

S 2019-3152/2

1^{ère} CHAMBRE

3^{ème} SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

L'INSTITUT D'ÉMISSION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER (IEDOM) ET L'INSTITUT D'ÉMISSION D'OUTRE MER (IEOM)

Exercices 2001-2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 18/11/2019.

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	4
1 ORGANISATION, GOUVERNANCE ET PILOTAGE.....	13
1.1 Les organes de gouvernance	13
1.1.1 Le conseil général de l'IEDOM et le comité de liaison	13
1.1.2 Le Président, le directeur et les comités de direction	15
1.2 La stratégie et la performance	16
1.2.1 Les plans d'entreprise.....	16
1.2.2 Un parangonnage limité	17
1.2.3 Le contrat de performance.....	20
1.2.4 La réduction des charges liées à l'adossement de l'IEDOM à la Banque de France.....	21
1.3 L'organigramme et les implantations.....	22
2 LES MISSIONS	24
2.1 La mission fiduciaire	24
2.2 Les études	26
2.3 Les autres missions.....	28
2.3.1 Les systèmes de paiement	28
2.3.2 Les services à l'économie	29
3 LES MOYENS	32
3.1 Les ressources humaines	32
3.1.1 Les conséquences de la filialisation : la dissolution de l'union économique et sociale avec l'Agence française de développement	32
3.1.2 Des effectifs maîtrisés depuis 2012, mais des rémunérations dynamiques.....	32
3.1.3 Une mobilité à développer pour les personnels sous contrat local.....	34
3.1.4 Les logements de fonction des personnels des agences locales soumis à mobilité : un avantage en nature qui peut se justifier mais qui impose une gestion adaptée	35
3.2 Des moyens immobiliers et fiduciaires parfois surdimensionnés	35
3.2.1 Les moyens immobiliers	35
3.2.2 Les approvisionnements, le tri et le recyclage des billets et pièces.....	39
3.3 Les autres ressources	41
3.3.1 Les ressources informatiques	41
3.3.2 Le suivi des risques et le contrôle interne	43
3.3.3 Les achats.....	46
4 LES COMPTES	48
4.1 Le changement de statut et la cession à la Banque de France.....	48
4.2 Les comptes.....	49
4.2.1 Les bilans	49
4.2.2 Les comptes de résultat	50
4.2.3 Le hors bilan.....	54

DEUXIÈME CAHIER : LES COMPTES ET LA GESTION DE L'INSTITUT D'ÉMISSION D'OUTRE-MER (IEOM)	56
1 ORGANISATION, GOUVERNANCE ET PILOTAGE.....	58
1.1 Les organes de gouvernance	58
1.2 La stratégie et la performance	59
2 LES MISSIONS	62
2.1 La mission fiduciaire	62
2.1.1 La nouvelle gamme de billets.....	62
2.1.2 La refonte de la gamme de pièces	63
2.1.3 Des volumes modestes	63
2.2 La politique monétaire	64
2.2.1 Une inadéquation structurelle de la politique monétaire.....	64
2.2.2 Le projet de refonte de la politique monétaire : le projet GIPOM	66
2.2.3 Des bases juridiques à consolider sans délai.....	67
2.3 Les autres missions d'intérêt général	68
2.3.1 Les systèmes de paiement	68
2.3.2 Les services à l'économie	69
2.3.3 L'établissement de la balance des paiements.....	69
3 LES MOYENS	70
3.1 Ressources humaines.....	70
3.2 Des moyens immobiliers et fiduciaires plus modestes qu'à l'IEDOM.....	71
3.2.1 Les moyens immobiliers des agences	71
3.2.2 Les approvisionnements, le tri et le recyclage des billets et pièces.....	72
3.3 Les ressources informatiques	72
3.4 Le contrôle interne	73
4 LES COMPTES	75
4.1 Les bilans.....	75
4.2 Les comptes de résultat	78
4.3 Le hors bilan.....	81
ANNEXES	83

SYNTHESE

Les missions de politique monétaire et d'intérêt général sont exercées dans les départements d'outre-mer par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et dans les collectivités du Pacifique par l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM). Jusqu'à une date récente et malgré leurs différences, ces deux organismes avaient un destin commun, partageant le même siège, les mêmes organes de gouvernance internes, un même adossement en ressources humaines à l'Agence française de développement (AFD) dans une unité économique et sociale (UES), et le même statut juridique d'établissement public ainsi que prévu par le code monétaire et financier (CMF).

Le changement de statut de l'IEDOM, qui est devenu depuis la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique une société par actions simplifiée détenue à 100 % par la Banque de France, et la rupture de l'UES constatée par la voie conventionnelle en décembre 2017¹ ont accentué les différences de trajectoire entre les deux établissements, le destin de l'IEDOM étant d'être davantage intégré à la Banque de France et celui de l'IEOM de se confronter à une modernisation qui n'a été entreprise que trop tardivement.

Le présent rapport comprend deux cahiers, l'un relatif à l'IEDOM et le second se concentrant sur les points plus spécifiques à l'IEOM : certaines des missions de l'IEOM sont en effet, à quelques nuances près, les mêmes que celles de l'IEDOM (mise en circulation de billets et pièces, services aux entreprises et aux ménages, études), son directeur général est en même temps Président de l'IEDOM, et les organes de gouvernance interne comme le siège sont partagés entre l'IEDOM et l'IEOM. De ce fait, une large partie des constats faits dans le cahier sur l'IEDOM valent également pour l'IEOM.

S'agissant plus particulièrement de l'IEDOM la Cour relève les points suivants :

Une gouvernance modifiée par le changement de statut de l'IEDOM, un plan stratégique qui s'inscrit dans la perspective d'une intégration croissante à la Banque de France.

Dans les départements et les collectivités d'outre-mer, l'IEDOM n'est pas un institut d'émission ; en vertu de l'article L711-2 du CMF, les missions exercées par la Banque de France, au titre de sa participation au Système européen de banques centrales sont exécutées dans les départements et les collectivités d'outre-mer par « *la société dénommée Institut d'émission des départements d'outre-mer, dont le capital est détenu par la Banque de France, agissant au nom, pour le compte et sous l'autorité de celle-ci* ».

La gouvernance de l'IEDOM a été modifiée en conséquence : l'administration générale de l'IEDOM est désormais exercée par un conseil général constitué uniquement de représentants de la Banque de France et de l'IEDOM ; les relations avec l'État passent désormais par un « comité de liaison », qui n'a pas de rôle décisionnel. La gestion et la direction opérationnelle de l'institut sont assurés par un président nommé par le gouverneur de la Banque de France et un directeur, nommé par ce président.

¹ Accord relatif à la fin de l'UES AFD/IEDOM/IEOM/PROPARCO/CEFEB du 13 décembre 2017

L'IEDOM s'est doté d'un plan stratégique, Ambitions 2020, qui vise notamment à tirer parti des synergies permises par l'intégration à la Banque de France et à accroître la productivité de l'institut. Un chantier « organisation du siège et des agences au travers de la régionalisation, de la mutualisation et de l'externalisation » a notamment été lancé. Ce chantier, qui porte actuellement sur les fonctions de gestion, de « services aux entreprises » et de « services aux particuliers » ne porte pas sur les « études », auquel il serait pourtant utile qu'il soit étendu.

Les objectifs et indicateurs de performance de l'IEDOM figurant dans les conventions avec l'État datent de 2012, sont complexes, et présentent de nombreuses insuffisances. Il est nécessaire que les négociations en cours entre l'IEDOM et l'État y remédient.

L'IEDOM exerce des missions analogues à celles de la Banque de France, dans des conditions particulières liées à l'éloignement géographique, mais qui ne dispensent pas pour autant d'en mesurer l'efficacité.

L'IEDOM exerce depuis 2006 les fonctions de siège pour le compte de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), établissement public qui « met en œuvre, en liaison avec la Banque de France, la politique monétaire de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna² ».

Outre ses fonctions de siège, les activités de l'IEDOM s'exercent dans quatre domaines majeurs : le cœur historique, à savoir la circulation fiduciaire, les études, les services aux entreprises et les services aux particuliers.

Ces missions sont rendues plus complexes par les spécificités géographiques, économiques ou sociales des DOM : éloignement des centres de production des signes monétaires ; moindre alphabétisation qu'en métropole s'agissant des services aux particuliers ; absence d'informatisation des greffes s'agissant des services aux entreprises ; moindre couverture statistique des activités et secteurs économiques qu'en métropole ; etc. Celles-ci ne doivent pas pour autant dispenser de mesurer l'efficacité des services rendus au moyen d'indicateurs adaptés pour tenir compte de ces spécificités.

S'agissant du fiduciaire, l'absence d'étude prospective sur l'évolution des comportements de paiement, nécessaire pour adapter les moyens des agences est à noter. S'agissant des études, leur grand nombre, mais aussi leur contenu essentiellement descriptif et une faible mesure de la demande correspondante, devraient conduire l'IEDOM à limiter la production d'études à celles qui répondent à une demande suffisante et, en contrepartie, à en développer le contenu analytique.

² Article L712-4 du CMF

L'IEDOM a vécu jusqu'au début des années 2010 sans contrainte sur ses moyens, ceux-ci sont mieux maîtrisés depuis lors.

Jusqu'au début des années 2010, l'IEDOM a connu une forte hausse de ses dépenses, du fait d'investissements immobiliers coûteux et d'une absence de maîtrise de la masse salariale. Une évolution vers une meilleure maîtrise de ces coûts est à l'œuvre depuis cinq ans, matérialisée par le déménagement du siège dans une implantation moins coûteuse et une stabilisation de la masse salariale.

Les dernières réalisations immobilières de l'IEDOM, en Guyane et à Saint-Pierre et Miquelon, étaient nécessaires en raison des risques que faisaient peser les bâtiments précédents en matière de sécurité, mais se sont révélées coûteuses (16,1 et 7,4 M€ respectivement) et *in fine* surdimensionnées, compte tenu de la baisse des effectifs survenue entre le lancement des projets et leur achèvement. Il importe que les coûts des projets en cours (la Réunion et, s'agissant de l'IEOM, la Nouvelle-Calédonie) soient mieux maîtrisés et tiennent compte des perspectives de réduction des effectifs à venir.

Les nombreux départs en retraite des prochaines années offrent des opportunités de réductions supplémentaires des effectifs, à condition de réaliser dans les agences locales les mutualisations que l'IEDOM commence à envisager et de développer la mobilité, aujourd'hui très limitée, entre ces agences.

Au-delà de ces évolutions « à la marge », la triple évolution que connaît l'IEDOM (adossement à la Banque de France, vieillissement des personnels, coûts croissants de la mission fiduciaire) devrait conduire la Banque de France à opérer des choix plus clairs sur l'évolution de l'institut sous peine de voir celui-ci s'étioler à la faveur d'une gestion axée sur la réalisation de synergies régionales qui risquent d'être insuffisantes pour assurer la pérennité de son modèle économique et la motivation des équipes. Pour concentrer les moyens budgétaires devenus rares sur la rénovation de la politique monétaire de l'IEOM qui a pris du retard, la question de l'accélération de l'adossement à la Banque de France de l'IEDOM, en vue de son intégration, mérite d'être traitée aujourd'hui à la faveur d'une pyramide des âges favorable.

Les résultats de l'IEDOM sont bénéficiaires grâce au seigneurage, mais la baisse de rémunération du portefeuille d'investissements de l'institut doit inciter à poursuivre la réduction des coûts d'exploitation.

Après avoir atteint un maximum de 91 M€ en 2007, les résultats de l'IEDOM sont en baisse constante depuis lors et ne s'élèvent plus qu'à 2,1 M€ en 2018.

L'IEDOM bénéficie en effet d'une avance de la Banque de France sur les billets qu'elle met en circulation, avance qui lui a permis de se constituer, à partir de 2010, un portefeuille d'OAT venant se substituer progressivement au placement sur le compte courant de la Banque de France. Depuis 2017, les intérêts de ces OAT sont la seule source de revenus de l'IEDOM (en dehors de la rémunération pour services rendus à l'État, l'AFD et l'IEOM, qui traduisent peu ou prou les charges engagées pour rendre ces services). Compte tenu du niveau atteint aujourd'hui par les taux des OAT, ces revenus sont appelés à baisser dans les années qui viennent. Cette baisse doit inciter l'IEDOM à poursuivre la réduction de ses coûts d'exploitation.

S'agissant de l'IEOM la Cour relève les points suivants :

Des instruments de politique monétaire depuis longtemps obsolètes et en cours de rénovation

En 2002, le rapport de la Cour sur l'IEOM avait jugé archaïques ses instruments de politique monétaire, notamment parce que le mécanisme de réescompte de crédit était utilisé pour orienter le crédit vers des secteurs d'activité et des zones d'activité « prioritaires » et parce que les réserves obligatoires portaient non seulement sur les dépôts bancaires, mais aussi sur les crédits.

L'IEOM et son conseil de surveillance ont tardé à procéder à la modernisation de ces instruments, mais le mouvement est, depuis 2013, désormais bien enclenché. Les réserves obligatoires ont été progressivement supprimées sur les crédits et un projet de rapprochement des instruments de refinancement du système bancaire de ceux de la banque centrale européenne (BCE) a été lancé. Ce projet a également une composante informatique importante et mobilise fortement les moyens de l'institut.

Les résultats de l'IEOM sont régulièrement nettement bénéficiaires, signe que la subvention implicite versée au titre de la rémunération par le Trésor du compte d'opérations de l'IEOM doit être réduite

Les comptes de résultat font apparaître une grande aisance financière : le produit net bancaire (PNB) triple entre 2001 et 2017, alors que les charges d'exploitation ne progressent que de 66 % sur la période (soit en moyenne de 3,5 % par an). La part des frais de personnel (y compris le personnel détaché de l'AFD à l'IEOM) en représente en moyenne sur la période 2001-2017 environ 50 %. Il en résulte une très forte croissance de la marge opérationnelle qui est multipliée par près de 20 au cours de la période. La forte augmentation du produit net bancaire (PNB) traduit le manque d'adaptation par l'État de la rémunération du compte d'opérations de l'IEOM ouvert dans les livres du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel à Paris (SCBCM). Ce n'est qu'à partir de 2015 que l'État a engagé un mouvement de baisse régulier de cette rémunération.

Malgré une croissance de la charge d'amortissement liée aux travaux effectués dans les agences, des dotations aux provisions, et en l'absence d'impôt payé sur les résultats, le bénéfice de chaque exercice est ainsi resté très largement positif et même fortement croissant jusqu'en 2017, passant de 2,1 M€ en 2001 (soit 16 % du PNB) à 19,7 M€ en 2017 (soit 53,7 % du PNB).

À terme, il serait sain que l'IEOM se constitue, comme l'IEDOM, un portefeuille d'investissements visant à couvrir une partie au moins de ses frais d'exploitation. Les conditions de marché, marquées par des taux d'intérêt très bas, n'y sont certes pas aujourd'hui propices.

Dans l'intervalle, il importe que l'État continue à ajuster la rémunération du compte d'opérations de l'IEOM, afin qu'elle produise des incitations suffisantes à la maîtrise des coûts.

Les moyens dont dispose l'IEOM sont paradoxalement moins importants que ceux de l'IEDOM

Alors que les missions de l'IEOM sont plus étendues que celles de l'IEDOM (politique monétaire, établissement de la balance des paiements, conception de la monnaie fiduciaire, tenue des comptes du Trésor public), les outils dont il dispose sont plus frustes.

S'il dispose d'un parc applicatif propre et de moyens fiduciaires et immobiliers adaptés à la taille de son marché sous-jacent, la rénovation en cours des instruments de politique

monétaire nécessite que le siège commun consacre à l'IEOM les ressources suffisantes pour faire de ce projet un succès.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (IEDOM) : Systématiser la démarche de performance et fixer en conséquence des objectifs permettant de mesurer la performance comparée de chaque métier pour l'IEDOM, l'IEOM et la Banque de France.

Recommandation n° 2 (IEDOM, IEOM, Direction générale du Trésor) : Mettre à jour et simplifier le dispositif de contractualisation et de pilotage de la performance entre l'État et les instituts et y intégrer, s'agissant de l'IEDOM, un objectif de réduction significative des effectifs du siège en contrepartie d'une intégration par les directions métier de la Banque de France des spécificités ultra-marines dans leurs processus opérationnels.

Recommandation n° 3 (Banque de France) : Procéder, en lien avec l'IEDOM, à une étude de l'évolution des comportements de paiement dans les DOM (paiements par carte, paiement par internet mobile et fixe) et en tirer les conséquences sur l'exercice de la mission fiduciaire.

Recommandation n° 4 (IEDOM) : Réorganiser l'activité « études » et réduire substantiellement le nombre de publications de nature purement descriptive au profit d'études plus analytiques.

Recommandation n° 5 (IEDOM) : Mettre un terme, à l'occasion de la mise en place du nouveau statut du personnel, à la prise en charge par l'employeur de la part salariale de la couverture maladie.

Recommandation n° 6 (IEDOM) : Ramener l'augmentation des rémunérations individuelles à un taux proche de celui de la Banque de France.

Recommandation n° 7 (IEDOM, IEOM, Banque de France) : Mettre en place une politique de gestion prévisionnelle des compétences comprenant des dispositifs visant à favoriser la mobilité géographique des personnels des agences.

Recommandation n° 8 (IEDOM, Banque de France) : Prévoir l'intégration du siège de l'IEDOM dans les locaux du siège de la Banque de France.

Recommandation n° 9 (IEDOM, Banque de France) : Faire prévaloir les préoccupations fonctionnelles dans les prochains projets immobiliers des agences.

Recommandation n° 10 (IEDOM, Banque de France) : Accroître les synergies informatiques entre l'IEDOM et la Banque de France en poursuivant la rationalisation du portefeuille d'applicatifs de l'IEDOM et en assurant une disponibilité nettement accrue des applicatifs de la Banque de France.

Recommandation n° 11 : (IEOM, Direction générale du Trésor, Direction générale des outre-mer) : Mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires au paiement des sommes dues à l'IEOM par la collectivité territoriale de Nouvelle-Calédonie au titre des missions de traitement du surendettement.

Recommandation n° 12 : (IEOM, Direction générale du Trésor) Prendre sans attendre les dispositions réglementaires minimales indispensables à la mise en œuvre des nouveaux outils

de politique monétaire de l'IEOM et, dès qu'un véhicule législatif le permet, les dispositions législatives permettant leur pleine adaptation

**PREMIER CAHIER : LES COMPTES
ET LA GESTION DE L'INSTITUT
D'ÉMISSION DES DÉPARTEMENTS
D'OUTRE-MER (IEDOM)**

Exercices 2001-2018

INTRODUCTION

En vertu de l'article L711-2 du code monétaire et financier (CMF), les missions exercées par la Banque de France, au titre de sa participation au Système européen de banques centrales sont exécutées dans les départements et les collectivités d'outre-mer par « *la société dénommée Institut d'émission des départements d'outre-mer, dont le capital est détenu par la Banque de France, agissant au nom, pour le compte et sous l'autorité de celle-ci.* ». L'article L711-3 du même code précise également que « *l'institut d'émission des départements d'outre-mer est en outre chargé, de mettre en circulation les monnaies métalliques* » et « *d'exercer les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État et d'assurer toutes prestations d'étude ou de service pour le compte de tiers, après accord de la Banque de France.* »

Le dernier contrôle de la Cour sur l'IEDOM s'est achevé en 2003. La Cour préconisait alors un changement de statut, soit par intégration pure et simple de l'IEDOM à la Banque de France, soit par filialisation. Ce dernier statut a fini par être mis en œuvre, 14 ans plus tard, en janvier 2017. La filialisation s'inscrit dans un processus long d'alignement progressif des missions, des métiers et des outils avec ceux de la Banque de France et inversement d'éloignement de l'AFD. Elle accompagne également un mouvement plus récent de « mise sous tension » de l'institut, dont les dépenses avaient eu tendance à croître très fortement jusqu'au début de années 2010 et qui sont depuis mieux maîtrisées.

Le présent rapport examine tout d'abord l'organisation la gouvernance et le pilotage de l'institut (I), puis ses missions (II), ses moyens (III) et enfin ses comptes (IV).

1 ORGANISATION, GOUVERNANCE ET PILOTAGE

1.1 Les organes de gouvernance

La nature et la composition des organes de gouvernance ont été modifiées à l'occasion du changement de statut en 2016. Les évolutions qu'ils ont connues traduisent une plus grande indépendance de l'institut à l'égard de l'État et des collectivités, son rapprochement avec la Banque de France, et un pilotage plus resserré des agences.

1.1.1 Le conseil général de l'IEDOM et le comité de liaison

Jusqu'à son changement de statut en 2016 (voir ci-dessous), l'IEDOM était administrée par un conseil de surveillance dont la composition, modifiée en 2010, traduisait alors une adaptation partielle aux dispositions de l'article 130 du traité prévoyant la totale indépendance des banques centrales à l'égard des États.

