale », formellement décidé par la Banque de France en 2003, avait fait l'objet d'une préparation, et notamment d'une concertation avec les instances représentatives du personnel, sur plusieurs années. Par ailleurs, elle s'est interrogée sur le degré de difficulté qu'éprouverait la Banque de France pour céder des immeubles de son siège classés ou inscrits au titre de monuments historiques.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial,** a fait observer que ses préconisations d'arbitrage patrimonial, concernant les immeubles du siège de la Banque de France, visaient des bâtiments pris à bail. Dans la mesure où le coût des locations de la Banque de France, dans le centre de Paris, lui avait paru disproportionné, il avait recommandé d'envisager d'autres implantations. Au demeurant, il a rappelé que le taux moyen d'occupation de ces locaux était satisfaisant.

**M. Jean Arthuis, président,** a remarqué que la comparaison entre le coût d'occupation des immeubles détenus en propriété et celui des immeubles pris à bail, pour les bâtiments du siège de la Banque de France comme pour les autres, serait facilitée par l'introduction de loyers internes, suivant la proposition même du rapporteur spécial.

**M. François Trucy** s'est plu à souligner le caractère directement « opératoire » du rapport. Il a souhaité connaître l'affectation des produits des cessions immobilières réalisées par la Banque de France.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué que ces produits ne faisaient pas l'objet d'une affectation comptable spécifique. Ils étaient comptabilisés dans les « résultats exceptionnels » de la Banque de France, pour chaque exercice auquel ils se rapportaient.

**M. Philippe Dallier** s'est interrogé sur les raisons justifiant que l'ancienne succursale située boulevard Malesherbes, à Paris, n'ait toujours pas été mise en vente.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a estimé que l'affectation de ce bâtiment à certains des services centraux de la Banque de France logés, actuellement, dans des immeubles pris à bail, pourrait permettre d'économiser les loyers correspondants.

**La commission a alors donné acte au rapporteur spécial de sa communication.** Puis, sur la proposition de **M. Jean Arthuis, président**, elle a décidé de procéder, dans les meilleurs délais, à l'audition de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, afin de lui permettre d'apporter une première série de réponses aux questions soulevées par le rapporteur spécial.

#### ***B. L'AUDITION DE M. CHRISTIAN NOYER, GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE***

**Réunie le jeudi 12 juin 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a auditionné M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, sur la gestion immobilière de la Banque de France.**

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que M. Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », avait mené, en application de l'article 57 de la LOLF, un contrôle sur le patrimoine immobilier de la Banque de France, et qu'il en avait déjà présenté les conclusions à la commission le mercredi 28 mai 2008. Il avait voulu mesurer les efforts d'adaptation déployés par la Banque de France sur le plan de sa gestion immobilière, alors que, depuis une dizaine d'années, l'introduction de l'euro et, partant, la transformation de son rôle de banque centrale l'avaient engagée dans la voie d'importantes réformes d'organisation.

Le bilan des cessions immobilières réalisées, depuis 2003, par la Banque de France, en particulier dans le cadre du « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale », a été jugé « globalement positif ». En revanche, des lacunes ont été relevées dans le dispositif de gestion immobilière, rendant nécessaire l'adoption de nouveaux outils. Le rapporteur spécial a également appelé à corriger certains aspects, critiquables à ses yeux, de la gestion du parc locatif exploité par la Banque de France, et à pratiquer de nouvelles cessions, ciblées, parmi ses immeubles à finalité « sociale ».

**M. Jean Arthuis, président**, a également souhaité connaître l'état de mise en œuvre de la loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France, quant à la suppression du Conseil de la politique monétaire, aux économies de gestion réalisées à cette occasion, et à la nécessité de poursuivre la simplification du fonctionnement institutionnel de la Banque de France. En outre, il a demandé à M. Christian Noyer quelle était son analyse de la conjoncture économique actuelle.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a rappelé ses recommandations qui, en premier lieu, visaient la modernisation de la gestion immobilière de la Banque de France.