- a) Cette indépendance des banques centrales suppose qu'elles ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions des États ; le statut d'établissement public de l'IEDOM n'y satisfaisait donc pas et faisait l'objet de nombreuses discussions avec la BCE, à la suite du transfert des compétences monétaires nationales à la BCE le 1^{er} janvier 1999.

Ce statut a été toutefois conservé, sous réserve que l'IEDOM soit sous la gouvernance de la Banque de France³, cette dernière assumant la responsabilité financière de son activité. Il en a résulté⁴, de 2001 à 2010, un conseil de surveillance, de 15 membres présidé par le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant, et dans lequel les représentants de la Banque sont majoritaires à côté de personnalités qualifiées en raison de leurs compétences dans les domaines monétaire financier ou économique de l'outre-mer nommées conjointement par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre de l'Outre-Mer. De leur côté les représentants de l'État, désignés l'un, par le ministre chargé de l'Économie et l'autre, par le ministre de l'Outre-Mer, ne participent aux réunions du Conseil de surveillance qu'à titre d'observateurs et sans voix délibérative.

- b) La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et le décret n° 2010-39 du 11 janvier 2010 (codifiés à l'article L711-5 du Code monétaire et financier) approfondit cette indépendance à l'égard de l'État et des

³ Avis de la BCE du 17 février 2000.

⁴ L'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959, créant l'IEDOM, a été modifiée par l'ordonnance n° 2000-347 du 19 avril 2000, et complétée par le décret n° 2000-545 du 20 juin 2000.

collectivités en modifiant la composition du conseil de surveillance et en créant un comité économique consultatif :

- le conseil de surveillance, toujours présidé par le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant, ne comprend plus désormais que cinq membres dont quatre représentant la Banque de France et un membre élu par le personnel ; les deux représentants de l'État ont toujours le statut d'observateurs sans voix délibérative ;
- les personnalités qualifiées sont désormais membres d'un comité économique consultatif chargé d'étudier les questions relatives à la conjoncture et au développement économique des départements et collectivités d'outre-mer situés dans le champ d'intervention de l'Institut. Ce conseil, également présidé par le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant, est composé de douze membres dont huit personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences dans les domaines monétaire, financier ou économique de l'outre-mer et nommées conjointement pour quatre ans par les ministres chargés de l'Économie et de l'Outre-mer.

c) La transformation de l'IEDOM d'établissement public en société au 1^{er} janvier 2017 (article 152 de la loi dite « Sapin 2 ») clarifie davantage la situation en entraînant la suppression du conseil de surveillance et la création d'un conseil général : les collectivités et l'État ne participent plus aux instances de gouvernance de l'IEDOM ; ces dernières ne relèvent plus de la loi ou du règlement mais des statuts de la SAS IEDOM et sont au nombre de deux :

- le conseil général de l'IEDOM chargé de l'administration de la société du même nom. Saisi par son président pour avis consultatif sur un certain nombre de sujets intéressant l'IEDOM, il est présidé par le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant. Il est composé de cinq membres dont le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant, le président de l'IEDOM, deux représentants de la Banque de France et un représentant du personnel ;
- le « comité de liaison » entre l'IEDOM et l'État, dont la création avait été explicitement mentionnée dans l'étude d'impact⁵ associée au projet de loi ; il s'agit d'*« un lieu d'échanges de vue et d'information, notamment sur les activités de l'IEDOM ainsi que sur les problématiques économiques et financières des territoires. »*⁶. Ce comité est composé de cinq membres dont le président de l'IEDOM, deux nommés par la Banque de France et l'IEDOM et deux autres nommés par les ministres chargés de l'Économie et de l'Outre-mer ; il se réunit au moins une fois par an.

⁵ https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/20160330_etude_impact_pjl_sapin2.pdf, page 206.

⁶ Article 10 des statuts.

1.1.2 Le Président, le directeur et les comités de direction

Le Président de l'IEDOM (depuis le 1^{er} janvier 2017, antérieurement le directeur général) assure la gestion de l'institut, sous le contrôle du conseil ; nommé par le Gouverneur de la Banque de France depuis 2000 (cf. section 1.1.1. a) ci-dessus), il agit selon les instructions de ce dernier pour les missions relevant du Système européen de banques centrales. Il est membre du comité de direction de la Banque de France, « *cœur de la gouvernance opérationnelle de la Banque de France* »⁷ qui comprend, outre le Gouverneur et les deux sous-gouverneurs, douze membres dont les responsabilités sont autrement plus étendues que celles du président de l'IEDOM⁸. Il n'est pas démontré que ce positionnement soit autre que flatteur.

Le président de l'IEDOM, qui est également directeur général de l'IEOM, nomme le directeur des instituts. Ce dernier assure, par délégation du président de l'IEDOM/Directeur général de l'IEOM, la direction opérationnelle des deux instituts et préside la plupart des comités de pilotage ; il supervise en direct le réseau des agences et délègue sa signature aux directeurs de division pour des montants limités⁹.

Les comités de direction ont évolué au cours du temps. Entre 2012 et 2018, leur rationalisation bienvenue a conduit à la suppression de deux comités (comité des publications et comité des procédures), à l'intégration de trois comités (comité de stratégie fiduciaire, comité de stratégie du patrimoine immobilier, comité de stratégie informatique) au sein du comité exécutif nouvellement créé, et à une association plus fréquente des agences au fonctionnement général de l'institut.

Les comités de direction se composent aujourd'hui de trois organes communs aux deux instituts¹⁰ :

- le comité exécutif (Comex) présidé par le Président de l'IEDOM ou en son absence par le directeur des instituts, qui se réunit en formation standard toutes les semaines et en formation « métier » en tant que de besoin. Il comprend quatre autres membres permanents. Lors de ses réunions en formation métier¹¹, en sont membres des représentants de la Banque de France ;
- le comité de direction, instance d'information et d'échange, qui comprend les membres du Comex et s'élargit aux responsables de division, aux directions d'agence et à deux autres responsables au siège¹² ; il se réunit toutes les semaines en formation restreinte en associant une agence des instituts en visio-conférence, et deux fois par mois en formation élargie ;

⁷ Source Rapport annuel 2017 de la Banque de France.

⁸ Le directeur général de la Stabilité financière et des Opérations, le directeur général des Services à l'économie et du Réseau, le directeur général des Études et des Relations internationales, le directeur général des Statistiques, le directeur général de la Fabrication des billets, le directeur général des Ressources humaines, le Secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, le Contrôleur général, le directeur des Services juridiques, le Secrétaire général et son adjoint, secrétaire du comité.

⁹ Inférieurs à 25 000€, sauf pour la division fiduciaire pour laquelle un seuil de 150 000€ a été retenu.

¹⁰ Note N.DGL 2018-02 du 24 janvier 2018.

¹¹ Organisation et Informatique, Immobilier, Sécurité.

¹² Le conseiller ACPR et le responsable de la cellule communication et secrétariat des conseils.

- le comité de contrôle interne qui pilote la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne ; également présidé par le Président de l'IEDOM, il comprend quatre autres membres, dont l'Inspecteur général de la Banque de France en charge du contrôle périodique des instituts, et se réunit deux fois par an.

1.2 La stratégie et la performance

Les documents stratégiques de référence sont les plans à moyen/long terme (1.2.1). Ils ne comportent cependant pas de dimension comparative permettant d'apprécier le chemin de progression de la performance des instituts (1.2.2). Ils ne peuvent pas non plus être mis en regard du contrat de performance signé entre l'État et l'IEDOM pour les missions de service public et d'intérêt général, ce dispositif n'étant pas appliqué (1.2.3). La seule dimension structurante est récente et matérialisée par un échange de lettres entre le Gouverneur de la Banque de France et le Ministre relatif au plan de maîtrise des charges (1.2.4).

1.2.1 Les plans d'entreprise

Depuis 2005, trois plans d'entreprise à cinq ans se sont succédé : le plan CAP 2010, le plan CAP 2015, et Ambitions 2020. Ces horizons sont communs aux deux instituts et calés sur celui du plan d'entreprise de la Banque de France.

Le plan CAP 2010 avait mis l'accent sur la communication interne et externe qui a conduit à la création de la division Communication au siège.

Le plan CAP 2015 s'était davantage focalisé sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion. Il visait différentes options d'organisation des fonctions supports des instituts de nature à améliorer l'animation du réseau d'agences, à réduire le risque de dépendance sur ses applicatifs informatiques, et à améliorer la fonction Achats. Il exprimait le souhait que les différents statuts des personnels locaux soit à tout le moins harmonisés¹³ sans en faire pour autant un axe stratégique.

Le plan Ambitions 2020 poursuit dans cette voie d'une meilleure performance en définissant douze chantiers de transformation pour les instituts avec pour fil conducteur « l'adossement à la Banque de France ». Ces chantiers sont les suivants : plateforme de données économiques et financières, impact des publications, instruments de politique monétaire dans la zone du Franc Pacifique (XFP), productivité des activités fiduciaires, nouveaux outils de cotation, nouveaux outils de traitement du surendettement, nouveau système de pilotage de la performance, organisation du siège et des agences au travers de la régionalisation, de la mutualisation et de l'externalisation, accompagnement RH, outils collaboratifs, empreinte environnementale, éducation économique et financière.

¹³ « À cet égard, il est souhaitable qu'au cours des années du Plan d'Entreprise CAP 2015, on parvienne à harmoniser, voire à unifier, les différents statuts des personnels locaux de l'IEDOM » p. 24.

Le chantier « organisation du siège et des agences au travers de la régionalisation, de la mutualisation et de l'externalisation » a débuté ses travaux avec la désignation de directeurs d'agences délégués à ces projets par thème et région : ainsi pour la région Antilles-Guyane, le directeur de l'agence de Martinique est délégué au projet de transformation des activités « entreprises », celui de l'agence de Guadeloupe à celui des activités « particuliers », et celui de Guyane à celui des activités « gestion » (qui comprend les ressources humaines, la comptabilité, les achats). Curieusement les études n'ont pas été sélectionnées alors que cette activité présente dans chaque agence et au siège, comporte, comme les autres thèmes sélectionnés, des opportunités de mutualisation et de régionalisation dont l'analyse approfondie peut être source d'une meilleure efficacité et efficience.

1.2.2 Un parangonnage limité

Pour établir leur stratégie, l'IEDOM et l'IEOM disposent de deux références : celle de la Banque de France, et de l'institut « frère » (IEOM /IEDOM selon le cas). En revanche, ni les tutelles, ni les instituts n'ont éprouvé le besoin de mesurer l'étendue des missions, leur efficacité et leur efficience à l'aune de celles de banques centrales comparables.

La direction générale du Trésor, interrogée sur le sujet, fait référence à un panel de banques centrales limitrophes qui s'avère large (cf. tableau ci-dessous) et sans grande utilité.

Tableau n° 1 : Les banques centrales limitrophes

<i>Pays frontaliers des DOM/COM</i>	<i>Banques ou Instituts d'émission</i>
<i>Australie (Nouvelle-Calédonie)</i>	Reserve Bank of Australia
<i>Barbade (Martinique)</i>	Central Bank of Barbados
<i>Brésil (Guyane)</i>	Banco Central do Brasil
<i>Canada (Saint-Pierre et Miquelon)</i>	Bank of Canada
<i>Comores (Mayotte)</i>	Banque Centrale des Comores
<i>Dominique (Guadeloupe et Martinique)</i>	Eastern Caribbean Central Bank
<i>Fidji (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna)</i>	Reserve Bank of Fidji
<i>Kiribati (Polynésie française)</i>	Government of Kiribati
<i>Madagascar (Réunion)</i>	Banque Centrale de Madagascar
<i>Maurice (Réunion)</i>	Bank of Mauritius
<i>Nouvelle-Zélande (Wallis-et-Futuna)</i>	Reserve Bank of New Zealand
<i>Royaume des Pays-Bas (Saint-Martin)</i>	De Nederlandsche Bank N.V.
<i>Sainte-Lucie (Martinique)</i>	Eastern Caribbean Central Bank
<i>Salomon (Nouvelle-Calédonie)</i>	Central Bank of Solomon Islands
<i>Samoa (Wallis-et-Futuna)</i>	Central Bank of Samoa
<i>Surinam (Guyane)</i>	Centrale Bank Van Suriname
<i>Tonga (Wallis-et-Futuna)</i>	National Reserve Bank of Tonga
<i>Vanuatu (Nouvelle-Calédonie)</i>	Reserve Bank of Vanuatu
<i>Venezuela (Guadeloupe et Martinique)</i>	Banco Central de Venezuela

Source : Direction générale du Trésor, DGOM

De fait, la comparaison ne peut pas s'établir avec des banques centrales opérant sur des territoires dont la population est bien supérieure (Australie, Brésil, Canada, République Dominicaine, Haïti, Jamaïque, Venezuela, Nouvelle Zélande).

Certes, peu de territoires ont adopté une monnaie différente de celle qui est la plus utilisée dans leur zone géographique d'influence (cf. tableau n° 2 ci-après).

Tableau n° 2 : Banques centrales dans des territoires comparables

Zone géographique des instituts	Territoire comparable	Banque centrale	Monnaie	Peg
Océan Indien				
Réunion	Madagascar	Banque centrale de Madagascar	Ariary	
	Maurice	Bank of Mauritius	Roupie mauricienne	
Mayotte	Comores	Banque centrale des comores	Franc comorien	€
Caraïbes				
Guyane	Suriname	Central Bank of Surinam	\$ du Surinam	US \$
	Guyana	Banque du Guyana	\$ guyanais	US \$
	Aruba	Centrale Bank van Aruba	Florin d'Aruba	US \$
Guadeloupe	Trinidad et Tobago	Central Bank of Trinidad and Tobago	\$ de Trinidad et Tobago	
Martinique	Barbades	Central Bank of Barbados	\$ de la Barbade	US \$
	Caraïbes néerlandaises (Bonaire, Saint Eustache et Saba)	De Nederlandsche Bank NV	US \$	US \$
Saint Barthélémy	Etats et TOM britanniques membres de l'ECCB*	Eastern Carribean Central Bank	\$ caribéen	US \$
	BVI**, Iles turques et caïques	Federal reserve Bank (NY)	US \$	US \$
	Iles Caïmans	Cayman Islands Monetary Authority	\$ des Iles Caïmans	US \$
Saint Martin	Curaçao			
	St Marteen	The Central Bank of Curaçao and Sint Maarten (CBCS)	Florin des antilles néerlandaises	US \$
Saint Pierre et Miquelon	Néant	Néant	Néant	
Pacifique (IEOM)				
Nouvelle Calédonie	Iles Salomon	Central Bank of Solomon Islands	\$ des iles salomon	
	Vanuatu	Reserve Bank of Vanuatu	Vatu	
	Papouasie Nouvelle Guinée	Bank of Papua NewGuinea	Kina	
Wallis et Futuna	Fidji	Reserve Bank of Fidji	\$ Fidjien	
	Iles Samoa	Central Bank of Samoa	Tala	
	Tonga	National Reserve Bank of Tonga	Pa'anga	
	Nauru	Reserve Bank of Australia	AUD (\$ Australien)	AUD
Polynésie française	Kiribati	Reserve Bank of Australia	\$ de Kiribati et AUD	AUD
	Tuvalu	Reserve Bank of Australia	\$ de Tuvalu et AUD	
	Iles Marshall	Federal reserve Bank (SF)	US \$	US \$
	Micronésie	Federal reserve Bank (SF)	US \$	US \$

* 8 Etats Membres ou non membres du Commonwealth (Sainte Lucie, Saint vincent et les grenadines, St Kitts and Nevis, Grenade, Dominique, Antigua et Barbuda) et 2 TOM britanniques (Anguilla et Montserrat)

**Les BVI (British Virgin Islands) comme les Iles turques et Caïques sont des TOM britanniques

Source : Cour des comptes

- la zone des Caraïbes (y compris Guyane) est sous l'influence forte du dollar US, les monnaies adoptées par de nombreux pays de la zone ayant une parité fixe avec ce dernier ; c'est le cas notamment des États (auxquels se sont joints deux TOM britanniques représentant une population cumulée de 600 000 personnes) qui se sont regroupés dans une union monétaire et ont pour banque centrale commune l'*Eastern Caribbean central Bank*, dont le champ d'action s'est étendu à la surveillance de la stabilité financière et à la création d'organes communs (crédit bureau, régulateur des marchés financiers, système de paiement) ; plus encore, certains

territoires insulaires pourtant rattachés à un pays de la zone euro (les caraïbes néerlandaises qui sont des municipalités à statut particulier des Pays-Bas) ou au Royaume-Uni (cas de deux autres TOM britanniques dans la même zone des caraïbes) ont choisi le dollar US comme monnaie de circulation ;

- il n'y a pas de comparaison possible pour Saint-Pierre et Miquelon ;
- la situation est moins nette dans les États insulaires de la zone Pacifique : si certains d'entre eux ont lié leur destin monétaire à l'Australie, et parfois aux États-Unis en adoptant le dollar US comme monnaie, beaucoup ont leur propre monnaie.

La Banque de France fait valoir que « *le passage à l'euro de la zone XPF n'est actuellement pas envisagé par les représentants des trois collectivités concernées présents dans les instances de gouvernance de l'IEOM. En particulier les partis néocalédoniens sont tous deux favorables à la conservation du franc Pacifique.* ». Ce *statu quo* en faveur de la « doctrine Chirac »¹⁴ en zone XFP et l'application des normes BCE à l'IEDOM ne constituent cependant pas des arguments suffisants pour considérer que les performances des instituts et notamment celles des différents métiers des instituts tels que définis par les plans d'entreprise (fiduciaire, activités grand public, études, moyens et systèmes de paiement, entreprises, établissements de crédit) ne puissent être comparées.

Cette comparaison a d'ailleurs été effectuée pour apprécier la productivité des services entreprises, particuliers et monnaie fiduciaire de l'IEDOM par rapport à celle des services de la Banque de France. La similarité des performances dans les services monnaie fiduciaire mise en évidence par le contrôle de gestion a conduit à ne pas lancer d'investigations complémentaires. En revanche la productivité des agences IEDOM dans les domaines Entreprises et Particuliers s'avérant moindre, une mission d'audit¹⁵ a été diligentée et a permis de revoir certains processus en s'inspirant de bonnes pratiques (caractère obligatoire de la prise de rendez-vous des surendettés, systématisation des envois postaux, concentration de la réception du public sur des plages horaires prédéterminées, limitation de la taille des délégations pour des visites d'entreprises par exemple), de pousser à une meilleure utilisation des outils de traitement des dossiers et de reporting. Elle devrait conduire l'IEDOM à adopter une organisation centralisant les opérations de *back office* de surendettement et de cotation des entreprises sur un seul site par zone géographique à horizon 2020. Cette démarche d'analyse des meilleures pratiques devrait être systématisée.

Recommandation n° 1. (IEDOM) : Systématiser la démarche de performance par métier et fixer en conséquence des objectifs permettant de mesurer la performance comparée de chaque métier pour l'IEDOM, l'IEOM et la Banque de France.

¹⁴ À savoir la conservation du franc Pacifique (XFP) pour les trois collectivités ou le passage à l'Euro pour les trois collectivités.

¹⁵ Audit sur la productivité des services entreprises et surendettement de l'IEDOM. Novembre-Mars 2017.

1.2.3 Le contrat de performance

Le contrat de performance fixe le cadre général des relations entre l'État et l'IEDOM pour la réalisation de ses missions de service public qui concernent la gestion des comptes du Trésor Public jusqu'en 2015, le secrétariat des commissions de surendettement des particuliers, l'observatoire des tarifs bancaires, et ses missions d'intérêt général relatives à la publication d'informations sur la santé économique des collectivités concernées en partenariat avec l'Insee, la production d'informations pour la communauté bancaire, l'expertise dans le cadre de la médiation du crédit, et à la gestion d'information sur la cotation des entreprises.

Le contrat de performance du 7 décembre 2012 entre l'État et l'IEDOM, conclu pour une durée illimitée, précise que ces prestations sont facturées au coût complet (article 2 3^{ème} alinéa), que l'objectif de rémunération est triennal (article 2 2^{ème} alinéa), que des conventions spécifiques pour chaque type de prestation en fixent le contenu, les objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi que les indicateurs de mesure (article 1^{er}), et enfin que la commission de suivi du contrat de performance de la Banque de France, dite « commission Euvrard », est également chargée du suivi du contrat de performance de l'IEDOM (article 6).

De fait :

- en raison de la hausse sensible des charges d'exploitation des instituts, l'État a décidé à compter de 2010 de déconnecter la rémunération versée des niveaux refacturés au coût complet ;
- les objectifs triennaux de rémunération ne sont pas détaillés par prestation mais globalisés pour les quatre (puis trois) prestations considérées ; ils ont été biennaux pour les années 2016 et 2017 ;
- les conventions spécifiques sont souvent antérieures au contrat de performance de 2012 et ne comportent pas nécessairement d'indicateurs de performance contraignants¹⁶ ; seule la convention du 12 décembre 2013 pour la période 2013-2015 relative au surendettement répond aux exigences fixées par le contrat de performance mais elle n'a pas été mise à jour depuis ;
- le mécanisme de suivi par la commission Euvrard n'a pas été mis en place¹⁷.

Au total la contractualisation et le pilotage de la performance tels que conçus en 2012 sont donc défailants. Une réflexion conjointe a été engagée par la DGTrésor et les instituts en 2018 pour simplifier et toiler ce dispositif mais n'a toujours pas abouti. Il est urgent d'y remédier, en veillant à articuler cette redéfinition du contrat de performance avec celle que la Cour a recommandé d'engager dans son rapport public thématique de décembre 2018 sur la Banque de France, s'agissant du contrat de performance entre la Banque de France et l'État.

¹⁶ Convention du 1^{er} octobre 2002 sur la tenue du FCC (Fichier Central des Chèques), convention du 12 décembre 2013 sur la mise en circulation de monnaies métalliques.

¹⁷ À la demande de transmission des avis de la commission, l'IEDOM fait valoir que « *cette commission ne s'est jamais réunie dans la configuration mentionnée dans l'article 6 des contrats de performance* ».

1.2.4 La réduction des charges liées à l'adossement de l'IEDOM à la Banque de France

a) L'évaluation du rapport IGF/Banque de France

Dans leur rapport de juillet 2014, l'IGF et l'Inspection générale de la Banque avaient proposé de supprimer l'IEDOM et de confier ses missions à la Banque de France en dépit des difficultés d'une telle solution. Elles considéraient qu'une telle solution entraînerait pour l'IEDOM des économies de 7 à 8 M€ par an liées à la suppression du siège commun, et une dynamisation du pilotage des agences locales.

b) Une ambition bien plus modeste

De fait, cette option n'a pas été retenue par le législateur et l'orientation stratégique la plus structurante reste celle prise par Gouverneur de la Banque de France à l'égard du Ministre de l'économie et des finances prise à l'occasion du changement de statut de l'IEDOM par lettre du 14 décembre 2016.

Dans ce courrier le Gouverneur indique que les synergies de coûts entre la Banque de France et l'IEDOM devraient s'établir à 5,1 M€ jusqu'en 2020, les charges d'exploitation annuelles de l'IEDOM devant être réduites structurellement de 1,8 M€ à compter de 2020.

Cette synergie récurrente de 1,8 M€ se décompose en trois éléments :

- pour l'essentiel (1,1 M€) une économie de loyer liée au déménagement du siège dans des locaux moins spacieux, et moins coûteux en termes de charges locatives et d'entretien ;
- la reprise de l'Inspection générale des instituts par la Banque de France (0,5 M€) ;
- la réduction des coûts récurrents d'hébergement informatique (0,2 M€).

Elle apparaît modeste au vu de l'ensemble des charges d'exploitation de l'IEDOM (plus de 46 M€). Elle se traduira par une réduction des frais de siège refacturés annuellement par l'IEDOM à l'IEOM, l'effet en étant évalué à 1,4 M€ sur la période 2018-2020 et devant dégager au-delà de 2020, 0,2 M€ d'économies récurrentes.

d) Une vision-cible qui devrait conduire à un siège moins étoffé

Une vision-cible possible serait de centrer le siège des instituts sur son rôle de pilotage stratégique et de mise en œuvre des projets structurants (tels que la refonte de la politique monétaire de l'IEOM) de responsabiliser davantage les agences sur leurs coûts, et de faire en sorte que les grands métiers de la Banque de France intègrent en amont les préoccupations spécifiques des territoires d'outre-mer.

Une telle cible se traduirait par un siège d'une cinquantaine de personnes et n'incorporerait pas les effets de la régionalisation des métiers « entreprises », « particuliers », « gestion », et *a fortiori* « études », sur les coûts des agences, lesquels devraient en tout état de cause baisser compte-tenu de l'évolution de la pyramide des âges. Sur la base des informations fournies par la comptabilité analytique de l'IEDOM, cette plus forte intégration des métiers à la Banque de France pourrait donc se traduire par une réduction des effectifs du siège commun d'une vingtaine d'ETP, et des surfaces occupées qui seraient ainsi moins consommatrices de loyer. Ces évolutions devraient être engagées à l'issue de l'actuel plan d'entreprise « Ambitions 2020 ».

En raison des nombreuses insatisfactions exprimées par la direction générale des instituts sur la prise en compte des spécificités d'outre-mer par les métiers de la Banque de France, la direction générale de l'institut est opposée à cette perspective. Elle fait valoir que la fragmentation des compétences au sein des grandes directions de la Banque de France rend indispensable le rôle « d'assembleur » du siège des instituts et que ce rôle, pour être efficace, doit être plus opérationnel que stratégique. Ce disant, elle plaide pour un *statu quo* des activités du siège et considère que l'évolution en cours vers une plus grande professionnalisation des métiers et un adossement plus important à la Banque de France ne devrait pas conduire à terme à un changement de la répartition des tâches entre le siège de l'IEDOM et la Banque de France.

Recommandation n° 2. (IEDOM, IEOM, Direction générale du Trésor) : Mettre à jour et simplifier le dispositif de contractualisation et de pilotage de la performance entre l'État et les instituts et y intégrer, s'agissant de l'IEDOM, un objectif de réduction significative des effectifs du siège en contrepartie d'une intégration par les directions métier de la Banque de France des spécificités de l'outre-mer dans leurs processus opérationnels..

1.3 L'organigramme et les implantations

L'organigramme de l'IEDOM figure en annexe 1. Il a été peu modifié au cours de la période contrôlée. Les responsables de divisions et les directeurs d'agences sont placés sous l'autorité hiérarchique de la direction de l'institut.

Il y a aujourd'hui cinq divisions « métiers », très opérationnelles, dont les missions sont précisées par note de service :

- Observatoire économique et monétaire (OEM),
- Fiduciaire sécurité immobilier (FSI),
- Services financiers (SEF),
- Pilotage, gestion, achats (PGA),
- Organisation, systèmes d'information (OSI).

Les services d'appui comportent deux divisions (la division Ressources humaines, et la division Risques et continuité d'activité), ainsi qu'une cellule chargée de la communication et du secrétariat des conseils, le conseiller juridique et le conseiller ACPR, placés tous trois sous l'autorité fonctionnelle du Président de l'IEDOM.

Les six agences de l'IEDOM sont situées dans trois bassins géographiques différents : les Antilles (Guyane, Guadeloupe, qui étend sa « juridiction » aux îles du Nord - Saint Barthélémy et Saint Martin -, et Martinique), dans l'océan indien (La Réunion, Mayotte) et dans l'Atlantique Nord (Saint-Pierre et Miquelon).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'IEDOM a été transformé en société au 1^{er} janvier 2017, et est désormais une filiale à 100 % de la Banque de France. Cette transformation traduit une plus grande indépendance de l'institut à l'égard de l'État et des collectivités, son rapprochement avec la Banque de France et un pilotage plus resserré des agences par le siège de l'IEDOM, et s'est accompagnée d'une simplification bienvenue de la gouvernance et de la comitologie internes. Les plans à moyen/long terme ne comportent cependant pas de dimension comparative permettant d'apprécier le chemin de progression de la performance de l'institut dans l'exercice de ses différentes missions et ne peuvent pas non plus être mis en regard du contrat de performance signé entre l'État et l'IEDOM pour les missions de service public et d'intérêt général, ce dispositif n'étant pas appliqué et devant faire d'une refonte complète prochainement. L'échange de lettres entre le Gouverneur de la Banque de France et le Ministre de décembre 2016 sert toutefois de feuille de route à l'IEDOM en termes de maîtrise de ses charges et devrait le conduire à enregistrer le bénéfice de synergies de coûts récurrentes d'environ 2 M€, bien inférieures à celles qui aurait résulté d'une suppression du siège commun entre l'IEOM et l'IEDOM que préconisait l'Inspection générale des finances et celle de la Banque de France en 2014. Sans méconnaître le rôle du siège de l'IEDOM dans l'accompagnement des agences et dans la prise en compte des spécificités de l'outre-mer par les grands métiers de la Banque de France, celui-ci devrait à terme, être plus resserré, pour être concentré sur sa mission de pilotage stratégique et responsabiliser davantage les agences sur leurs coûts.

2 LES MISSIONS

2.1 La mission fiduciaire

L'IEDOM, agissant au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France, met en œuvre la mission de banque centrale dans sa zone d'intervention de mise en circulation et d'entretien de la monnaie fiduciaire.

a) Contenu de la mission

Les signes monétaires qui ont cours légal dans la zone d'intervention de l'IEDOM sont les mêmes qu'en métropole. L'IEDOM a ainsi la responsabilité :

- de satisfaire les besoins en numéraire, ce qui suppose d'évaluer correctement ces besoins, de prévoir la production de nouveaux signes monétaires, et d'assurer leur acheminement vers ses serres ;
- de mettre en circulation les billets et pièces en euros, ce qui suppose de contrôler leur authenticité et leur qualité¹⁸, conditions de la confiance du public et du sérieux de la lutte contre la contrefaçon, d'assurer la sécurité de leur stockage dans ses serres et de leur remise aux sociétés de transport de fonds et aux établissements bancaires, ainsi que leur tri, leur recyclage et leur destruction. Dans le cadre de l'harmonisation des pratiques au sein de l'Eurosystème, le recyclage des pièces et des billets en euros par des opérateurs de la filière fiduciaire autres que la banque centrale est possible depuis 2005, sous le contrôle de celle-ci¹⁹.

Les risques d'attaque lors d'un approvisionnement et de défaillance des dispositifs de sécurité sont provisionnés à hauteur de 10 M€ chacun. Ils constituent 50 % de la réserve pour risques généraux de l'IEDOM.

b) Particularités de la mission de l'IEDOM

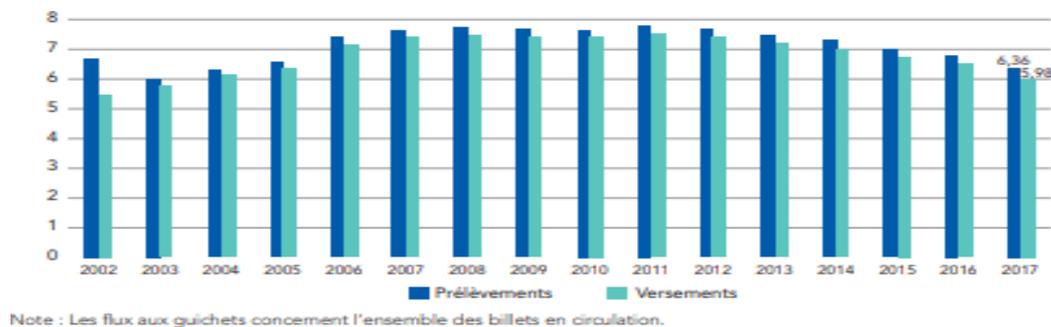
La mission fiduciaire de l'IEDOM dans sa zone d'intervention présente toutefois des particularités par rapport à celle effectuée en métropole.

En particulier, les flux de versements (dépôts aux guichets) et de prélèvements (retraits) y sont plus dynamiques (voir graphiques ci-dessous) : alors que globalement les flux de billets en circulation sont en baisse depuis 2011 pour l'ensemble Banque de France et IEDOM, cette baisse n'est que très récemment apparue (2017) dans l'ensemble des territoires de l'IEDOM et ne concerne toujours pas Mayotte.

¹⁸ Le tri est constitué de quatre opérations effectuées en un seul traitement par une même machine : identification de la dénomination, comptage, authentification et tri qualitatif ; la qualité du billet est définie par trois familles de critères : mécaniques, optiques et signes de sécurité.

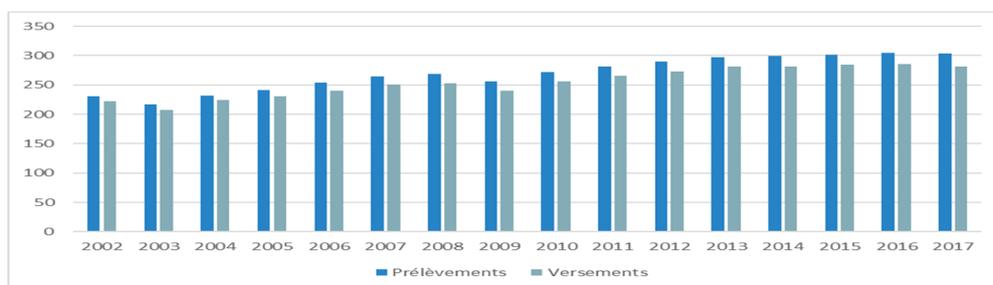
¹⁹ Décret n° 2005-487 (JO du 19 mai 2005) ; les règles relatives au recyclage des billets en francs CFP ont été fixées par le conseil de surveillance l'IEOM en décembre 2015.

Graphique n° 1 : Flux de billets aux guichets de la Banque de France et de l'IEDOM (2002-2017)
(en milliards de billets)



Source : Rapport annuel 2017 de la Banque de France

Graphique n° 2 : Flux de billets aux guichets de l'IEDOM (2002-2017)
(en millions de billets)



Source : Rapports d'activité de l'IEDOM

Cette utilisation des espèces est plus importante qu'en métropole²⁰.

L'IEDOM ne dispose toutefois pas d'informations pertinentes sur les nouveaux comportements bancaires (paiements par carte, paiements par internet mobile) alors que ces derniers sont appelés à structurer différemment l'exercice de sa mission fiduciaire.

Recommandation n° 3. (Banque de France) : Procéder, en lien avec l'IEDOM, à une étude de l'évolution des comportements de paiement dans les DOM (paiements par carte, paiements par internet mobile) et en tirer les conséquences sur l'exercice de la mission fiduciaire.

²⁰ Source : IEDOM Note expresse N° 358 – L'argent liquide et les Réunionnais – Caractéristiques et enjeux de l'utilisation des espèces ; à fin décembre 2014 la moyenne européenne s'établissait à 2 800 euros par habitant, supérieure à celle de la France (1 635 euros), de la Martinique et la Guadeloupe (autour de 2 500 euros) mais inférieure à celle de la Réunion (4 200 euros), de Mayotte (3 900 euros), et surtout de la Guyane (plus de 12 500 euros).

c) Rôle du siège de l'IEDOM

Le siège de l'IEDOM étant commun avec celui de l'IEOM, la mission fiduciaire s'étend au contrôle des besoins en Francs XFP exprimés par les agences de l'IEOM, aux relations avec la Banque de France et la Monnaie de Paris pour la fabrication de ces signes monétaires, à l'organisation de leur acheminement dans les territoires concernés et à la supervision des projets immobiliers et d'équipement en machines de tri conformes aux exigences techniques et réglementaires (cf. partie 3 « Les moyens »).

Deux projets récents témoignent de cette implication forte du siège :

- le marché de transport de valeurs par Brinks à destination des agences de l'IEDOM et de l'IEOM a été établi par le siège en début d'année 2017 : il est commun à l'IEOM et l'IEDOM, ceux-ci ayant constitué un groupement de commandes dans lequel l'IEDOM est le coordonnateur chargé d'attribuer le marché, de le signer et de le notifier. L'implication du siège avait déjà été déterminante pour réduire les coûts de transport de stocks de signes monétaires à destination des agences en organisant des approvisionnements annuels alors que leur fréquence était auparavant mensuelle.

- le déploiement du projet MIDEF (Modernisation de l'Informatique pour le Développement de l'Efficiencia dans le domaine Fiduciaire) de la Banque de France dans les agences outre-mer dicté par la suppression de la Nouvelle Application d'Encaisse (NAE) à horizon 2020 (cf. partie 3 précitée) est piloté par le siège.

2.2 Les études

Selon la comptabilité analytique de l'Institut, l'IEDOM consacrait, en 2017, 20 ETP à la réalisation d'études économiques et de conjoncture : 3 personnes au siège et 17 personnes en agence. Ces effectifs sont en très légère baisse depuis 4 ans (de 21,1 ETP en 2013 à 19,8 ETP en 2017). Chaque agence (hors Saint-Pierre et Miquelon) réalise plus de 30 études par an, dont une partie n'est pas publique, mais destinée au seul siège (enquêtes de conjoncture bancaire, suivi trimestriel des risques bancaires) ou à l'ACPR (notes de risque à la demande de celle-ci). En matière de conjoncture, l'IEDOM réalise des enquêtes auprès d'un échantillon d'entreprises et réalise des publications récurrentes par géographie : les « Tendances conjoncturelles ».

L'intérêt d'enquêtes de conjoncture sur des territoires qui reposent largement sur un tissu de petites entreprises, dont il peut donc être difficile de trouver un échantillon réellement représentatif, peut être discuté et l'IEDOM n'a pas manqué de se poser la question.

Trois études, en 2004, 2010 et 2015, se sont attachées à tester le lien entre les résultats de ces enquêtes de conjoncture et l'activité sous-jacente. Cette analyse est plus difficile qu'en métropole en raison de la faiblesse des indicateurs infra-annuels sous-jacents et, notamment, de l'absence de données trimestrielles de PIB. Les analyses menées par l'IEDOM, en comparant les résultats des enquêtes de conjoncture aux données de PIB annuel ou aux quelques indicateurs infra-annuels existants, tendent toutefois à indiquer que ces enquêtes apportent une réelle information sur l'état de la conjoncture dans la plupart des territoires. Compte tenu de la rareté des informations conjoncturelles disponibles dans les DOM, la réalisation de ces enquêtes paraît donc justifiée.

La diffusion des informations correspondantes devrait toutefois être améliorée, sur aux moins trois points.

Tout d'abord, si l'indicateur synthétique, qui fournit un résumé de l'ensemble des questions posées dans ces enquêtes, a été mis à disposition des utilisateurs sur le site internet de l'IEDOM en janvier 2019, ce n'est pas le cas des séries dont il dérive. Il convient donc de poursuivre l'effort entrepris, avec un retard déjà important par rapport à la Banque de France ou, plus encore, l'Insee, en étendant ce téléchargement à l'ensemble des séries des enquêtes.

Ensuite, ces données ne sont présentées sous forme graphique, dans les publications de l'IEDOM qu'avec un recul temporel faible (quatre ou cinq ans), très inférieur par exemple à celui des enquêtes de l'Insee. Or le recul temporel est nécessaire pour pouvoir juger de l'état de la conjoncture en la replaçant par rapport aux épisodes passés. Il faudrait donc, dans les tableaux de bord conjoncturels de l'IEDOM, présenter ces données avec un recul plus grand.

Enfin, il serait utile de guider le lecteur sur les conséquences à tirer pour l'activité de la géographie concernée, à l'instar de la note de conjoncture de l'Insee ou, plus modestement, de l'Indicateur Synthétique Mensuel d'Activité (ISMA) de la Banque de France.

L'IEDOM réalise des études dans ses domaines « cœur de métier » et qui permettent d'exploiter les données statistiques récoltées par l'IEDOM dans ce cadre : évolutions monétaires ; coût du crédit aux entreprises ; suivi des crédits aux entreprises ; coût du crédit ; surendettement.

L'IEDOM réalise également des monographies sectorielles (par exemple sur le tourisme, l'économie verte), qui ne paraissent pas relever de son cœur de métier. On peut donc s'interroger sur l'opportunité pour l'IEDOM de s'y livrer, même s'il est probable que personne ne reprendrait cette activité si l'IEDOM venait à l'abandonner.

Enfin, l'IEDOM réalise ponctuellement des études plus analytiques, dans le cadre d'un partenariat avec l'Insee et l'AFD (dénommé CEROM) sur des sujets qui ne relèvent pas nécessairement du cœur de métier de l'IEDOM (comme « Le chantier de la Nouvelle route du littoral à la Réunion » ou « Les enjeux liés à la croissance démographique en Guyane »), mais qui ont l'intérêt de permettre la mise en œuvre de synergies au niveau de l'activité d'études de ses trois partenaires et de permettre une mutualisation des connaissances.

Globalement, au-delà des publications monétaires et financières qui relèvent de son cœur de métier, l'IEDOM a investi un champ laissé libre par les autres acteurs présents sur le territoire, celui de l'analyse des évolutions conjoncturelles du tissu économique des DOM²¹, en s'appuyant sur les contacts que son rôle d'opérateur de la Banque de France le conduit à entretenir. Pour autant, à l'instar de ce qui a été relevé concernant les enquêtes de conjoncture, les études produites par l'IEDOM restent essentiellement descriptives et ne permettent guère de comprendre l'origine des évolutions présentées.