Partant du constat que les outils à la disposition des services gestionnaires de la Banque de France n'autorisaient qu'une vision rétrospective de l'état de son parc immobilier, il a tout d'abord préconisé qu'elle élabore un document d'orientation immobilière pluriannuelle, afin de disposer d'un outil prévisionnel de gestion. De même, il a proposé la mise en place, par la Banque de France, d'indicateurs et objectifs de performance en matière immobilière, notamment pour les travaux et la gestion du parc locatif. Il a également estimé que la Banque de France devrait introduire des loyers internes, sur le modèle des administrations d'Etat, qui seraient acquittés par les services hébergés par la Banque de France.

En outre, il a préconisé que la Banque de France, à l'instar de l'Etat désormais, introduise systématiquement une clause de complément de prix dans toutes ses ventes immobilières.

S'agissant de la rationalisation du parc immobilier de la Banque de France, il a préconisé un arbitrage au sein de l'ensemble des immeubles qu'elle occupe, soit détenus en propriété, soit pris à bail, et tous bâtiments du parc d'exploitation confondus. Il a notamment souhaité que la Banque de France recherche une alternative aux plus onéreux des immeubles pris à bail dans le centre de Paris, dont le coût lui est apparu comme « disproportionné ».

Par ailleurs, il a recommandé la poursuite de la mise aux niveaux du marché des loyers fixés dans le cadre de l'exploitation de son parc d'habitation. Dans la mesure où elle dépend du rythme de renouvellement des locataires, cette politique est nécessairement lente à produire ses effets. Il a toutefois interrogé M. Christian Noyer sur les moyens d'en accélérer la mise en œuvre. Rappelant que 12 % des locataires de ce parc d'habitation étaient des personnes extérieures au personnel de la Banque de France, il s'est interrogé sur la légitimité des baux ainsi consentis, et il a fait part de ses doutes quant à la compatibilité de l'activité de bailleur de logements avec le rôle d'une banque centrale.

Enfin, il a recommandé la cession des deux maisons de retraite détenues par la Banque de France ainsi que la vente, dans les meilleurs délais, des centres de vacances de la Banque déjà identifiés, en tout ou en partie, comme cessibles. Au surplus, il a souhaité que le conseil général de la Banque de France poursuive le dialogue avec les instances représentatives du personnel, afin d'exploiter toutes les sources d'économies pertinentes en ce domaine. Dans cette perspective, il a salué l'ouverture au dialogue et le sens des responsabilités dont ont témoigné,

lors des auditions qu'il a conduites, les représentants du comité central d'entreprise de la Banque de France.

**M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France**, s'est déclaré globalement en accord avec les observations du rapporteur spécial.

S'agissant en premier lieu des outils de gestion immobilière, il a fait valoir que la Banque de France, jusqu'à présent, avait concentré ses efforts sur la restructuration de son patrimoine. Il a reconnu qu'elle devait désormais se doter des outils d'une approche prospective. Dans ce but, les services de la Banque de France devraient formaliser leurs besoins dans le domaine immobilier, et ce processus a d'ores et déjà été amorcé.

D'autre part, il a souscrit à la nécessité d'introduire des indicateurs et objectifs de performance, qui permettraient à la Banque de France, non seulement d'évaluer sa progression, mais de comparer ses résultats aux « standards » professionnels. Il a précisé qu'un consultant extérieur serait recruté à cet effet. Deux dispositifs pilote pourraient ainsi être engagés, dès la fin de l'année 2008, l'un relatif aux travaux immobiliers, l'autre pour la gestion du parc locatif.

Il a également reconnu l'opportunité de mettre en place des loyers internes, à court terme, au sein de la Banque de France et, à cette fin, s'est engagé à se rapprocher du service France Domaine.

Quant à l'inclusion systématique d'une clause de complément de prix dans les ventes immobilières, il a admis que, l'Etat ayant récemment adopté ce dispositif, la Banque de France devait maintenant, à tout le moins, l'envisager. Il a fait observer que, par le passé, une clause semblable aurait probablement dégradé les conditions de cession à des investisseurs privés des immeubles d'exploitation, vendus par lots. Ces clauses, jusqu'à présent, avaient été conçues par la Banque de France comme la contrepartie du droit de cession préférentielle dont avaient bénéficié les collectivités territoriales : si une collectivité revend l'immeuble dans les trois ans de son acquisition, elle doit reverser à la Banque de France 80 % de sa plus-value éventuelle. En tout état de cause, les clauses de complément de prix stipulées par France Domaine dans le cadre de ventes au secteur privé n'atteignent pas un tel niveau ; elles se situent à hauteur de 20 ou 30 %.