Des entretiens que les rapporteurs ont eus avec le siège ou les agences, il ressort que les études menées par l'IEDOM relèvent aujourd'hui davantage d'une politique d'offre que d'une réponse à une demande exprimée *ex ante*. Plus largement, l'IEDOM n'a pas effectué d'analyse de son « lectorat » permettant de juger de l'intérêt de ses lecteurs pour ses productions, et les

²¹ L'Insee par exemple, qui est l'autre producteur d'études important dans les DOM, est plus porté sur les analyses structurelles et quantitatives.

statistiques de téléchargement ne témoignent pas d'un très fort appétit pour celles-ci : le nombre de consultations Internet des études produites par l'IEDOM s'élève en général à 2 ou 3 centaines par étude, voire moins. Seuls les rapports publics annuels pour la Guadeloupe et la Réunion approchent le millier de clics.

Recommandation n° 4. (IEDOM) : Réorganiser l'activité « études » et réduire substantiellement le nombre de publications de nature purement descriptive au profit d'études plus analytiques.

2.3 Les autres missions

2.3.1 Les systèmes de paiement

La gestion et la surveillance des systèmes de paiement dans les départements d'outre-mer avaient été profondément transformées depuis fin 1998 avec l'échange des virements, des avis de prélèvements, des titres interbancaires de paiement et des lettres de change-relevés, sous la forme de fichiers magnétiques au sein du système interbancaire de télécompensation (SIT) métropolitain.

Cette modernisation s'est poursuivie pendant la période examinée en sorte que la gestion et la surveillance des systèmes de paiement ne représente désormais plus une mission « cœur de métier » de l'IEDOM. En effet :

- la mise en place du système national d'échange d'images chèques (EIC) via le SIT a conduit dès février 2002 à la suppression des chambres de compensation locales, à l'exception de la chambre de compensation de Saint-Pierre et Miquelon²² et du centre de compensation physique des chèques de Saint-Denis de la Réunion²³ ;
- la mise en place de SEPA (*Single Euro Payment Area*), dont Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon étaient exclus à l'origine, à partir de 2008 (avec notamment la création du virement européen²⁴ sous ses différentes versions, la conversion du SIT, la gestion de la conversion des RIB en BIC+IBAN, la création du prélèvement européen²⁵, et la connexion au nouveau système européen de gros montants, TARGET 2) a conduit à la massification de nombreux traitements via les outils de la Banque de France ;
- à partir de 2010, le transfert vers SEPA du Trésor Public, dont l'institut d'émission était chargé d'exécuter et de centraliser les opérations, notamment les transferts de fonds avec les

²² Saint-Pierre a disposé d'un système local d'échanges internes pour l'ensemble des valeurs non dématérialisées jusqu'en 2012 et a basculé à l'EIC en 2013.

²³ Pour les chèques hors norme, et les chèques d'un montant élevé ; il y en avait deux sur le territoire métropolitain : Paris et Monaco.

²⁴ Dénommé SCT pour *SEPA Credit Transfer*.

²⁵ Dénommé SDD pour *SEPA Direct Debit*.

banques locales ou métropolitaines et l'encaissement des chèques déposés à ses guichets a réduit le rôle de l'IEDOM. L'IEDOM accédait aux systèmes de paiement interbancaires de détail (CORE, ex SIT, pour la France et STEP 2 pour les opérations transfrontières européennes) et de montant élevé (TARGET 2), en tant que sous-participant de la Banque de France. Suite à la migration des comptes du Trésor public de l'IEDOM vers la Banque de France en 2015, ce statut de sous-participant a été dénoncé par la Banque de France auprès des systèmes de paiement, l'IEDOM n'ayant plus de rôle effectif.

Cette fonction n'est donc désormais plus une mission directement opérationnelle pour l'IEDOM, l'expert chargé de la surveillance des systèmes et moyens de paiement au siège représentant les instituts dans les instances interbancaires de place et travaillant essentiellement pour l'IEOM et les collectivités du Pacifique.

2.3.2 Les services à l'économie

Les services à l'économie sont de deux types : l'accompagnement des entreprises et celui des publics fragiles.

a) L'accompagnement des entreprises

L'accompagnement des entreprises s'effectue au travers de la cotation et de l'intégration des données recueillies dans le dispositif national FIBEN - Fichier bancaire des entreprises, et de la médiation du crédit mise en place en 2008.

Ce dispositif d'accueil et d'aide des entreprises confrontées à des problèmes de financement, a conduit à l'examen de près de 1 000 dossiers depuis l'origine dont près des 2/3 ont été jugés éligibles. Cette faible proportion reflète les caractéristiques des entreprises locales de petite taille, avec peu de fonds propres, et un volume d'activité réduit. Plus de la moitié des entreprises et des emplois concernés sont situés à la Réunion. Depuis 2015, le nombre de dossiers acceptés en médiation est de l'ordre d'une vingtaine par an, et ne constitue donc pas une activité consommatrice de ressources.

Le soutien aux entreprises a pris récemment corps (début 2017) dans une procédure encore plus informelle de prévention des difficultés au travers de la désignation de correspondants TPE (très petites entreprises, moins de 10 salariés et/ou chiffre d'affaires de moins de 2 millions d'euros) chargés d'orienter les chefs d'entreprise concernés vers les réseaux professionnels concernés par le traitement de leurs difficultés. En moins d'un an, une centaine de dirigeants sont venus aux guichets des agences de l'IEDOM afin de bénéficier d'un accompagnement.

b) L'accompagnement des publics fragiles

Il s'effectue essentiellement au moyen du dispositif de prévention et de traitement du surendettement des particuliers, mais d'autres mesures y contribuent également (tel que le droit au compte). Cette mission consomme davantage de moyens que la précédente.

- La prévention et le traitement du surendettement des particuliers

Les agences assurent le secrétariat des commissions départementales de surendettement. Elles ont reçu, en 2017 2 208 dossiers dont environ 85 % sont recevables. Cette activité représente environ 1 % de l'activité des commissions de surendettement en métropole mesurée

en nombre de dossiers recevables ou en mesures prises par les commissions (procédures de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire, réaménagements de dettes avec ou sans conclusion de plans conventionnels par exemple). Par rapport à la métropole, les dossiers considérés comme traités car irrecevables ou clôturés, sont proportionnellement plus importants (2 %).

La dématérialisation des échanges avec les partenaires externes de l'IEDOM (portail créanciers, portail tribunal) et une organisation des flux sur un modèle *Front office/Back office* se mettent progressivement en place (cf. point 1.2.2 ci-dessus) et n'ont pas encore conduit à des améliorations significatives de la productivité.

- Les autres dispositifs

Les personnes (particuliers et personnes morales) qui ne disposent pas de compte de dépôt, peuvent bénéficier de la procédure dite « du droit au compte » qui conduit l'IEDOM à désigner d'office une banque qui sera tenue de leur ouvrir un compte avec accès à une offre dite de services bancaires de base. Cette procédure a été complétée en 2017 par une offre spécifique destinée aux personnes en situation de fragilité financière ou faisant l'objet d'une mesure de surendettement ou d'interdiction d'émettre des chèques facturée 3 € par mois au maximum. Elle comprend dix services bancaires de base et un plafonnement des commissions d'intervention à 4 €/opération et 20 €/mois²⁶.

1 647 personnes ont bénéficié de cette procédure du droit au compte en 2017, en baisse très sensible (- 27 %) par rapport à l'année 2016. Par-delà les éléments conjoncturels (mouvements sociaux en Guyane), cette baisse pourrait témoigner du succès des nouvelles formes de distribution bancaire dans les territoires de l'IEDOM (banque mobile, banque par internet, compte Nickel distribué par les buralistes...), et qui sont au demeurant mal appréhendées par l'appareil statistique de l'IEDOM (cf. 2.1 ci-dessus).

L'IEDOM sert d'intermédiaire aux résidents de sa zone d'intervention pour faire valoir l'exercice de leur droit d'accès aux fichiers tenus directement par la Banque de France (fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), fichier central des chèques (FCC), fichier national des chèques irréguliers (FNCI)). Les demandes concernent essentiellement le FICP et le FCC²⁷ et étaient en forte augmentation (+10 %) en 2017.

L'IEDOM assure dans les collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon) la centralisation des comptes détenus dans ces territoires au sein du fichier des comptes d'outre-mer (FICOM) conformément à l'article L711-8 du Code monétaire et financier pour détecter ceux à l'origine d'un incident de paiement sur chèque, d'une interdiction bancaire ou judiciaire recensée au FCC ou d'une levée d'interdiction du FCC.

²⁶ Au cours de l'année 2019, l'ensemble des frais pour incidents bancaires seront plafonnés (de l'ordre de 20 €/mois et 200 €/an).

²⁷ 17 005 et 17 491 respectivement en 2017.

Pour la troisième année consécutive les incidents de paiement sur chèque de la zone de l'IEDOM sont en baisse (-10,7 % en 2017)²⁸, comme l'est également le nombre de personnes physiques en situation d'interdiction bancaire (- 6 % en 2017)²⁹.

Enfin en 2018 l'IEDOM prévoit de renforcer ses actions en matière d'éducation économique, financière et budgétaire des publics dans le cadre du partenariat conclu entre la Banque de France et le Ministère de l'Éducation Nationale en 2017.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les missions de l'IEDOM sont les mêmes que celles de la Banque de France, l'institut agissant au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France.

Sa mission de mise en circulation et d'entretien de la monnaie fiduciaire présente néanmoins des particularités qui tiennent à une utilisation des espèces plus importante outre-mer qu'en métropole. L'IEDOM ne dispose toutefois pas d'informations pertinentes sur les nouveaux comportements bancaires (paiements par carte, paiements par internet mobile) alors que ces derniers sont appelés à structurer différemment l'exercice de sa mission fiduciaire.

Globalement, au-delà des publications monétaires et financières qui relèvent de son cœur de métier, l'IEDOM a investi un champ laissé libre par les autres acteurs présents sur le territoire, celui de l'analyse des évolutions conjoncturelles du tissu économique des DOM, en s'appuyant sur les contacts que son rôle d'opérateur de la Banque de France le conduit à entretenir. Pour autant, les études produites par l'IEDOM restent essentiellement descriptives et ne permettent donc guère de comprendre l'origine des évolutions présentées. Elles relèvent aujourd'hui davantage d'une politique d'offre que d'une réponse à une demande exprimée ex ante. Aussi serait-il opportun que l'IEDOM limite substantiellement le nombre de publications de nature purement descriptive et développer les études plus analytiques.

La modernisation des systèmes de paiement dans les départements d'outre-mer s'est poursuivie pendant la période examinée : le transfert vers SEPA et la migration des comptes du Trésor public de l'IEDOM vers la Banque de France ont ainsi fortement réduit le rôle de L'IEDOM dans la gestion et la surveillance des systèmes de paiement.

Les services à l'économie fournis par l'IEDOM concernent aussi bien les entreprises que les publics fragiles. S'agissant des entreprises, l'IEDOM procède à leur cotation et intègre les données recueillies dans le dispositif national FIBEN - fichier bancaire des entreprises, et exerce la médiation du crédit, mise en place en 2008. Depuis 2015, le nombre de dossiers acceptés en médiation est d'environ une vingtaine par an. Plus de la moitié des entreprises et des emplois concernés par la médiation du crédit sont situés à La Réunion. Le secrétariat des commissions départementales de surendettement assuré par les agences de l'IEDOM quoique limité (1 % de l'activité des commissions de surendettement en métropole) ainsi que la gestion de la procédure dite « du droit au compte » et des demandes d'accès aux grands fichiers tenus directement par la Banque de France (FICP, FCC), FNCCI) représentent une activité visible des agences.

²⁸ Passant de 395 064 en décembre 2016 à 352 824 en décembre 2017.

²⁹ Passant de 67 106 fin 2016 à 63 136 à fin 2017 ; le nombre de personnes morales dans la même situation baisse également passant de 9 260 fin 2016 à 9 021 fin 2017, mais moins sensiblement (-2,6 %).

3 LES MOYENS

3.1 Les ressources humaines

3.1.1 Les conséquences de la filialisation : la dissolution de l'union économique et sociale avec l'Agence française de développement

Suite à un jugement du 14 mai 2002, l'AFD, l'IEOM, l'IEDOM, Proparco et le CEFEB constituaient une unité économique et sociale (UES), c'est-à-dire des entités placées sous le même pouvoir de direction, présentant des activités complémentaires et des salariés présentant un statut et des conditions de travail similaires. La transformation de l'IEDOM en filiale de la Banque de France, jointe aux évolutions propres de l'AFD, ont conduit les directions de l'IEDOM et de l'AFD à engager le processus de rupture de cette UES.

La rupture conventionnelle de l'UES a impliqué la création d'un statut spécifique pour les personnels de l'IEDOM et la définition des conditions de transition pour les personnels en place : si les nouveaux recrutements au siège de l'IEDOM se font désormais sur le nouveau statut, les personnels en place ont eu le choix entre adopter ce nouveau statut ou conserver leur ancien statut (AFD ou Banque de France selon les cas).

La rupture de l'UES a entraîné également la fin des dispositifs existants de protection sociale (retraite, santé, prévoyance). Afin de faciliter l'acceptabilité du nouveau statut et d'éviter une remise en cause de la rupture de l'UES, les directions de l'AFD et de l'IEDOM se sont engagées à maintenir les avantages existants et à passer des appels d'offres en conséquence. Les accords sociaux s'appliquant à l'IEDOM sont ainsi calqués sur ceux très généreux ayant cours à l'AFD : les agents de l'IEDOM disposent ainsi d'une couverture maladie intégrale, prise en charge par l'employeur, pour un coût de 763 K€ en 2018 (1,8 % de la masse salariale).

La rupture de l'UES a également entraîné la récupération par l'IEDOM de la gestion de ses personnels. Celle-ci a nécessité la création en son sein d'une division des ressources humaines. Celle-ci, composée de quatre personnes en 2018, paraît correctement dimensionnée en régime de croisière, mais est soumise à fortes tensions dans la phase actuelle de mise en place des procédures et outils RH.

Recommandation n° 5. (IEDOM) : Mettre un terme, à l'occasion de la mise en place du nouveau statut du personnel, à la prise en charge intégrale par l'employeur de la couverture maladie.
--

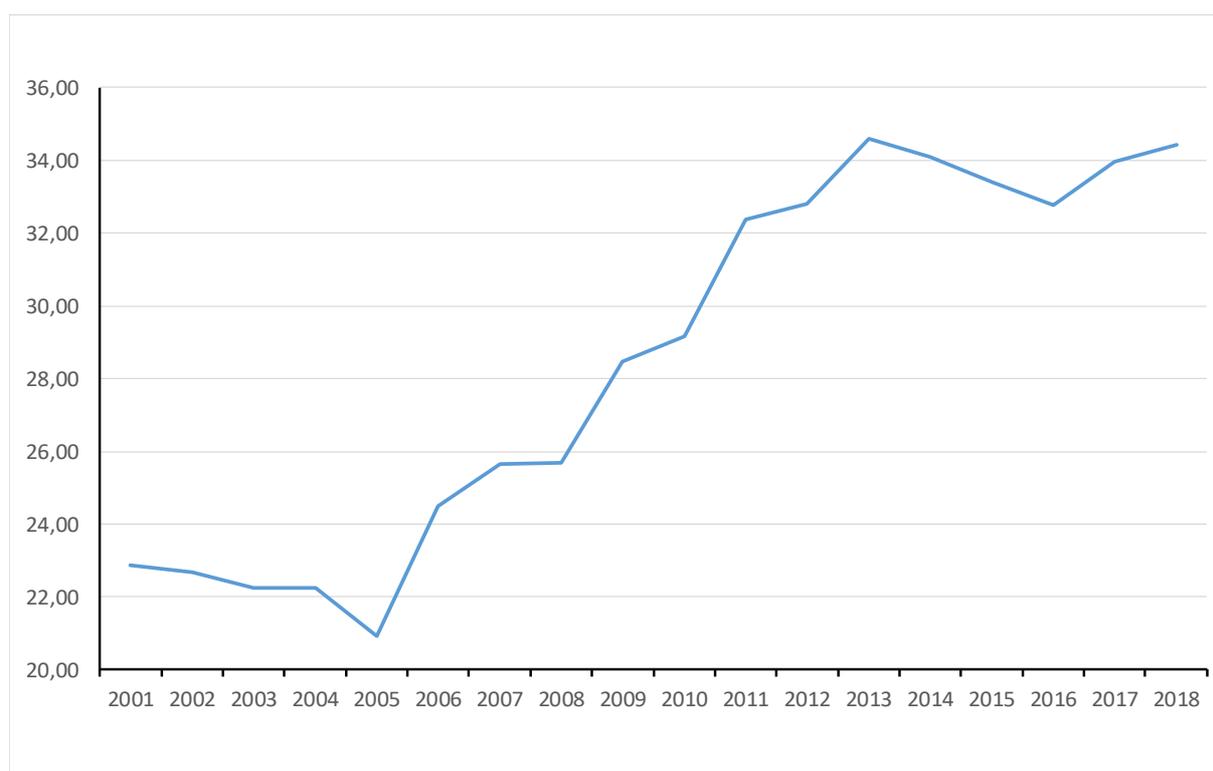
3.1.2 Des effectifs maîtrisés depuis 2012, mais des rémunérations dynamiques

Les effectifs de l'IEDOM sont constitués :

- de personnels sous statut local dans les agences (Martinique, Guadeloupe, Réunion, Guyane, Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte) ;
- des personnels détachés de l'AFD et de la Banque de France ;
- depuis début 2018, des personnels sous statut IEDOM, suite à la filialisation de l'IEDOM et la dissolution de l'unité économique et sociale formée par l'IEDOM, l'IEOM et l'AFD.

Les données de masse salariale (personnels de l'IEDOM et personnels détachés) montrent que depuis 2012, les rémunérations sont maîtrisées : après une forte croissance entre 2004 et 2013 (+ 55 % en 9 ans), elles sont restées quasi stables entre 2013 et 2018.

Graphique n° 3 : Masse salariale de l'IEDOM (en M€)

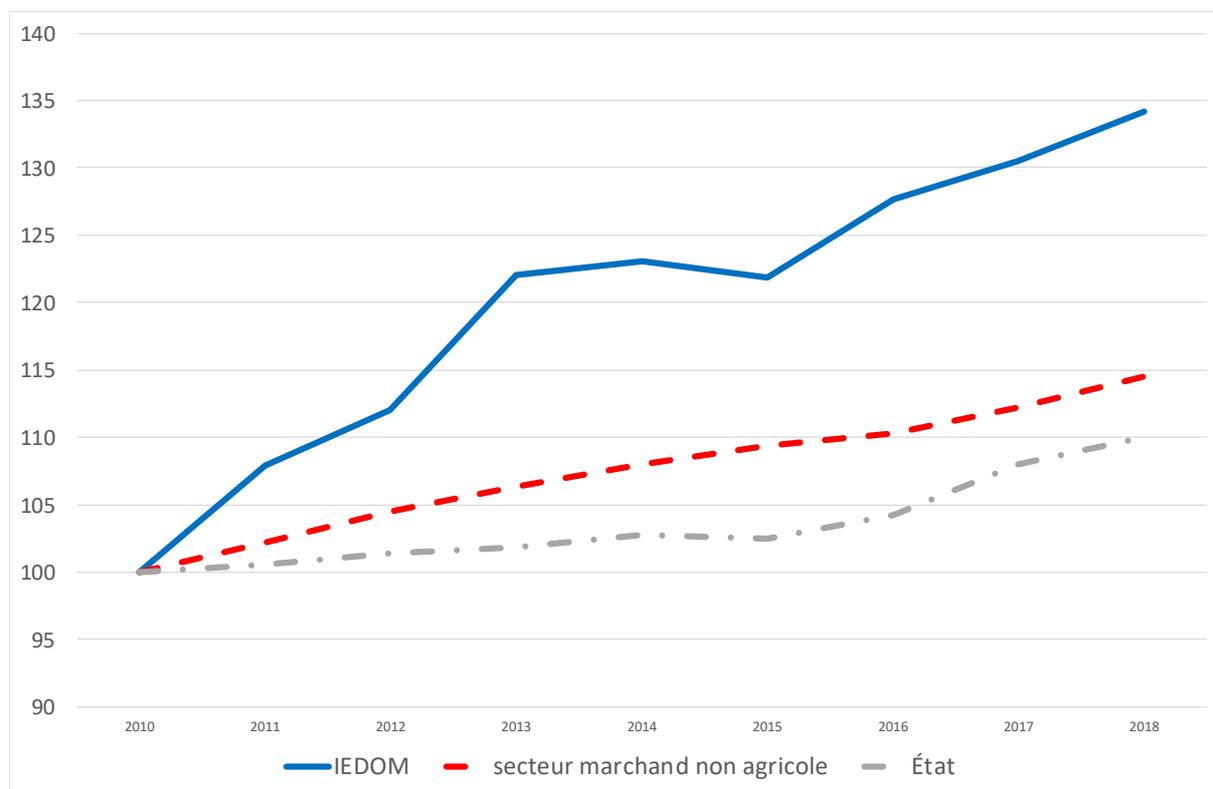


Source : IEDOM

Cette évolution maîtrisée traduit un effort réel sur les effectifs, passés de 312 ETP en 2012 à 278 ETP en 2017 (- 10,9 %). À l'inverse, les rémunérations par tête restent dynamiques (cf. graphique 3) : sur les années 2011 à 2018, elles ont crû en moyenne de 4,2 % par an. Il s'agit d'une hausse très supérieure à celle de l'État (+1,2 %), comme de celle du secteur privé (+1,7 % sur la période pour le secteur marchand non agricole).

L'IEDOM explique ces hausses par de nombreux facteurs, dont une partie est due à des facteurs « techniques » (tels que l'impact de la revalorisation des engagements sociaux en 2012, 2013 et 2014 des personnels AFD), mais dont la majorité traduit la générosité des dispositions salariales et des avantages sociaux (revalorisations salariales pour certaines agences, hausse de l'intéressement, hausse du taux de retraite employeur, majoration du barème d'indemnités de départs en retraite, etc.).

Graphique n° 4 : Évolution de la rémunération par tête à l'IEDOM et dans le secteur marchand non agricole (base 100 en 2010)



Source : IEDOM, Insee, calculs Cour des comptes

Recommandation n° 6. (IEDOM) : Ramener l'augmentation des rémunérations individuelles à un taux proche de celui de la Banque de France.

3.1.3 Une mobilité à développer pour les personnels sous contrat local

Les départs en retraite nombreux des prochaines années (au 31 décembre 2017, un tiers des agents de l'IEDOM-IEOM avaient plus de 55 ans) offrent à l'IEDOM l'opportunité de réduire les effectifs en procédant aux réorganisations nécessaires. Cela suppose toutefois une redynamisation de la politique RH, et notamment d'accroître significativement la fluidité des personnels au sein des instituts, et avec la Banque de France.

Dans les agences de l'IEDOM (et de l'IEOM), seuls quelques postes (directeur et directeur adjoint de l'agence, caissier et directeur des études) sont ainsi soumis à l'obligation de mobilité, le reste du personnel n'y étant pas. Pour la plupart les personnels sous contrat local n'effectuent que des mobilités « fonctionnelles » au sein de l'agence dans laquelle ils ont été recrutés. Quelques rares agents effectuent une « petite mobilité » au siège, avant en général de revenir dans leur agence d'origine. Un nombre encore plus rare d'agents effectuent des mobilités dans d'autres agences de l'IEDOM ou de l'IEOM.

L'absence de mobilité de ces personnels va poser des problèmes accrus dans les années à venir, sous l'effet à la fois d'une diminution de la fluidité des agents entre les instituts et

l'AFD occasionnée par la rupture de l'UES et de la nécessaire spécialisation des agences des DOM sur certains métiers (disparition du *back-office* pour certains métiers), qui vont réduire l'éventail des activités effectuées dans chaque agence³⁰.

Il apparaît donc nécessaire pour l'IEDOM de mettre en œuvre un plan d'actions, visant à promouvoir, via notamment des incitations adaptées, la mobilité entre agences locales des instituts et avec le siège.

Recommandation n° 7. (IEDOM, IEOM, Banque de France) : Mettre en place une politique de gestion prévisionnelle des compétences comprenant des dispositifs visant à favoriser la mobilité géographique des personnels des agences.

3.1.4 Les logements de fonction des personnels des agences locales soumis à mobilité : un avantage en nature qui peut se justifier mais qui impose une gestion adaptée

Les personnels soumis à mobilité bénéficient de logements de fonction, dont l'IEDOM est généralement le propriétaire (quelques cas de location se rencontrent toutefois également), dont la sécurité est assurée par l'IEDOM.

Cet avantage en nature peut se justifier par les difficultés de trouver des logements adaptés dans ces territoires et l'économie des coûts de recherche d'un logement pour des cadres qui ont un taux de rotation élevé. Il implique toutefois pour l'IEDOM des coûts de fonctionnement significatifs et il nécessite qu'une attention soit apportée à l'entretien de ce patrimoine immobilier.

3.2 Des moyens immobiliers et fiduciaires parfois surdimensionnés

3.2.1 Les moyens immobiliers

Dans leur rapport d'audit conjoint de juillet 2014, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de la Banque de France relevaient « *la dérive des charges immobilières* » et « *une politique immobilière non économe* ».

La politique immobilière a récemment fait l'objet d'un nouvel audit de la Banque de France dont les conclusions n'étaient pas disponibles à la date d'achèvement du présent rapport. On relèvera à ce stade qu'il n'existe pas de schéma directeur, la programmation des travaux immobiliers étant réalisée dans le cadre des discussions budgétaires.

³⁰ Ainsi que, plus marginalement, l'augmentation de la durée de vie active.

Le service immobilier du siège bénéficie de l'appui de la Banque de France (DISG), d'un professionnel de l'immobilier spécialement affecté, du recours à une assistance à une maîtrise d'ouvrage déléguée pour les gros travaux, et de correspondants locaux immobiliers. Toutes les décisions engageant plus de 25 000 € (cf. point 1.3) remontent au siège.

Les agences et le siège de l'IEDOM sont souvent implantés en centre-ville dans des locaux parfois prestigieux, et qui s'avèrent ne plus répondre aux exigences de sécurité pour abriter des caisses et des stocks de valeurs.

a) Le siège de l'IEDOM

Au cours de la période contrôlée le siège de l'IEDOM (qui est commun avec celui de l'IEOM) a connu quatre localisations : d'abord Cité du Retiro³¹ dans le VIII^{ème} arrondissement de Paris ; puis 5, rue Roland Barthes dans le XII^{ème} arrondissement de Paris près de la gare de Lyon, au siège de l'AFD, conjointement avec Proparco, filiale de l'AFD ; ensuite, à compter de 2009 au Louvre des entreprises, conjointement avec Proparco, l'AFD ayant besoin de s'étendre gare de Lyon ; et enfin 115 rue Réaumur depuis 2018.

Dans leur rapport commun, l'IGF et l'Inspection de la Banque de France qualifiaient le déménagement du siège commun des instituts au Louvre des Entreprises « *dans l'un des quartiers les plus chers de Paris* », d'« *erreur de gestion* », « *illustrant les dysfonctionnements dans la gouvernance des instituts et le rôle de la tutelle* ».

Afin de réaliser des économies (voir point 1.2.4), le siège de l'IEDOM a quitté le Louvre des entreprises en 2018 pour rejoindre une adresse moins prestigieuse, 115 rue Réaumur dans le II^{ème} arrondissement, pour une surface plus réduite. Il s'agit de locaux loués par la Banque de France et imposés par la Banque de France à sa filiale : ils offrent à l'IEDOM l'avantage de la proximité avec les équipes et les outils informatiques du siège de la Banque de France, vecteur d'une plus grande sécurité, d'un pilotage plus resserré pour la Banque de France et plus généralement d'un meilleur partage de bonnes pratiques. Pour autant il ne s'agit pas d'une localisation qui minimise la facture immobilière qui avait été pourtant implicitement recommandée par l'audit de 2014.

L'IEDOM considère que le déplacement de son siège en dehors du cœur de Paris, en région parisienne, offrirait certes une économie de loyer, mais qui n'est pas aujourd'hui prioritaire par rapport à l'adossement recherché à la Banque de France. Le rapport public thématique relatif à la Banque de France, a toutefois relevé que le siège de la Banque de France fait l'objet de très gros travaux dont l'achèvement est prévu pour 2029³², pour augmenter les surfaces et libérer d'autres immeubles aux alentours. À ce titre, dans le cadre d'une intégration plus poussée de l'IEDOM dans la Banque de France, un transfert pur et simple dans ce siège devrait être possible.

³¹ La cité du Retiro est maintenant presque totalement la propriété de QIA (*Qatar Investment Authority*) et sert de siège social à Cartier France.

³² Pages 106 et suivantes.

Recommandation n° 8. (IEDOM, Banque de France) : Prévoir l'intégration du siège de l'IEDOM dans les locaux du siège de la Banque de France.

b) L'immobilier des agences

Sur les six implantations de l'IEDOM, deux agences ont fait l'objet de travaux longs et coûteux qu'il est aujourd'hui aisé de qualifier de démesurés : le renforcement nécessaire de la sécurité des agences de Saint-Pierre et Miquelon et de la Guyane, a conduit à l'édification d'immeubles d'« architecte », sans optimisation de l'espace.

- Saint-Pierre et Miquelon

L'ancienne agence était localisée dans l'Hôtel Lalanne datant de 1876 et qui n'était pas sécurisé compte-tenu de sa structure en bois (risque d'incendie majeur).

Dès 2006, l'agence de Saint-Pierre et Miquelon identifiait un terrain qu'elle se proposait d'acquérir en versant une avance de 12 000 €. Un premier projet de construction était établi en 2008, puis abandonné se révélant trop grand et trop coûteux³³. Un nouveau projet était alors conçu et un terrain était acquis en 2013 pour 301 000 €. À cette date, devaient également être ajoutés les avances et acomptes versés sur la construction de la nouvelle agence soit 300 000 € ; les travaux étaient toutefois interrompus en 2014, l'entreprise de construction ayant fait faillite et un appel d'offres était relancé. En 2015 les avances et acomptes versés augmentaient de + 263 000 €, en 2016 de 2 413 000 €, et en 2017 de 4 090 000 €. L'investissement total à fin 2017 était de 7,4 M€³⁴, et la nouvelle agence était inaugurée en octobre 2018, soit plus de douze ans après l'émergence du projet.

Le projet immobilier établi par un cabinet d'architecte comporte un étage (bâtiment en R+1), qui est aujourd'hui sous occupé : conçu à l'origine pour des effectifs de 11 personnes, seuil qui n'a été atteint qu'en 2013, l'immeuble n'abrite aujourd'hui que huit personnes et ne devrait pas en comporter davantage dans le futur. Il faut souhaiter que l'IEDOM arrive à trouver un locataire susceptible de mieux rentabiliser ses locaux.

- Cayenne Guyane (cf. Annexe 3)

L'ancienne agence de la Guyane était située en centre-ville, avec un accès dans une rue en cul-de sac et ne disposait pas de chemin de ronde. La livraison des valeurs se faisait ainsi dans la rue, dont l'accès était alors bloqué par les forces de l'ordre.

Dès 2005 des études étaient lancées. En mai 2009 le terrain de la future agence de Cayenne, à mi-chemin entre le centre de Cayenne et l'aéroport, était acquis pour 345 000 € ; un appel d'offres auprès des architectes et bureaux d'études était lancé le 30 octobre 2009 pour la construction de la nouvelle agence, et l'IEDOM annonçait alors que l'échéance de livraison était estimée à 2013 ; en octobre 2010 le jury d'architecture était constitué ; en 2011 le contrat avec l'architecte était signé ; en septembre 2012 le permis de construire était obtenu ; en 2013 les marchés étaient attribués aux entreprises, et la fin de chantier estimée pour début 2015, après

³³Le nouvel hôpital de Saint-Pierre a été construit sur le terrain identifié par l'IEDOM ; le versement de l'avance a été provisionné dans les comptes 2009.

³⁴Le plan projets 2018 fait état de dépenses supérieures pour la construction de la nouvelle agence : 8,254 M€ = 6,209 M€ (2017) + 2,045 (2018).

levée des réserves, la réception est intervenue en janvier 2016. Le coût total de cette nouvelle construction s'élève à 16,1 M€³⁵, dont 6,5 M€ pour le gros œuvre et les fondations, 2,3 M€ pour la sécurité active et passive, 5 M€ pour les autres corps de métiers (électricité, menuiserie, climatisation, plomberie) et 1,4 M€ pour les honoraires d'architecte et de bureau d'étude.

Il s'agit très clairement d'un bâtiment d'« architecte » dans lequel les espaces ne sont pas toujours optimisés (surdimensionnement de certains espaces de réception, des couloirs, bureaux de proportions inhabituelles, capacité des serres moins extensive qu'il n'y paraît) en un seul corps répondant aux normes de sécurité de l'époque³⁶ avec un chemin de ronde (cf. Annexe 3).

En août 2017 malgré une démarche amiable proposée par l'IEDOM l'entreprise chargée du gros œuvre³⁷ (SEFITEC) a introduit un recours de plein contentieux devant le Tribunal administratif de Paris portant sur un montant de 340 436 € au titre des surcoûts non évalués dans le cadre du prix global et forfaitaire. Ces surcoûts résultaient notamment de la fourniture d'une importante quantité d'acier supplémentaire (145 132,80 €), d'une remise à la cote du bâtiment par rapport au dossier du marché (33 408,87 €), du réaménagement des clôtures et voiries (74 884,33 €), et de travaux supplémentaires liés à l'utilisation d'une résine antistatique au lieu et place du béton quartzé pour le traitement du sol (87 010 €), travaux imposés par l'architecte de la Banque de France en cours de chantier.

Les préjudices invoqués par SEFITEC, ont conduit à l'ouverture d'une négociation entre les parties qui a débouché le 31 décembre 2018 sur un protocole transactionnel cantonnant la somme à verser à SEFITEC au titre de ses réclamations à 97 288 € (21 688 € au titre de la consommation d'acier non prévue au dossier, et 75 600 € au titre du traitement antistatique du sol). Le paiement effectif de l'indemnisation permettant de clore le contentieux est actuellement en attente.

-Saint-Denis (La Réunion)

Ces deux exemples expliquent la prudence avec laquelle les travaux de l'agence de la Réunion sont envisagés. La restructuration de l'agence est en projet depuis longtemps³⁸ : l'exiguïté des locaux et une sécurité mal assurée se conjuguent à la nécessité d'assurer des travaux de confortement pour permettre l'installation du module Notapack d'alimentation et d'emballage automatiques sur la machine de tri.

Ladécision a enfin été prise, lors du Conseil général du 26 novembre 2019, de procéder à une rénovation du service de l'émission, pour un coût prévisionnel de 6 M€.

Les difficultés récurrentes à mener à bien les projets immobiliers concernant les agences laissent à penser que les moyens de l'Institut ne sont pas suffisants pour gérer des projets de cette complexité et que la prise en charge de cette fonction par la Banque de France mérite d'être étudiée.

³⁵ Hors acquisition du terrain, hors contentieux sur le gros œuvre portant sur 0,3 M€ et réglé à 0,1 M€ (voir ci-après), y compris 0,45 M€ d'octroi de mer.

³⁶ Elles sont aujourd'hui plus contraignantes (ex : le vitrage de protection anti-balles ; le site de la Courneuve de la Banque de France ne comporte pas de fenêtres).

³⁷ Plus précisément du lot 1

³⁸ Déjà en 1997 un projet de reconstruction de cette agence n'avait pas abouti.

Recommandation n° 9. (IEDOM, Banque de France) : Faire prévaloir les préoccupations fonctionnelles dans les prochains projets immobiliers des agences.

3.2.2 Les approvisionnements, le tri et le recyclage des billets et pièces

Le siège est chargé d'organiser et de superviser les approvisionnements, le tri des billets et pièces, ainsi que leur recyclage.

a) Organisation des approvisionnements en monnaie fiduciaire

Les besoins en pièces et billets sur l'année sont estimés par les caissiers de chaque agence ; le siège analyse ces demandes et organise les approvisionnements. Il y a très peu de corrections des besoins remontés par les agences, les caissiers ayant en règle générale suffisamment d'expérience en la matière : seuls les besoins exprimés par des caissiers encore récents dans le métier ont été revus.

Cette prévision doit intégrer un stock de sécurité. La préoccupation essentielle du siège est de limiter les coûts d'approvisionnement, qui sont très élevés en cas de commande spécifique infra-annuelle. Une réévaluation à la baisse de ces coûts concomitamment à une augmentation du stock de billets « consommable » permettrait de réduire encore la facture d'approvisionnement de 1 M€ au bout de trois ans au vu des capacités de stockage de chaque agence.

Les réserves par rapport aux besoins sont plus importantes pour les pièces que pour les billets pour au moins deux raisons : les aléas climatiques liés au transport par mer peuvent décaler plus longtemps la livraison finale ; les événements sociaux (grèves des dockers, présence des forces de l'ordre à la livraison sur le port) exigent plus de précautions.

b) Remises aux banques

- IEDOM

L'euro étant la monnaie de référence, les banques font leurs commandes directement sur le portail « Interop » de la Banque de France depuis 2008, chaque agence de l'IEDOM ayant accès directement au portail. Les agences vérifient dans « Interop » si les banques ont suffisamment d'actifs pour les recevoir.

Le système et les procédures de remise seront modifiés prochainement à la faveur de la migration des agences de l'IEDOM sur MIDEF, le nouveau système de la Banque de France .

La Guyane est la première implantation à migrer sur MIDEF

La révision du calendrier de migration des autres caisses IEDOM se révèle toutefois nécessaire au vu de l'expérience guyanaise : si la migration en juin 2019 de l'agence de la Guadeloupe est confirmée, celle de la Martinique prévue originellement en avril 2019 a été décalée à 2020 (importants travaux nécessaires dans cette caisse plus ancienne que celle de Guyane, délais de mise en concurrence des fournisseurs), les agences de l'Océan Indien et de l'agence de Saint-Pierre et Miquelon devant intervenir plus vraisemblablement en 2021.

- IEOM

L'IEOM ne dispose pas de portail sécurisé avec les banques de la zone pour gérer les remises et encaisses. Le travail de vérification des avoirs des banques dans les comptes ouverts à l'IEOM est effectué manuellement pour partie (transmission des besoins par fax, remises sous bordereau). À ce jour il n'est pas envisagé de demander à la Banque de France de réaliser un applicatif spécifique pour l'IEOM, ou de cloner « Interop » pour l'IEOM. L'IEOM s'oriente vers un remplacement de l'applicatif Fiducia qui assure la traçabilité des opérations, qui pourrait s'orienter vers l'adaptation de module du Progiciel de Gestion Intégré (l'ERP Qualiatic) déjà utilisé par l'IEOM.

c) Tri et recyclage des billets

Les machines de tri implantées dans les agences forment un parc homogène, de constitution récente (2013 en grande partie), et dont la valeur d'acquisition unitaire est élevée (environ 1 M€). Depuis 2014, les machines de tri et le module d'alimentation et d'emballage associé sont acquises via le marché cadre dit MAAT de la Banque de France.

Au regard du nombre de billets triés en 2017 dans chaque agence, ces machines ne sont pas utilisées à pleine capacité. Ceci est notamment le cas pour la Martinique qui trie 60 millions de billets par an, et encore plus de la Guyane qui en trie 20 millions, alors qu'elles disposent d'un équipement dont la capacité est de 100 millions. Les caisses de l'IEDOM trient, en moyenne, moins de billets que celles de la métropole : en moyenne, une agence IEDOM trie, toutes coupures confondues, un peu plus de 50 % du volume moyen trié par une agence de la Banque de France, témoignant de ce surdimensionnement.

Tableau n° 3 : Nombre de billets en Euros soumis au triage par caisse

en millions de billets	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toutes coupures confondues						
Moyenne France	86,28	81,44	83,49	89,92	84,30	93,87
Moyenne IEDOM	45,10	47,52	44,47	47,25	48,14	48,46
IEDOM/France	52%	58%	53%	53%	57%	52%

Source : IEDOM, calculs Cour des comptes

Le taux de récupération des billets³⁹, est en baisse et, sans être très éloigné de celui constaté dans les agences de la métropole (voir tableau ci-dessous), depuis 2015 inférieur, témoignant d'une baisse de productivité.

Tableau n° 4 : Taux de récupération

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Moyenne France	82,0%	82,4%	80,5%	82,5%	80,5%	83,5%
Moyenne IEDOM	83,4%	82,7%	81,2%	80,0%	77,0%	77,4%

³⁹ Nombre de billets valides/Nombre de billets triés.

Source : IEDOM, calculs Cour des comptes

Ce surdimensionnement et cette moindre productivité doivent toutefois être tempérés par trois considérations :

- les conditions climatiques et d'utilisation de la monnaie fiduciaire exposent à une dégradation plus rapide des billets ;
- le tri est moins automatisé que celui des caisses de la Banque de France ;
- trois agences de l'IEDOM présentent des volumes globaux de tri tout à fait comparables à certaines agences de la métropole .