Evoquant en second lieu la poursuite de la rationalisation de son parc immobilier par la Banque de France, il s'est tout d'abord attaché à justifier que seuls 79 immeubles aient été cédés, dans le cadre du « Plan d'adaptation de l'implantation territoriale », alors que 83 succursales avaient été fermées.

D'une part, la fermeture de la succursale située dans les locaux du siège de la Banque de France n'a pas libéré d'immeuble. Cependant, le réaménagement des surfaces ainsi libérées devrait permettre de se désengager d'autres implantations parisiennes coûteuses.

D'autre part, la succursale de Vincennes a été conservée afin de loger certains services centraux de la Banque de France.

Par ailleurs, la succursale d'Asnières-sur-Seine a vocation à être prochainement cédée, après le complet transfert, vers des locaux situés à Marne-la-Vallée, des archives que la Banque de France y abritait.

Enfin, pour la succursale située boulevard Malesherbes, à Paris, un projet de « musée monétaire/cité de l'économie » est en cours d'élaboration, sur le modèle d'institutions existant dans de nombreux pays étrangers.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le risque de « doublonnage », par ce projet, des activités muséales déjà exercées, notamment, par la Monnaie de Paris. Il a également souhaité connaître le mode de financement envisagé.

**M. Christian Noyer** a estimé que la qualité des collections de monnaies détenues par la Banque de France justifiait leur présentation au public. Surtout, il a souligné le rôle pédagogique du projet, en vue de faire découvrir au plus grand nombre le fonctionnement de l'économie. Le musée serait financé par la Banque de France, mais les possibilités de recourir au mécénat d'entreprise et de couvrir une partie des frais par les recettes issues des visites sont à l'étude.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a reconnu les vertus éducatives de ce projet, qui permettrait de présenter les missions d'une banque centrale.

**M. Christian Noyer** a précisé que, dans cette perspective, il conviendrait d'élaborer le matériel pédagogique adéquat. A ses yeux, la sensibilisation du public à l'économie fait aujourd'hui partie des missions d'une banque centrale.

Il a ensuite fait part de son adhésion de principe aux recommandations du rapporteur spécial relatives aux loyers fixés par la Banque de France dans le cadre de l'exploitation de son parc de logements. La Banque de France, avait instauré, en 2005, un nouveau barème pour ces loyers, de façon à les rapprocher des niveaux du marché. Le dispositif a permis une revalorisation de 10 % en moyenne, allant jusqu'à 25 voire 30 % s'agissant de logements de haut « standing ».

Cependant, il a souligné les limites auxquelles se heurte ce processus, très progressif compte tenu, notamment, de l'encadrement réglementaire de l'évolution des loyers. Il a reconnu qu'il s'ensuivait des situations « anormales » de bas loyers, profitant à des locataires « privilégiés ».

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a souhaité savoir ce qui empêchait la Banque de France de se défaire de son parc locatif.

Pour **M. Christian Noyer**, après les importantes cessions du parc locatif déjà opérées, les logements conservés par la Banque de France se trouvent souvent adjacents aux succursales, de sorte que leur vente risquerait de nuire à la sécurité des locaux d'exploitation, à l'image de la succursale située boulevard Raspail, à Paris.

**Mme Nicole Bricq** s'est émue que la Banque de France admette entretenir des locataires « privilégiés ». Elle a estimé que le niveau des loyers pouvait être négocié par la Banque de France avec les occupants de ces

logements, particulièrement dans le cas des membres du personnel d'encadrement.

**M. Christian Noyer** a précisé que la formule de « locataires privilégiés » constituait la reprise de celle utilisée par le rapporteur spécial lors de sa communication, et parfois véhiculée par la presse. Il a indiqué que le renouvellement des baux, quoique lent, donnait lieu à des résultats significatifs de « normalisation ». Ainsi, entre les baux conclus avant 2006 et les baux conclus depuis, les loyers acquittés par les agents de la Banque de France ont progressé, en moyenne, de 13 %, et les loyers payés par les personnes extérieures au personnel ont été augmenté, en moyenne, de près de 70 %.