Au total, les trois caisses surdimensionnées sont celles de Guyane, de Mayotte, et bien sûr de Saint-Pierre et Miquelon qui trient moins de 30 millions de billets par an. Sur les sept caisses du réseau de la Banque de France traitant un volume de billets comparable à celle de Guyane et Mayotte, trois ont été fermées⁴⁰. Mayotte et Saint-Pierre affichent en plus des taux de récupération très nettement inférieurs à ceux des autres caisses de l'IEDOM, aucune caisse de l'Hexagone n'ayant d'ailleurs de taux de récupération inférieur à 78 % à l'exception de celle d'Evry (74,5 %). La maintenance préventive des machines de tri est effectuée par Giesecke ; elle s'effectue tous les six mois alors qu'elle a lieu tous les trimestres à la Banque de France. Le marché pour deux ans de maintenance préventive représente 400 000 € : il prévoit le déplacement de techniciens de Giesecke pendant deux semaines sur place, par agence, qui s'assurent de la bonne configuration des capteurs des machines. Les agences procèdent à la maintenance de premier niveau de manière à réduire les coûts de maintenance intégrés dans les contrats des constructeurs. Mais ceci suppose d'avoir des techniciens sur place.

Une régionalisation des machines de tri permettrait de mutualiser certaines compétences et offrirait plus de résilience en termes de maintenance ; elle supposerait toutefois des rotations plus fréquentes entre les agences d'un même bassin géographique, accroissant les coûts de transport et les risques d'atteinte à la sécurité, et n'est donc pas recommandée.

3.3 Les autres ressources

3.3.1 Les ressources informatiques

Les ressources informatiques de l'IEDOM sont de plusieurs natures :

- des applicatifs « métiers » fournis par la Banque de France pour lesquels les instituts ont un droit d'usage ;
- des applicatifs propres, développés ou acquis « au fil de l'eau » et notamment l'ERP Qualiacc ;
- un hébergement par la Banque de France sur deux *data centers* offrant une architecture hautement sécurisée, résiliente (multi sites en actif – actif), des capacités non saturées (nombre de salles serveurs, taux d'utilisation des racks, site de secours,) et des

⁴⁰ La Rochelle, Mâcon, Angoulême ; les quatre autres sont Ajaccio, Bourges, Gap et Niort.

normes de qualité techniques élevées (hygrométrie, électricité consommée, taux de disponibilité). Cet hébergement a été source de gains limités (130 K€⁴¹) ;

- des outils bureautiques dont l'acquisition devra s'opérer à l'avenir dans le cadre du contrat Microsoft renégocié par la Banque de France en juin 2019⁴² ;
- un service informatique qui compte 21 personnes au siège (9 internes, dont 6 en provenance de l'AFD, et 12 externes, dont 5 en charge des infrastructures et du réseau et 7 des études) et qui dispose d'interlocuteurs fonctionnels en agence.

Plusieurs points méritent attention et peuvent être sources de progrès à l'avenir :

- La trajectoire informatique de l'IEDOM, qui a conduit à une architecture source de fragilités (maîtrise des outils, dépendance à l'égard de nombreux fournisseurs) et de lourdeurs (saisies multiples), n'a été clarifiée que récemment.

Plusieurs tentatives de formalisation de cette trajectoire et l'appui de conseils extérieurs ont permis de poser un diagnostic partagé sur les faits suivants : (i) « *un système d'information ayant évolué par à-coups (sans réel plan directeur) et in fine ayant divergé des standards* », « *ces accrétions successives ayant entraîné la multiplicité de technologies in fine difficilement maîtrisable et administrable en interne.* » (ii) « *Une gestion déficitaire autour de l'hygiène des SI – montée de versions techniques/applicatives très longues du fait de priorités non respectées (l'urgence opérationnelle prime) et d'un défaut d'expertise projet/MOA et capacitaire (RH et Budgétaire - Métiers et Informatique) dans les activités de tests (régression).* »⁴³

L'utilisation par l'IEDOM de l'ERP Qualiacc, qui permet de gérer l'ensemble de la chaîne de dépenses complétée d'éléments de reporting, a fait l'objet de nombreuses remarques dès 2003, remarques renouvelées et approfondies par l'Inspection des instituts en 2015⁴⁴ qui outre les risques liés à son utilisation, relevait néanmoins que d'autres modules de Qualiacc permettraient de remplacer avantageusement plusieurs applicatifs utilisés par les instituts réduisant les risques et les coûts. Cette situation se doublait d'un cloisonnement au sein de l'institut entre la division informatique (OSI) qui « n'avait pas la main » jusqu'en 2016 sur ce progiciel, et la division Finances (SEF) qui conserve encore aujourd'hui « la responsabilité de l'administration logiciels »⁴⁵ avec toutefois des effectifs réduits⁴⁶.

Ce n'est que très récemment que la trajectoire informatique dessinée par l'IEDOM intègre une rationalisation du portefeuille applicatif propre de l'IEDOM.

Ainsi le service Pilotage, Gestion, Achats (PGA) utilise pour le suivi de l'exécution budgétaire cinq applicatifs différents qui ne sont pas interfacés ni interfaçables : (i) PM 10 pour l'élaboration budgétaire depuis 2009 (ii) Buyer pour les engagements de dépenses depuis 2010

⁴¹ Source : Budget triennal 2018-2020

⁴² Source : Cr Synergies SI 14092018

⁴³ Source : Révision Stratégie IE Mission Expertise 201802_vf

⁴⁴ Rapport 20150408 « Mission de conseil en organisation sur la fonction « gestion », pages 37 à 44, et rapport « Audit organisationnel sur l'informatique au siège des instituts d'émission 2ème partie : État des lieux des systèmes d'information » Novembre 2015 – Avril 2016.

⁴⁵ Note DGL du 24 janvier 2018 « Répartition des rôles et responsabilités au sein des instituts d'émission ».

⁴⁶ Passage de 3,75 ETP en 2015 à 1,5 ETP en 2016, niveau identique en 2018.

(iii) Qualiacc pour les règlements fournisseurs (iv) BTP (base des temps passés) depuis 2013, outil qui n'est plus maintenu car le fournisseur a disparu (v) et ABC suite pour la comptabilité analytique depuis 2013 (l'outil antérieur fonctionnait sur PM 10). PM 10 ne devrait plus être utilisé et Qualiacc devrait être privilégié à l'avenir.

- L'IEDOM ne dispose toujours pas de système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) permettant de piloter ses coûts et sa productivité tant au niveau central (siège) qu'au niveau local. Un appel d'offres devrait être lancé en 2019 qui permettra de relancer le projet d'externalisation de la paie (six paies différentes à l'IEDOM) pour lequel le prestataire choisi ne donne pas satisfaction. La convention de services informatiques conclue entre la Banque de France et l'IEDOM bien détaillée, structurée et mise à jour ne fait toutefois pas le lien entre la rémunération versée par l'IEDOM et le respect des indicateurs de qualité de service.

La disponibilité des outils métiers de la Banque de France par les agences de l'IEDOM est limitée par le décalage horaire et la nécessité d'exécuter de nuit des travaux de traitement par lots sur les systèmes de la Banque de France : ceux-ci ne pouvaient, jusqu'en septembre 2019, plus être utilisés au-delà de 20 heures, heure en métropole, ce qui correspond à 15 heures en hiver et 14 heures en été en Martinique ; il est nécessaire dans l'optique d'un adossement à la Banque de France et d'une amélioration de la productivité des agences de remédier à cette situation. Suite à la contradiction, l'IEDOM a indiqué que les observations de la Cour avaient d'ores et déjà conduit à une hausse d'une heure de la plage d'ouverture de l'application de surendettement depuis le 25 septembre 2019.

En définitive il apparaît nécessaire de lancer une nouvelle étape de la réalisation de synergies informatiques entre l'IEDOM et la Banque de France conduisant notamment à l'élaboration d'une trajectoire complète de rationalisation du portefeuille d'applicatifs de l'IEDOM.

Recommandation n° 10. (IEDOM, Banque de France) : Accroître les synergies informatiques entre l'IEDOM et la Banque de France en poursuivant la rationalisation du portefeuille d'applicatifs de l'IEDOM et en assurant une disponibilité nettement accrue des applicatifs de la Banque de France.

3.3.2 Le suivi des risques et le contrôle interne

a) Organisation

Le suivi des risques et le contrôle interne se sont structurés au cours de la période contrôlée avec une simplification récente bienvenue.

L'IEDOM, qui n'est pas soumis au règlement CRBF 97-02 modifié⁴⁷, avait un dispositif de contrôle interne étoffé composé « *de comités spécialisés⁴⁸ ; de contrôles permanents assurés au sein des métiers et, pour le réseau, par des cellules de contrôle interne placées sous l'autorité directe des directeurs d'agences ; de contrôles périodiques menés en interne par l'Inspection générale et en externe, par les commissaires aux comptes et, dans le cadre de leur mission de tutelle, par la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances ; d'une démarche de maîtrise des risques qui comprend la cartographie des risques, le suivi des incidents et des plans d'action s'intégrant dans le cadre d'un programme global ; d'un plan de continuité d'activité.* »

En 2012, un poste de conseiller ACPR a été créé pour renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (voir b) ci-dessous).

Le suivi des risques a été refondu en 2017 dans le sens d'une plus grande simplicité et réactivité avec :

- une comitologie repensée (cf. point 1.1.2) ;

- la création d'une division Risques et Continuité d'Activité (RCA) qui regroupe les activités de sécurité des systèmes d'information, de plan de continuité d'activité, de contrôle permanent, de maîtrise des risques et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;

- et la fin des missions de contrôle périodique de l'Inspection générale de l'IEDOM, la fonction étant transférée à l'Inspection générale de la Banque de France, à compter du 1/1/2018.

b) La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Les agents des instituts accomplissent les diligences nécessaires au titre du contrôle interne de l'activité de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT). Le rapport annuel sur le contrôle interne en précise le contenu et la portée tous les ans⁴⁹.

Ce dispositif n'avait pas empêché le GAFI d'apporter en 2011 un regard très critique sur la manière dont les collectivités territoriales situées outre-mer s'inscrivaient dans la politique de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et y participaient. Cette attention particulière se justifiait par leur exposition prononcée à certains risques et de « *phénomènes criminogènes spécifiques* » tels que le trafic de stupéfiants ou d'infractions économiques et financières en Guyane, Guadeloupe, Martinique, l'extraction illégale de l'or en Guyane, et le blanchiment de fonds issus du travail dissimulé, de l'économie souterraine, de la fraude fiscale ou d'infractions commises localement dans l'Océan indien. Les évaluateurs émettaient « *des doutes sérieux* » sur la pleine mise en œuvre de l'obligation de déclaration des opérations suspectes tout en « *saluant le rôle actif de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) et de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)* » en matière de communication sur ces questions ; ils pointaient le faible nombre de sanctions

⁴⁷ Le règlement n°97-02 du 21 février 1997 modifié du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) précise les règles relatives au contrôle interne des établissements de crédit.

⁴⁸ cf. point 1.1.2

⁴⁹ Par exemple en 2017, 24 contrôles auront été conduits par la cellule LCB-FT du siège (4 auprès de chacune des agences des zones Antilles-Guyane et Océan indien).

prononcées par la Commission bancaire (désormais l'ACPR) et estimaient important que « *l'ACP confirme ses efforts voire les amplifie en vue d'un contrôle sur place plus fréquent auprès des institutions établies en outre-mer* », mais aussi auprès des changeurs manuels et des courtiers en assurance-vie, et que l'AMF ne se contente pas de quelques contrôles sur pièce mais procède également à des contrôles sur place des conseillers en investissement financier (CIF).

La convention entre l'ACP et l'IEDOM a alors été renégociée pour développer les contrôles sur place outre-mer, inclure le contrôle des pratiques commerciales, conformément aux nouvelles missions qui incombent à l'ACP en la matière, et la prévention de l'exercice illégal des métiers dans le secteur de la banque et de l'assurance. Signée le 19 décembre 2011, elle prévoit également la création d'un poste de « conseiller ACP » précédemment rattaché au directeur général, conjointement désigné par le secrétaire général de l'ACP et le directeur général des Instituts. Les fonctions LCB-FT que l'IEDOM exerce pour le compte de l'AMF lui sont également confiées et ont débouché sur un renforcement des contrôles des CIF. L'intensité de ces contrôles s'est réduite depuis.

La prochaine évaluation de la France par le GAFI aura lieu en 2020.

c) La sécurité des systèmes d'information

La définition de la politique de sécurité des systèmes d'information a été entreprise en 2014/2015. Mais la mise en place de cette politique est encore plus récente : ce n'est que depuis 2018, que des plans d'actions au regard des principales vulnérabilités sont définis et suivis, et que des bilans avec la direction des instituts sont effectués régulièrement. L'IEDOM a en effet subi une attaque virale en 2017 faisant ressortir la nécessité de moderniser ses outils de défense, et de sensibiliser l'ensemble de ses collaborateurs, qui sont parfois peu conscients des risques. Il s'agit au demeurant d'un domaine dans lequel les synergies avec la Banque de France peuvent se développer considérablement.

Le dernier bilan en date montre que la feuille de route 2018-2020 est néanmoins très chargée avec la mise en place de dispositifs élémentaires de sécurisation des échanges et des postes de travail pour éviter une explosion des coûts et des délais au regard des risques portés. Les tests d'intrusion réalisés en agences et au siège montrent que le niveau de sécurité est souvent encore faible et requiert une meilleure appropriation de cette préoccupation à tous les niveaux de l'IEDOM. La mise en place d'un gestionnaire de mot de passe, d'un nouvel outil de contrôle en provenance de la Banque de France, de certains contrôles de premier niveau, et d'actions de communication/sensibilisation sur des situations de risque tels que le *phishing*, la « fraude au président »⁵⁰, l'utilisation de support amovibles, l'échange de documents sensibles, etc. devraient contribuer à l'amélioration de la situation.

Le responsable estime néanmoins que le manque de visibilité sur la stratégie de rapprochement des systèmes d'information de la Banque de France et des instituts rend complexe la définition des principaux jalons 2019⁵¹.

⁵⁰ Fraude consistant à se faire passer pour le dirigeant d'une entreprise afin d'obtenir le virement d'une certaine somme d'argent.

⁵¹ Source : 20181210COSSI VF3

d) Les autres activités

Les plans de continuité d'activité, le contrôle permanent, et plus généralement les activités de maîtrise des risques se poursuivent avec pour fil conducteur les solutions adoptées par la Banque de France (méthodologie sur la mise à jour de la cartographie des risques, relocalisation des sites de secours et de repli des Instituts sur ceux de la Banque de France, actualisation des procédures et des accès).

3.3.3 Les achats

En matière d'achats, les instituts (IEDOM et IEOM) sont soumis aux règles de la commande publique. Ils disposent d'un pôle Achats, interlocuteur privilégié des agences et des services du siège, qui a élaboré plusieurs outils :

- des fiches pratiques exposant les principales règles relatives à la passation de marché.
- des kits achats et documents types destinés à faciliter la passation des marchés.

Les principaux achats sont réalisés dans les domaines fiduciaire, immobilier et informatique (cf. points 3.2 et 3.3.1). Le pilotage des projets a été récemment renforcé en clarifiant la gouvernance financière des projets supérieurs à 25 000 € et les dépenses de fonctionnement récurrentes de gros montant (supérieures à 500 000€ sur quatre ans)⁵².

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les moyens dont dispose l'IEDOM sont fortement marqués d'une part par son arrimage antérieur à l'AFD et d'autre part par un surdimensionnement immobilier et des machines de tri.

La rupture de l'unité économique et sociale avec l'AFD qui est le marqueur de la transformation de l'IEDOM, offre aujourd'hui l'opportunité historique de procéder à une révision complète de la politique de ressources humaines de l'IEDOM allant dans le sens d'une plus grande efficacité de l'institut. Celle-ci devrait notamment conduire à mettre un terme, à l'occasion de la mise en place du nouveau statut du personnel, à la prise en charge intégrale par l'employeur de la couverture maladie, à ramener l'augmentation des rémunérations individuelles à un taux proche de celui de la Banque de France et à redynamiser la politique RH de l'IEDOM en favorisant les mobilités au sein de l'IEDOM et avec la Banque de France.

Outre l'implantation du siège au Louvre des Antiquaires à laquelle il a été mis un terme, les projets immobiliers menés dans la période récente (en particulier à Saint-Pierre et Miquelon et en Guyane) se sont caractérisés par leur ampleur excessive. Il convient désormais de faire prévaloir dans les prochains projets immobiliers des agences les préoccupations fonctionnelles.

⁵² Note DGL2018-04 du 31 janvier 2018

En matière informatique, l'adossement à la Banque de France a permis de sécuriser le dispositif de l'IEDOM. Il est toutefois aujourd'hui nécessaire, pour que l'IEDOM gagne en productivité, de définir les nouvelles étapes de réalisation des synergies informatiques entre l'IEDOM et la Banque de France conduisant notamment à une trajectoire complète de rationalisation du portefeuille d'applicatifs de l'IEDOM et à une disponibilité nettement accrue des applicatifs de la Banque de France.

Enfin le suivi des risques, le contrôle interne et les achats se sont structurés au cours de la période sous contrôle avec, une simplification récente bienvenue.

4 LES COMPTES

L'actif net comptable de l'IEDOM constitue la valeur de cession de l'État à la Banque de France (4.1). L'évolution de son bilan et de ses résultats traduit celle de la politique monétaire menée et une plus grande attention récente à la maîtrise des dépenses d'exploitation. (4.2).

4.1 Le changement de statut et la cession à la Banque de France

Le changement de statut de l'IEDOM au 1^{er} janvier 2017, qui a conduit au transfert de son capital de l'État à la Banque de France, n'a pas entraîné de modification des comptes de l'IEDOM.

La BCE, dans son avis du 16 mars 2016, s'était « *félicitée* » de ce transfert de capital de l'IEDOM à la Banque de France, et avait considéré que l'indemnisation devant être versée à l'État français devait respecter les limites fixées par le traité, et notamment l'interdiction du financement monétaire prévue à l'article 123 du TFUE. Elle avait indiqué que cette indemnisation devait être fondée sur une « *évaluation prudente et équitable, confirmée comme telle par un expert indépendant* ».

L'expert indépendant mandaté n'a pas remis en cause le choix de la direction générale du Trésor et de la Banque de France de définir cette indemnité au niveau de l'actif net comptable de l'IEDOM. Il s'est dès lors attaché à s'assurer « *que l'actif net comptable de l'IEDOM, tel qu'il ressort de ses comptes publiés au 31 décembre 2015, n'est pas surévalué* ».

L'actif net comptable de l'IEDOM, tel que défini par la Banque de France, s'élevait à 149,8 M€⁵³. L'expert a constaté que : (i) les actifs immobiliers recelaient une plus-value latente de 27 M€ par rapport à leur valeur d'assurance sur laquelle est fondé le calcul des primes (ii) les engagements sociaux étaient provisionnés à 100 % sur le fondement des mêmes règles que celles appliquées par la Banque de France (iii) la réserve pour investissements était légèrement surévaluée (0,5 M€) au vu du plan triennal d'investissements (v) qu'il n'avait pas d'éléments pour remettre en cause l'analyse des risques et l'estimation de la réserve pour risques généraux (v) qu'il n'identifiait pas de passifs sous-évalués ou non-enregistrés. Toutefois, faute d'éléments détaillés sur la valeur économique du mali de fusion figurant dans les comptes de l'IEDOM (0,5 M€), l'expert le retranchait de l'actif net comptable défini par la Banque de France pour établir celui servant de base à la transaction avec l'État.⁵⁴

Le montant d'indemnité versé par la Banque de France s'est finalement établi entre ces deux bornes à 149,5 M€⁵⁵ et a été versé sur le CAS « Participations financières de l'État ».

⁵³ 149 794 808 € = dotation en capital (33 540 000 €) + réserve statutaire (16 770 000 €) + réserve pour investissements (66 328 681 €) + réserve pour risques généraux après dotation de 2 M€ en 2016 (33 156 127 €).

⁵⁴ 149 273 904 €

⁵⁵ 149 452 519 €

4.2 Les comptes

4.2.1 Les bilans

Les bilans de l'IEDOM se caractérisent pour l'essentiel, au passif, par l'importance de l'avance de la Banque de France (ressource nette), et à l'actif, par celle de ses avoirs financiers en euros à court terme sur son compte central de règlements ouvert dans les livres de la Banque de France, dit « compte d'opérations » (emploi net).

Tableau n° 5 : Bilans simplifiés 2001-2018 de l'IEDOM

PASSIF		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
P1	AVANCE DE LA BANQUE DE FRANCE	1 840 074	1 763 443	997 711	1 518 006	2 042 152	2 575 561	3 065 952	2 679 654	3 198 199	3 564 558	3 748 085	3 974 823	4 071 217	4 238 543	4 698 594	5 066 683	5 251 438	5 462 379	5 718 362
P2	COMPTES COURANTS CREDITEURS DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT ET DU TRESOR PUBLIC	299 110	55 030	76 150	116 373	100 344	132 032	198 655	192 332	130 003	132 892	102 759	124 100	131 384	97 238	46 039	-	-	-	-
	TRESOR - EMISSIONS DE PIECES	-	-	1 159	2 051	1 907	1 291	1 958	1 445	1 541	1 234	2 751	977	1 639	2 508	1 579	1 510	1 062	1 215	1 376
P3	COMPTES DE RECouvreMENT	116 163	126 123	156 278	71 174	61 640	84 672	75 914	226 443	89 819	71 041	75 222	86 087	148 983	155 160	132 227	-	80	437	182
P4	AUTRES PASSIFS	26 377	18 253	12 655	14 681	19 870	8 072	20 639	12 588	8 801	10 726	9 816	11 210	10 752	10 397	11 865	9 292	10 602	9 040	10 149
P5	PROVISIONS	9 417	13 167	16 317	18 754	23 396	22 146	23 525	22 564	21 877	23 358	24 889	25 473	28 194	29 604	23 161	23 838	24 511	25 547	23 524
	DOTATION EN CAPITAL	33 539	33 539	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540	33 540
	RESERVE STATUTAIRE	16 769	16 769	16 768	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	16 770	19 355
P6	AUTRES RESERVES	62 365	69 565	71 365	72 365	72 365	71 985	71 985	71 985	71 985	76 985	76 985	76 985	85 985	90 985	94 985	97 485	99 485	102 285	102 285
	RESULTAT DE L'EXERCICE	28 053	30 222	8 625	741	19 286	27 972	50 024	80 266	90 897	10 404	12 706	26 924	18 875	11 286	8 290	15 097	7 489	2 587	2 417
	REPORT A NOUVEAU	-	-	-	3 223	1 585	1 337	1 309	1 333	599	5 497	10 901	607	31	6	1 292	82	179	167	169
	TOTAL PASSIF	2 431 867	2 426 111	1 390 588	1 867 678	2 392 955	2 975 378	3 560 271	3 338 920	3 664 031	3 947 065	4 114 426	4 377 496	4 547 370	4 686 037	5 068 342	5 243 297	5 445 156	5 653 967	5 911 859
ACTIF		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A1	BANQUES CENTRALES	2 312 917	2 028 891	1 298 567	1 781 921	2 294 584	2 866 295	3 467 159	3 270 224	3 542 134	3 833 720	2 988 243	3 159 688	3 017 611	3 141 013	2 642 985	2 930 127	3 254 650	3 340 940	3 760 048
A2	AUTRES DISPONIBILITES	316	634	852	93	516	186	227	379	181	346	517	501	574	880	892	10 855	181	8	4
A3	CREANCES SUR LES ETABLISSEMENTS DE CREDIT ET LE TRESOR PUBLIC	2 902	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A4	TRESOR - EMISSIONS DE PIECES	3 320	414	-	-	33	13	14	11	13	11	10	17	17	9	1	-	-	-	-
A5	COMPTES DE RECouvreMENT	74 035	53 909	45 869	53 747	55 925	81 677	63 107	30 995	65 569	65 710	47 879	56 040	83 197	101 254	94 983	2	18	-	-
A6	AUTRES ACTIFS	16 839	18 731	16 681	14 645	24 925	9 657	10 238	8 089	22 869	11 699	11 239	7 986	8 038	7 425	7 924	7 166	15 448	7 385	6 369
	TITRES D'INVESTISSEMENT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 019 350	1 117 093	1 400 879	1 394 873	2 280 683	2 287 784	2 124 557	2 254 289	2 093 893
A7	VALEURS IMMOBILISEES NETTES	21 638	23 513	18 599	17 272	16 872	17 550	19 526	29 222	33 265	35 519	37 188	36 171	37 054	40 583	40 874	47 133	50 302	51 345	50 945
	TOTAL ACTIF	2 431 867	2 426 111	1 390 588	1 867 678	2 392 955	2 975 378	3 560 271	3 338 920	3 664 031	3 947 065	4 114 426	4 377 496	4 547 370	4 686 037	5 068 342	5 243 297	5 445 156	5 653 967	5 911 859

Source : IEDOM, tableau Cour des comptes

a) L'avance consentie par la Banque de France

L'avance de la Banque de France à l'institut représente au 31 décembre 2018 96,7 % du bilan de l'IEDOM. Cette avance est la contrepartie des billets mis en circulation par l'IEDOM pour le compte de la Banque de France, et correspond ainsi à une fraction du montant des billets en euros comptabilisés dans les livres de la Banque de France. Les modalités de calcul et de révision périodique de cette avance font l'objet d'une convention entre la Banque de France et l'IEDOM depuis 2003 selon les règles qui prévalent pour le calcul de la clé de répartition des banques centrales nationales membres de l'Eurosystème dans le capital de la BCE, à savoir une clé calculée à partir des parts des départements d'outre-mer dans le PIB et la population de la France.

En juillet 2002 la Banque de France a considéré que l'évolution de son compte ouvert dans les livres de l'institut ne reflétait pas celle de la circulation fiduciaire dans les départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, et a ajusté le montant de son avance au niveau de la circulation fiduciaire du mois précédent, ce qui s'est alors traduit par une diminution de 921,15 M€ de son montant, et l'a révisé tous les mois.

De 2003 à juillet 2007, le coefficient retenu par la convention était soumis à un plancher de 3 % du montant des billets en euros comptabilisés dans les livres de la Banque de France

pour tenir compte du fait que la circulation fiduciaire était plus importante dans les DOM, et l'avance de la Banque de France a crû régulièrement.

La convention de juillet 2007 a supprimé le plancher de 3 % et le coefficient recalculé s'est établi à 2,3 % à cette date.

Désormais révisé tous les 5 ans, il était de 2,44 % de 2009 à 2013 et s'est établi à 2,56 % à compter du 1^{er} janvier 2014. Le montant de l'avance de la Banque de France à l'IEDOM au 31 décembre de chaque année, qui était inférieure au milliard d'euros en 2002, est de 5,7 Md€ en 2018.

b) Le solde créditeur du compte courant du Trésor Public

Le compte courant du Trésor Public ne présente plus en 2017 de solde créditeur alors qu'il a pu représenter jusqu'à près de 200 M€⁵⁶. Ce compte centralisait jusqu'en octobre 2015 les opérations des comptables accrédités du Trésor Public dans la zone d'intervention de l'IEDOM. Cette gestion était en effet exercée par l'IEDOM dans le cadre d'une convention signée le 31 janvier 1997, et a été reprise depuis cette date par la Banque de France. Elle prévoyait :

- la tenue des comptes courants des trésoriers payeurs généraux et de leurs accrédités ouverts dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte ;
- la centralisation des opérations effectuées par les comptables publics et la mise à disposition localement des transferts publics en provenance de la métropole ;
- le nivellement quotidien des comptes courants des TPG et de leurs accrédités en agences sur un compte courant unique à Paris.

4.2.2 Les comptes de résultat

a) Les résultats

Les résultats de l'IEDOM (cf. tableau n° 6 ci-dessous) sont d'une très grande volatilité essentiellement du fait de celle de son produit net « bancaire » (ci-après PNB) : après avoir baissé de plus de 30 % par an entre 2001 et 2003, le PNB a progressé en moyenne de 36 % par an entre 2003 et 2007 et a atteint plus de 140 M€ en 2008. Depuis cette date, et avec la mise en place d'un portefeuille d'investissements à compter de juillet 2010 il oscille autour d'une soixantaine de millions d'euros. Les charges d'exploitation⁵⁷ ne progressent en moyenne que de 1,9 % par an. Il en résulte un coefficient d'exploitation extrêmement erratique, présentant notamment un niveau anormalement faible en 2006, 2007 et 2008⁵⁸. La marge opérationnelle varie ainsi entre un minimum de 6 M€ (en 2003) et un maximum de 97 M€ (en 2008), les dix dernières années présentant un étiage moyen aux alentours de 17 M€, fortement réduit sur 2017 et 2018 aux alentours de 9 M€.

⁵⁶ 198,655 M€ au 31 décembre 2016.

⁵⁷ Hors charges d'exploitation bancaire qui viennent directement en diminution du produit net bancaire.

⁵⁸ De l'ordre de 30 %. Le coefficient d'exploitation rapporte les charges d'exploitation au PNB ; mesure simple du niveau des coûts dans tout établissement bancaire, il s'établit en moyenne de cycle aux alentours de 65 % dans la banque de détail.

Avec une relative stabilité de la charge d'amortissement autour de 7 % des charges⁵⁹, une baisse des dotations aux provisions, et l'absence d'impôt payé sur les résultats, le bénéfice de chaque exercice obéit aux mêmes évolutions contrastées, et s'établit entre un minimum de 0,7 M€ en 2003 (soit moins de 2 % du PNB) et un maximum de 90,9 M€ en 2007 (soit près de 65 % du PNB). En 2018 il représentait 2,1 M€, peu différent de celui de l'année précédente. Les fluctuations importantes du résultat ne sont pas anormales s'agissant d'un institut d'émission, surtout lorsque sa rémunération est fortement dépendante de décisions extérieures. Elles rendent d'autant plus nécessaire la fixation d'objectifs contraignants en matière de coûts.

Tableau n° 6 : Comptes de résultat simplifiés 2001-2018 de l'IEDOM

en milliers d'euros	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total Produit net bancaire	91 825	95 394	56 974	39 482	50 152	73 256	96 004	133 897	140 331	57 466	60 910	78 293	72 019	65 501	61 990	67 601	58 120	56 176	55 505
Intérêts sur le compte courant BDF	71 193	84 902	54 189	33 623	40 889	54 181	88 378	126 064	129 323	46 970	34 523	37 095	26 061	15 994	5 037	1 413	310	-	-
résultat net sur opérations sur titres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8 822	23 209	29 309	32 891	40 568	48 379	46 238	45 225	43 069
Refacturation des services rendus	4 171	5 932	5 985	7 884	9 977	11 120	8 608	8 918	12 066	11 549	18 153	18 543	17 968	17 936	17 786	18 299	11 410	11 837	12 800
Charges d'exploitation bancaires	-	-	- 1 947	- 2 425	- 1 650	- 1 435	- 1 519	- 1 519	- 1 314	- 1 635	- 1 704	- 2 147	- 2 176	- 2 138	- 2 133	- 1 692	- 1 118	- 1 415	- 915
Charges d'exploitation	-38 244	-35 771	-34 408	-33 238	-32 979	-44 249	-31 228	-37 629	-43 118	-42 350	-43 483	-46 778	-46 975	-48 901	-48 177	-46 846	-45 960	-47 220	-46 500
Frais de personnel et charges assimilées	27 162	11 978	13 305	12 729	12 669	13 517	13 804	14 118	14 918	16 361	17 388	18 363	18 326	19 794	19 213	18 893	19 512	20 593	21 660
Externalisation des engagements du fonds de prévoyance	-	-	-	-	-	10 024	248	807	1 995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Externalisation des engagements de la caisse de retraite AFD IEDOM	-	-	-	-	-	-	-	-	2 538	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impôts et taxes	1 580	1 422	1 202	1 467	1 515	1 493	- 2 725	467	460	737	799	910	862	815	824	866	809	806	839
Autres charges d'exploitation	9 502	22 371	19 901	19 042	18 795	19 215	19 901	22 237	23 207	25 252	25 296	27 505	27 787	28 292	28 140	27 087	25 639	25 821	24 001
Résultat opérationnel	53 581	59 623	22 566	6 244	17 173	29 007	64 776	96 268	97 213	15 116	17 427	31 515	25 044	16 600	13 813	20 755	12 160	8 956	9 005
Dotations aux amortissements et prov sur immobilisations	- 3 382	- 4 103	- 4 680	- 3 718	- 2 817	- 1 256	- 1 463	- 1 684	- 2 280	- 2 930	- 3 425	- 3 485	- 3 043	- 3 196	- 3 320	- 3 307	- 4 002	- 4 817	- 4 277
Autres Dotations nettes aux provisions et pertes/ créances	- 4 714	- 4 571	- 3 155	- 2 429	- 4 641	1 234	- 1 379	961	687	- 1 481	- 1 530	- 585	- 2 720	- 1 410	- 987	- 678	- 673	- 1 036	2 426
Résultat exceptionnel	-	- 684	- 60	644	6	45	85	68	61	- 146	408	293	7	28	76	- 26	4	- 10	- 4 101
Impôts sur les bénéfices	-17 432	-20 043	- 6 046	-	9 565	- 1 058	- 11 995	- 15 347	- 4 784	- 155	- 175	- 813	- 413	- 736	- 1 292	- 1 647	-	- 506	- 936
Bénéfice de l'exercice	28 053	30 222	8 625	741	19 286	27 972	50 024	80 266	90 897	10 404	12 705	26 925	18 875	11 286	8 290	15 097	7 489	2 587	2 117

Source : IEDOM, tableau Cour des comptes

b) Les revenus

L'IEDOM dispose de trois sources principales de revenus : les revenus d'intérêts de son compte courant ouvert dans les livres de la Banque de France jusqu'en 2016, le résultat net des opérations sur le portefeuille d'investissements depuis sa mise en place en 2010, et la refacturation pour services rendus.

L'avance consentie par la Banque de France est placée sous deux formes :

⁵⁹ Hors externalisation des engagements sociaux qui constituent des mouvements ponctuels et exceptionnels par leur ampleur.

- (i) sur un « compte de réserve » ouvert au nom de l'IEDOM dans les livres de la Banque de France et rémunéré par cette dernière au taux de la Banque Centrale Européenne (BCE). À compter du 15 octobre 2008, en application des dispositions prises par la BCE dans le cadre de la crise financière survenue en septembre 2008, la procédure d'appels d'offres à taux fixe s'est substituée à celle à taux variable dans le cadre des opérations principales de refinancement de l'Eurosystème. Ce n'est donc plus le taux marginal des opérations principales de refinancement (TMOPR⁶⁰) qui est utilisé pour le calcul de la rémunération du compte d'opérations.

Le taux des appels d'offres fixé à 3,75 % le 15 octobre 2008, a baissé quasiment continuellement pour s'établir à 0,00 % depuis mars 2016 : il s'établissait à 3,25 % le 12 novembre 2008 et à 2,50 % à compter du 10 décembre 2008 ; il a connu quatre baisses en 2009 (21 janvier 2,00 %, 11 mars 1,50 %, 8 avril 1,25 %, 13 mai 1,00 %), s'est stabilisé en 2010, est remonté de 1,00 % à 1,50 % en 2011 pour baisser sans discontinuer depuis le 11 juillet 2012 (à 0,75 %), baisse qui s'est poursuivie par celles de novembre 2013 (à 0,25 %), de juin et septembre 2014 (à 0,15 % et 0,05 % respectivement) et enfin de mars 2016 (0,00 %).

- (ii) dans un portefeuille d'investissements constitué progressivement à partir de juillet 2010 dont le montant nominal est au 31 décembre 2018 de 1,915 Md€ (pour une valeur comptable de 2,094 Md€). Ce portefeuille est composé exclusivement de titres de la sphère publique française (Obligations Assimilables du Trésor – OAT et titres CADES) qui seront détenus jusqu'à leur échéance. Au 31 décembre 2018, il est investi à un taux moyen pondéré de 2 %.

La troisième source de revenus provient de la refacturation des services rendus à l'État, l'IEOM, l'AFD et d'autres organismes. Depuis 2009 cette refacturation représente une part significative du PNB de l'IEDOM (en moyenne plus du quart).

La refacturation des services rendus à l'État obéit à des règles particulières (voir point 1.2.3). Elle représentait en moyenne jusqu'en 2016 près de 70 % de la facture globale. Le transfert à la Banque de France, le 5 octobre 2015, de la centralisation quotidienne des opérations enregistrées sur les comptes des comptables publics accrédités a conduit à une baisse sensible de cette source de revenus (de près de 6 M€) et la refacturation des services rendus à l'État ne représente depuis lors que 40%⁶¹ environ de la facture globale.

La refacturation à l'IEOM a quant à elle fortement augmenté à compter de 2006, traduisant en cela les effets de la convention du 1^{er} septembre 2006 qui précise la nature des prestations exercées désormais par l'IEDOM pour le compte de l'IEOM, ainsi que le regroupement des services centraux de l'IEDOM et de l'IEOM avec la création d'une communauté de direction générale entre les deux instituts.

La refacturation à l'AFD représente moins de 10 %⁶² de cette source de revenus. L'AFD et l'IEDOM partageaient ensemble les mêmes locaux en Martinique, à Mayotte et à Saint-Pierre

⁶⁰ Le TMOPR a évolué de 4,20 % au 1^{er} janvier 2008 à 4,70 % au 14 octobre 2008.

⁶¹ 41,5 % en moyenne sur les trois dernières années, mais seulement 38,7 % en 2018.

⁶² 7 % en moyenne sur l'ensemble de la période sous contrôle, 9,2 % sur les trois dernières années.

et Miquelon. L'appui de l'agence locale de l'IEDOM à Mayotte a cessé au 1^{er} novembre 2010, à la suite de la création par l'AFD de sa propre agence en 2009, ainsi qu'à la Martinique au troisième trimestre 2012, l'AFD ayant également emménagé dans de nouveaux locaux, laissant vacant d'occupation tout un étage.

Les charges d'exploitation bancaire (tri des chèques, transport de ces derniers, charges de dématérialisation par exemple) viennent en diminution du PNB.

c) Les charges

Les charges d'exploitation se montent en moyenne sur la période en cause à 41,8 M€ (46,3 M€ sur la période 2009-2018).

Pour apprécier leur niveau et leur évolution, une mesure retirant les charges liées à l'externalisation des engagements sociaux⁶³ ainsi que les impôts et taxes apparaît plus révélatrice du mode de fonctionnement de l'IEDOM : celles-ci s'établissaient ainsi à 46,4 M€ fin 2017, soit quasiment au même niveau qu'en 2012 (46,1 M€) et très proches de la moyenne constatée sur la période 2009-2018 (45,5 M€, + 1,9 % de progression moyenne par an). Cette modération de leur progression, et même leur baisse dans la période récente (- 0,9 % par an entre 2014 et 2018) tranche avec leur dynamisme entre 2005 et 2011 (+ 5,6 % en moyenne par an), l'année 2010 étant particulièrement dispendieuse (+ 9,6 % par rapport à 2009). Cette année traduit notamment les revalorisations liées à la mise en œuvre des nouveaux statuts du personnel en Guadeloupe et en Martinique consentie à la suite des mouvements sociaux aux Antilles au premier trimestre 2009 qui avaient eu pour conséquence de bloquer l'agence de la Guadeloupe en février et mars.

(i) La part des frais de personnel (y compris personnel détaché de l'AFD à l'IEDOM) représente en moyenne sur la période 2001-2017 plus de 71 % des charges d'exploitation.

(ii) Les frais de personnel augmentent sensiblement et assez régulièrement entre 2004 et 2013 (+55 % au total). En 2006 notamment le personnel détaché par l'AFD et la Banque de France à l'IEDOM augmente (109 agents au 31 décembre 2006, contre 98 agents au 31 décembre 2005) conduisant à une augmentation des charges de personnel de 1 017 K€, soit + 9,8 %, en lien avec la reprise du personnel du siège de l'IEOM.

De 2013 à 2018, une stabilisation est enregistrée. Cette stabilisation est la résultante d'une nette décreuse des effectifs, compensée par une hausse sensible des rémunérations par tête (cf. partie 3.1 ci-dessus).

(iii) Les deux externalisations d'engagements sociaux ont fortement impacté les comptes 2005 et 2008 ; elles concernent :

- en 2005 les quatre régimes de préretraite et de retraite supplémentaires, en faveur des agents non soumis à mobilité de la Guadeloupe, de la Martinique et de Saint-Pierre et Miquelon, en fonction dans les agences de l'IEDOM ou détachés auprès de celles de l'AFD dénommé « fonds de prévoyance », fonds sans personnalité juridique et intégré dans les comptes de l'IEDOM depuis le 1^{er} janvier 2000, complétés par des abondements au cours des trois années suivantes ; ainsi en 2005 les réserves du fonds de prévoyance figurant en dettes au bilan de l'IEDOM ont été

⁶³ Fonds de prévoyance et caisse de retraite AFD IEDOM.

soldées, ce qui a généré un produit non financier de 8,5 M€. Le versement à l'assureur Arial Assurance au titre du transfert de l'engagement, a généré une charge de personnel de 10 M€.