**M. Denis Badré** ayant estimé que l'activité de bailleur de logements restait étrangère aux missions d'une banque centrale, **M. Christian Noyer** a mis en avant la nécessité de ne pas laisser inoccupés les locaux existant dans le patrimoine de la Banque de France.

**M. Jean Arthuis, président**, a préconisé que la Banque de France « externalise » la gestion de son parc d'habitation. Le recours à une société de gérance locative, faisant « écran » entre l'institution et ses locataires, épargnerait en effet à la Banque de France les suspicions dont elle peut faire l'objet dans les médias. **M. Christian Noyer** s'est engagé à mettre à l'étude cette préconisation.

Puis il a indiqué que la cession des deux maisons de retraite de la Banque de France venait d'être conclue, visant à la fois les bâtiments et la reprise de l'activité, y compris le personnel, auprès d'un repreneur professionnel spécialisé. Il a souligné la difficulté de la négociation, dans la mesure où les agents employés par ces établissements bénéficient d'un statut spécial, proche de celui des agents de la Banque de France, comportant des droits supérieurs à ceux que définit la convention collective normalement applicable au secteur.

Répondant à **M. Jean Arthuis, président**, il a reconnu ne pas disposer, à ce stade, des éléments financiers de cette opération, et a confirmé que la Banque de France, eu égard au statut précité du personnel, devrait verser au repreneur l'équivalent d'une « soulte » qui excéderait le montant des produits de cession des bâtiments.

Enfin, il a indiqué que la restitution de trois centres de vacances, ainsi que de certaines dépendances de quatre autres centres, avait été acceptée par le comité central d'entreprise de la Banque de France, de sorte que ces domaines, à plus ou moins court terme, pourraient être vendus. Il a fait part du caractère délicat des négociations engagées avec les instances représentatives du personnel, alors que le parc de centres de vacances de la Banque de France était évidemment trop vaste rapporté aux effectifs. Son « resserrement » permettrait de moderniser les centres conservés, qui pourraient représenter, à terme, la moitié du parc actuel.

Il a précisé que le dialogue avec les partenaires sociaux portait également sur l'externalisation de certaines prestations, en particulier la restauration offerte dans les centres de loisirs.

**M. Michel Charasse** a souhaité obtenir des précisions sur le statut de l'immeuble, propriété de la Banque de France, occupé par la Maison de l'Amérique latine et situé boulevard Saint-Germain, à Paris. Il a mis en exergue le

caractère symbolique de ce lieu. Dans la mesure où le ministère des affaires étrangères et européennes n'était vraisemblablement pas en situation d'acheter l'immeuble, il s'est interrogé sur la possibilité de son transfert à l'Etat.

**M. Christian Noyer** a indiqué que la Banque de France était actuellement tenue par un bail consenti à la Maison de l'Amérique latine pour une durée de 9 ans, dont le tiers restait encore à courir. Il a jugé la situation insatisfaisante. En tout état de cause, une cession de l'immeuble ne pourrait intervenir dans de bonnes conditions qu'à l'échéance du bail.

**M. Jean Arthuis, président**, a suggéré que cet immeuble, après l'estimation de sa valeur par France Domaine, soit transféré au domaine de l'Etat au titre du dividende de la Banque de France.

**M. Roland du Luart**, après avoir signalé le caractère prestigieux de ce bâtiment, ancien siège de la Banque d'Algérie, a souhaité savoir si l'Etat algérien ne serait pas fondé à le revendiquer.

**M. Christian Noyer** a répondu par la négative, eu égard aux accords franco-algériens de répartition des biens de la Banque d'Algérie conclus lors de la déclaration d'indépendance.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'utilité de la succursale située boulevard Raspail, à Paris : sa cession, compte tenu de sa valeur commerciale manifeste, devrait être envisagée.

**M. Christian Noyer** a indiqué qu'il s'agissait de l'agence parisienne de la Banque de France, équivalant pour la capitale à ses succursales implantées dans chaque département. En particulier, pour ce qui concerne Paris, l'agence procède à la notation d'entreprises et réalise des enquêtes de conjoncture. Elle offre également une activité de caisse de détail. Son maintien dans le patrimoine de la Banque de France aurait vocation à être examiné, comme pour toutes les autres succursales, dans le cadre de la démarche d'arbitrage préconisée par le rapporteur spécial. Actuellement, sa cession n'est pas justifiée.

A l'invitation de **M. Jean Arthuis, président**, il a abordé le sujet de l'organisation de la Banque de France. Après s'être félicité du bon fonctionnement du conseil général, en raison notamment de la diversité de ses membres, il a rappelé que le comité monétaire, institué par la loi du 20 février 2007, avait gardé un rôle de conseil du gouverneur en matière de politique économique. Il a présenté deux types d'évolutions auxquelles faire face :

- une technicité accrue des dossiers préparatoires au conseil de la Banque centrale européenne (BCE), à laquelle le comité monétaire est mal adapté ;

- les interactions plus nombreuses entre les évolutions économiques et les questions de stabilité financière ; or, dans ce cadre, les membres du comité monétaire tendent à empiéter sur les compétences de la commission bancaire.

Après avoir évoqué certains échos de presse sur le rôle des quatre membres non exécutifs du comité monétaire, il a décrit le nouveau système de rémunérations des vacataires, pour un montant égal au tiers du traitement de base d'un conseiller d'Etat.

Compte tenu des difficultés de fonctionnement d'un organisme hybride devenu plus politique que technique, **M. Christian Noyer** a acquiescé au principe, proposé par **M. Jean Arthuis, président**, d'une suppression du comité monétaire dont les membres demeureraient intégrés au conseil général. **M. Jean Arthuis, président**, a précisé qu'en conséquence il entendait prendre une telle initiative à l'occasion de la prochaine discussion du projet de loi de modernisation de l'économie.

Sur la situation économique, **M. Christian Noyer** a montré que la baisse des prix immobiliers aux Etats-Unis pesait sur la consommation des ménages, tout en rééquilibrant la balance commerciale américaine.

Notant que les pays émergents étaient restés dynamiques, il a relevé la bonne tenue du taux de croissance économique dans la zone euro. Il a montré les difficultés de prévision du taux de croissance de la France, en raison de fortes variations conjoncturelles, caractéristiques d'une période d'incertitude : une croissance 1,5 % à 2 % était très probable, compte tenu de la bonne conjoncture fin 2007 et début 2008, mais les chocs externes – notamment les prix du pétrole et des produits alimentaires – pesaient sur la consommation et, donc, sur la croissance.

Il a ainsi souligné le caractère passager du pic d'inflation, lequel, nonobstant le sentiment dominant, devrait être ressenti comme tel par les consommateurs.

Répondant à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur l'évolution du prix du baril de pétrole et de possibles comportements spéculatifs, **M. Christian Noyer** a considéré qu'un « marché normal » donnerait un prix du baril à 80 dollars eu égard au coût marginal actuel d'extraction, mais que d'autres analystes le voient aller jusqu'à 180 dollars, en raison notamment des tensions sur la demande et du manque d'incitation des producteurs à augmenter leur offre. Il a estimé que la montée récente des cours correspondait non seulement à la difficulté d'équilibrer une offre et une demande inélastiques, mais aussi au fait que les matières premières étaient devenues une classe d'actifs financiers. Enfin, il a mentionné les politiques d'économie d'énergie que la France devait développer davantage, en utilisant l'atout de son parc nucléaire.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, sur la supervision du système bancaire après la crise des « subprimes », il a souligné le renforcement du contrôle interne et des procédures d'audit, en mentionnant le bien-fondé des nouveaux dispositifs prévus dans le projet de loi de modernisation économique, dont les modalités d'application seraient précisées par voie réglementaire.

S'agissant des provisions bancaires, il a souligné que leur niveau avait été révisé mécaniquement par les dégradations du marché immobilier américain, et non par la découverte d'éléments conjoncturels nouveaux. Il a ainsi jugé satisfaisante la solvabilité des établissements bancaires français.

La commission a alors **décidé**, à l'unanimité, d'**autoriser la publication de la communication** faite le 28 mai 2008 par **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, ainsi que des éléments de réponse fournis par la présente audition, **sous la forme d'un rapport d'information**.