- en 2008 ceux de la caisse de retraite de l'AFD-IEDOM dont relevaient les salariés de l'IEDOM (hormis à Mayotte) qui, du fait de son statut d'institution de retraite supplémentaire, était concernée par la loi « Fillon »⁶⁴ et a été transformé de régime de retraites supplémentaires à prestations définies vers un régime à cotisations définies parallèlement à son externalisation à la CNP. Pour l'IEDOM, ces modifications ont entraîné une charge de personnel de 2,5 M€ compensée comptablement pour l'essentiel par la reprise des provisions constituées en 2007.

(iv) Les frais de fonctionnement, ou charges d'exploitation générales, ont fortement progressé entre 2005 (8,8 M€) et 2011 (13 M€). En complément de toute progression « normale », deux éléments structurels affectent le point mort de l'IEDOM au cours de cette période :

- d'une part un recours plus important à des prestations de service onéreuses (+ 2 M€) liées à la fois à la sécurité (gardiennage par exemple) et à la rénovation des outils de l'IEDOM, dont la maintenance s'avère également coûteuse (+ 0,4 M€) ;
- d'autre part le déménagement du siège de l'IEDOM au Louvre des Entreprises, adresse plus prestigieuse que la gare de Lyon mais aussi plus chère en loyer et en prestations de nettoyage (+ 1 M€).

4.2.3 Le hors bilan

L'IEDOM assure pour le compte du Trésor public la gestion, la mise en circulation et le recyclage des pièces métalliques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Les émissions font l'objet d'un paiement au Trésor et les retraits de circulation d'un remboursement par ce dernier. Figure en hors bilan la valeur du stock de pièces en euros détenu en réserve dans les serres des agences de l'IEDOM, ainsi que celle du stock de pièces en francs jusqu'en 2005⁶⁵. La mise en place de l'euro au 1^{er} janvier 2002 a conduit à une forte augmentation de ce poste au 31 décembre 2001, qui s'est depuis normalisé.

Le stock de pièces en euros a évolué comme suit au cours de la période sous contrôle.

Tableau n° 7 : Stock de pièces en euros

en milliers d'€	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
stock en euros	68 705	13 294	12 570	13 073	8 825	10 712	10 771	8 027	8 598	6 864	6 403	8 380	10 349

⁶⁴ En vertu de l'article 116 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites elle devait d'ici le 31 décembre 2008, se transformer en institution de prévoyance ou fusionner avec une institution de prévoyance existante, se transformer en institution de gestion de retraites supplémentaire, ou à défaut être liquidée.

⁶⁵ Les pièces en Francs ne sont plus échangeables depuis le 18 février 2005 ; aussi le rapatriement des dernières pièces en Francs en métropole en provenance des agences IEDOM a eu lieu au cours de l'année 2005, et ce stock a donc été ramené à zéro.

Source : IEDOM, tableau Cour des comptes

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les bilans de l'IEDOM se caractérisent pour l'essentiel, au passif, par l'importance de l'avance de la Banque de France, contrepartie des billets mis en circulation par l'IEDOM, et à l'actif, par celle de ses avoirs financiers en euros à court terme sur son compte central de règlements ouvert dans les livres de la Banque de France, dit « compte d'opérations ».

Les résultats de l'IEDOM sont d'une très grande volatilité essentiellement du fait de celle de son produit net bancaire (PNB). Alors qu'il s'établissait à plus de 140 M€ en 2008, depuis cette date, il oscille autour d'une soixantaine de millions d'euros. L'IEDOM dispose de trois sources principales de revenus : les revenus d'intérêts de son compte courant ouvert dans les livres de la Banque de France jusqu'en 2016, date à laquelle cette source s'est tarie en raison de la baisse du taux des appels d'offres à 0 % alors qu'il était encore de 3,75 % en 2008 ; le résultat net des opérations sur le portefeuille d'investissements depuis sa mise en place en 2010 mais dont le rendement est faible ; la refacturation pour services rendus dans laquelle la refacturation à l'État ne représente qu'une part désormais minoritaire. Les charges d'exploitation ne progressent en moyenne que de 1,9 % par an, mais baissent dans la période récente.

Il résulte de ces évolutions du PNB et des charges d'exploitation une marge opérationnelle et donc un résultat très fluctuants : le bénéfice de chaque exercice s'établit entre un minimum de 0,7 M€ en 2003 (soit moins de 2 % du PNB) et un maximum de 90,9 M€ en 2007 (soit près de 65 % du PNB). Les fluctuations importantes du résultat ne sont pas anormales s'agissant d'un institut d'émission, surtout lorsque sa rémunération est fortement dépendante de décisions extérieures. Elles rendent d'autant plus nécessaire la fixation d'objectifs contraignants en matière de coûts.

**DEUXIÈME CAHIER : LES
COMPTES ET LA GESTION DE
L'INSTITUT D'ÉMISSION D'
OUTRE-MER (IEOM)**

Exercices 2001-2018

INTRODUCTION

L'Institut d'émission d'outre-mer est un établissement public distinct de l'IEDOM, créé par la loi n°66-948 du 22 décembre 1966, afin d'assurer le rôle de banque centrale pour les collectivités du Pacifique.

Pour autant, l'IEOM effectue, à quelques nuances près, les mêmes missions que l'IEDOM (mise en circulation de billets et pièces, services aux entreprises et aux ménages, études), son directeur général est le Président de l'IEDOM et les organes de gouvernance interne comme le siège sont partagés entre l'IEDOM et l'IEOM. De ce fait, une large partie des constats faits dans le rapport sur l'IEDOM valent également pour l'IEOM.

Le présent rapport se concentre donc sur les points plus spécifiques à l'IEOM, portant : sur sa gouvernance (I) ; s'agissant de ses missions, sur l'exercice de la politique monétaire (II) ; s'agissant de ses moyens, des quelques particularités qui affectent l'IEOM (III). Les comptes de l'IEOM sont eux naturellement distincts de ceux de l'IEDOM et font l'objet d'un examen particulier (IV).

1 ORGANISATION, GOUVERNANCE ET PILOTAGE

1.1 Les organes de gouvernance

1.1.1 Le conseil de surveillance et le comité d'audit

À la différence de l'IEDOM, l'IEOM reste un établissement public administré par un conseil de surveillance et doté d'un collège de censeurs et d'un comité d'audit.

Le conseil de surveillance⁶⁶ est présidé par le Gouverneur de la Banque de France (ou son représentant), et est composé de neuf autres membres : le directeur général du Trésor (ou son représentant), un représentant du ministre chargé de l'économie, deux représentants du ministre chargé de l'outre-mer, un représentant de la Banque de France, trois personnalités représentant la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna⁶⁷, et un représentant du personnel. Les membres autres que le président et le directeur général du Trésor sont nommés pour une durée de quatre ans.

De fait, il est prévu qu'un suppléant puisse être désigné dans les mêmes formes que le titulaire pour les membres autres que le président et le directeur général du Trésor. Ces derniers s'avèrent plus disponibles que les titulaires pour assister aux séances du conseil de surveillance.

Par ailleurs le contrôle des opérations de l'IEOM est assuré par un collège de censeurs, aujourd'hui constitué du commissaire du gouvernement auprès de l'Agence française de développement (AFD) et d'un représentant de la Banque de France qui assistent au conseil de surveillance. Or, depuis 2010, les attributions de ce collège sont de fait exercées par le comité d'audit.

Le conseil de surveillance a en effet décidé, en décembre 2010, de créer un comité d'audit. Le comité se réunit deux fois par an, en amont des séances du conseil de surveillance. Composé de quatre membres, dont les deux censeurs du conseil de surveillance, il assure un rôle de « vigie » utile notamment en entendant les commissaires aux comptes présenter leurs travaux, et en procédant à l'examen des comptes annuels et semestriels, au suivi de l'exécution et des prévisions budgétaires et triennales, et à l'examen du dispositif de maîtrise des risques (cartographie, incidents significatifs, rapport sur le contrôle interne). L'articulation entre le collège des censeurs et le comité d'audit gagnerait ainsi à être précisée pour justifier du maintien du collège des censeurs.

⁶⁶ Article R712-11 du CMF tel que modifié par le décret n°2010-291 du 18 mars 2010 - art. 2 (V).

⁶⁷ Les deux personnalités représentant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont nommées conformément aux dispositions du statut qui les régissent, la troisième est nommée par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre chargé de l'outre-mer.

1.1.2 Le directeur général, le directeur et les comités de direction

En 2006, deux évolutions importantes sont intervenues : d'une part, le mode de désignation du directeur général a été modifié par voie réglementaire (décret n° 2006-1504 du 4 décembre 2006), et, d'autre part, les sièges de l'IEDOM et de l'IEOM ont été fusionnés, les deux Instituts étant désormais gérés par un même directeur général : alors que le directeur général de l'IEOM était également directeur général de l'AFD en 2005, il est nommé par le Gouverneur de la Banque de France, président du conseil de surveillance et assure également la présidence de l'IEDOM.

Depuis le 1^{er} septembre 2006, les services du siège de l'IEOM et de l'IEDOM et les organes de gouvernance interne sont communs aux deux instituts ainsi que détaillé dans le premier cahier consacré à l'IEDOM.

1.2 La stratégie et la performance

Comme pour l'IEDOM les documents stratégiques de référence sont les plans à moyen/long terme (1.2.1) et le contrat de performance signé entre l'État et l'IEOM pour les missions de service public et d'intérêt général (1.2.2). Les conséquences de l'échange de lettres entre le gouverneur de la Banque de France et le Ministre sur l'IEOM relatif au plan de maîtrise des charges sont précisées ci-après (1.2.3).

1.2.1 Les plans d'entreprise

L'IEOM dispose d'un plan d'entreprise à cinq ans depuis 2010. Il a le même horizon et le même nom que celui de l'IEDOM à savoir « plan CAP 2015 », puis « Ambitions 2020 ».

Cette première démarche de plan d'entreprise au moyen de CAP 2015 a conduit à définir une feuille de route spécifique de l'IEOM pour chacun des métiers et des fonctions d'appui autour de trois axes communs : la satisfaction des clients, l'amélioration de l'efficacité, la maîtrise des risques.

En revanche le plan Ambitions 2020 est commun aux deux instituts, avec toutefois un chantier (sur les douze) spécifique à l'IEOM à savoir celui de la transformation des instruments de politique monétaire dans la zone du Franc Pacifique (XPF).

1.2.2 Le contrat de performance

Le format, le contenu et les limites du contrat de performance entre l'État et l'IEOM du 12 décembre 2012 sont identiques à ceux relevés à propos du contrat de performance conclu entre l'IEDOM et l'État le 7 décembre de la même année. Les missions d'intérêt général réalisées par l'IEOM pour le compte de l'État ont toutefois un objet plus limité et portent sur :

- le secrétariat de la commission de surendettement des particuliers en Nouvelle-Calédonie ;

- la participation à la gestion du fichier central des chèques (FCC) ;
- la responsabilité du traitement automatisé des comptes ouverts dans les territoires concernés dans le cadre du « fichier des comptes d'outre-mer » (FICOM) ainsi que le contrôle de la multi-détention du livret A, « *une fois les applications nécessaires mises en service* »⁶⁸.

Ces limitations sont cependant aujourd'hui inexactes s'agissant de l'activité de traitement du surendettement des particuliers en Nouvelle-Calédonie. Cette dernière a été reprise par le territoire dans le cadre du transfert des compétences, mais, au motif de l'absence d'accord avec l'État sur le montant de la compensation financière associé au transfert de cette activité par l'État au territoire, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie n'a pas, à ce jour, réglé le coût financier de sa prise en charge par l'IEOM depuis février 2017⁶⁹.

Recommandation n° 11. (IEOM, Direction générale du Trésor, Direction générale des outre-mer) : Mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires au paiement des sommes dues à l'IEOM par la collectivité territoriale de Nouvelle-Calédonie au titre des missions de traitement du surendettement.

1.2.3 La réduction des charges liées à l'adossement de l'IEDOM à la Banque de France

a) L'évaluation du rapport IGF/Banque de France

Dans leur rapport de juillet 2014, l'IGF et l'Inspection générale de la Banque avaient proposer de supprimer l'IEDOM et de confier ses missions à la Banque de France en dépit des difficultés d'une telle solution. Elles considéraient que les mérites d'une telle solution résulteraient des économies pour l'IEOM de 3,5 M€ par an liées à la suppression de l'IEDOM, lequel n'apportait « *pas de valeur ajoutée* » et représentait même un « *obstacle à l'évolution de l'IEOM* ». À ce montant s'ajoutaient 2,8 M€ par an d'économies liées à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des logements de fonction (0,8 M€ par an) et plus généralement à la rationalisation des frais généraux et aux gains de productivité sur les activités métier (2 M€ par an).

b) Une ambition bien plus modeste

Les engagements du Gouverneur de la Banque de France à l'égard du Ministre de l'économie et des finances contenus dans la lettre du 14 décembre 2016 se limitent à une réduction des frais de siège refacturés annuellement par l'IEDOM à l'IEOM, de 1,4 M€ sur la période 2018-2020 et devant dégager au-delà de 2020, 0,2 M€ d'économies récurrentes.

À terme, compte tenu de l'intégration plus forte de l'IEDOM à la Banque de France, il est raisonnable de penser que les effectifs du siège commun seront davantage en charge de l'IEOM, qui doit faire face à la mue de ses outils de politique monétaire. Alors que l'IEOM a

⁶⁸ Article 1^{er} de la convention.

⁶⁹ Procès-verbal du conseil de surveillance du 19 décembre 2017 page 13.

jusqu'à présent été le « parent pauvre » des plans stratégiques, il est temps que la modernisation attendue de l'IEOM se traduise par des moyens adaptés.

1.3 L'organigramme et les implantations

Le siège de l'IEOM étant commun avec celui de l'IEDOM, ce point est traité dans le rapport IEDOM.

Les trois agences de l'IEOM sont situées à Nouméa (Nouvelle Calédonie), Papeete (Polynésie française) et Mata'Utu (Wallis et Futuna).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'IEOM, à la différence de l'IEDOM, reste un établissement public. Parmi ses organes de gouvernance figurent un collège de censeurs et un comité d'audit dont les missions se recoupent. Pour alléger le mode de fonctionnement de l'IEOM, qui reste une petite structure, la suppression de ce collège serait opportune.

Il partage son siège avec l'IEDOM, et comme pour l'IEDOM dispose des mêmes documents stratégiques de référence (plans à moyen/long terme, contrat de performance entre l'État et l'IEOM pour les missions de service public et d'intérêt général, échange de lettres entre le Gouverneur de la Banque de France et le Ministre sur l'IEOM relatif au plan de maîtrise des charges) alors que ses missions sont différentes (institut d'émission de plein exercice, objet plus limité des missions d'intérêt général réalisées pour le compte de l'État) et qu'il doit faire face à la mue de ses outils de politique monétaire. Cette modernisation est désormais une priorité pour l'IEOM et la prise en charge financière de l'activité de traitement du surendettement des particuliers en Nouvelle Calédonie devrait également être réglée.

2 LES MISSIONS

À la différence de l'IEDOM, l'IEOM est une banque centrale de plein exercice : il dispose du privilège de l'émission des signes monétaires, billets et pièces en francs CFP (change franc pacifique - code XPF) dont la parité avec l'euro est fixe depuis 1999 (8,38 € pour 1 000 XPF), propres à sa zone d'intervention. Cette mission de banque centrale à part entière conduit l'institut à exercer une mission fiduciaire plus complète que celle de l'IEDOM (2.1), à disposer de ses propres outils de politique monétaire, désuets depuis plusieurs années (2.2), et à assurer des missions d'intérêt général plus étoffées que celles de l'IEDOM (2.3).

2.1 La mission fiduciaire

Compte tenu de signes monétaires spécifiques, le contenu de la mission fiduciaire de l'IEOM est plus large que celui de l'IEDOM. En témoignent l'introduction d'une nouvelle gamme de billets, et le projet récent de refonte de la gamme de pièces en francs pacifique.

2.1.1 La nouvelle gamme de billets

L'IEOM a eu la responsabilité de lancer une nouvelle gamme de billets en francs Pacifique qui a été mise en circulation simultanément dans les trois collectivités en janvier 2014 avec une période de plus de huit mois de double circulation entre l'ancienne et la nouvelle gamme.

Cette nouvelle gamme remplace une gamme dont la conception remontait à 45 ans pour certains billets, dont les standards en termes de sécurité, de format et de graphisme étaient devenus obsolètes et les coûts de production élevés. À ces motivations s'ajoutaient des considérations plus politiques tenant à la loi du pays n° 2010-11 du 9 septembre 2010 relative aux signes identitaires de la Nouvelle Calédonie parmi lesquels figurait le graphisme des billets⁷⁰.

Entre novembre 2010, date de la mise en place d'une équipe-projet entre l'IEOM, la Banque de France (direction générale de la fabrication des billets) et la graphiste lauréate du concours⁷¹, et janvier 2014, date de sa mise en circulation de la nouvelle gamme, il s'est ainsi écoulé plus de trois ans : cette période a été mise à profit pour concevoir cette nouvelle gamme en concertation avec les trois collectivités du Pacifique concernées, définir un calendrier d'introduction, s'assurer de l'accord du conseil de surveillance⁷², et mettre en place les investissements nécessaires (de nouvelles machines de tri notamment) et les campagnes de

⁷⁰ La part de la Nouvelle Calédonie lors de mise en circulation des billets de la nouvelle gamme représentait 53 %, la Polynésie française 46 % et celle de Wallis et Futuna 1 %.

⁷¹ Concours lancé en juillet 2008 et dont le résultat a été adopté par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en août 2010.

⁷² Le conseil de surveillance de l'IEOM a délibéré une première fois sur ce projet lors de sa séance du 8 décembre 2010.

formation, de communication à destination de toutes les parties prenantes (grand public, touristes, établissements bancaires, commerçants, transporteurs de fonds).

Le grammage du papier de la nouvelle gamme est plus élevé que celui de la première gamme, les billets sont plus compacts (réduction de surface de l'ordre de 35 % à 40 %), mieux identifiables y compris par les personnes non voyantes ou malvoyantes (la longueur des billets augmente en fonction des valeurs faciales et chaque billet de la nouvelle gamme dispose ainsi d'une taille unique, contrairement à l'ancienne gamme, impression taille-douce, avec des valeurs faciales imprimées en gros chiffres et des formes géométriques, imprimées en relief) et bénéficient de l'introduction de neuf signes de sécurité.

Comme pour l'ancienne gamme, chaque coupure de la nouvelle gamme comporte une face calédonienne et une face polynésienne ainsi que des signes représentatifs de Wallis et de Futuna.

2.1.2 La refonte de la gamme de pièces

L'étude d'opportunité d'une refonte de la gamme de pièces XPF a été présentée aux conseils de surveillance de mai et de décembre 2018. Elle faisait valoir que les petites pièces circulaient très faiblement, représentaient 50 % des prélèvements, n'étaient quasiment jamais reversées aux guichets de l'IEOM, et que leurs coûts de fabrication et d'expédition étaient supérieurs à leurs valeurs faciales⁷³. Ce n'est qu'à partir de la pièce de 50 francs que le coût de fabrication et d'expédition est inférieur à la valeur faciale. De plus la gamme en circulation date d'une cinquantaine d'années avec des pièces de tailles parfois très importantes, et des alliages onéreux, ce qui augmente leurs coûts de fabrication.

Au vu des éléments présentés le conseil a pour le moment décidé :

- d'arrêter l'émission des pièces de 1 et 2 francs XPF au 1^{er} janvier 2020 en y adjoignant un plan de communication approprié ;
- d'approfondir l'étude préparatoire au lancement du projet de refonte de la gamme de pièces avec pour objectif de mettre en circulation de nouvelles pièces début 2021, par l'examen de deux scénarios pour la nouvelle gamme⁷⁴ comprenant un chiffrage de leurs incidences sur le budget de l'institut.

2.1.3 Des volumes modestes

En 2017, les mouvements aux guichets ont porté sur 133,5 millions de billets versés (66,4 millions) et prélevés (67,2 millions) comme en 2016 et sur 20,5 millions de pièces, dont 3,9 millions versées et 16,6 millions prélevées, pour un montant total (prélèvements et versements) de 604 millions de F XPF (soit 5,1 M€).

⁷³ Les pièces de 1 et de 2 francs sont en aluminium, qui constitue le métal le plus cher.

⁷⁴(1) pièces communes avec les signes identitaires des billets (2) pièces avec faces différenciées conservant les signes identitaires actuels.

2.2 La politique monétaire

« La politique monétaire de l'État conduite par l'IEOM dans la zone Franc XPF poursuit trois objectifs : assurer la liquidité de la zone monétaire ; favoriser le développement des territoires ; contribuer à la stabilité des prix de la zone »⁷⁵.

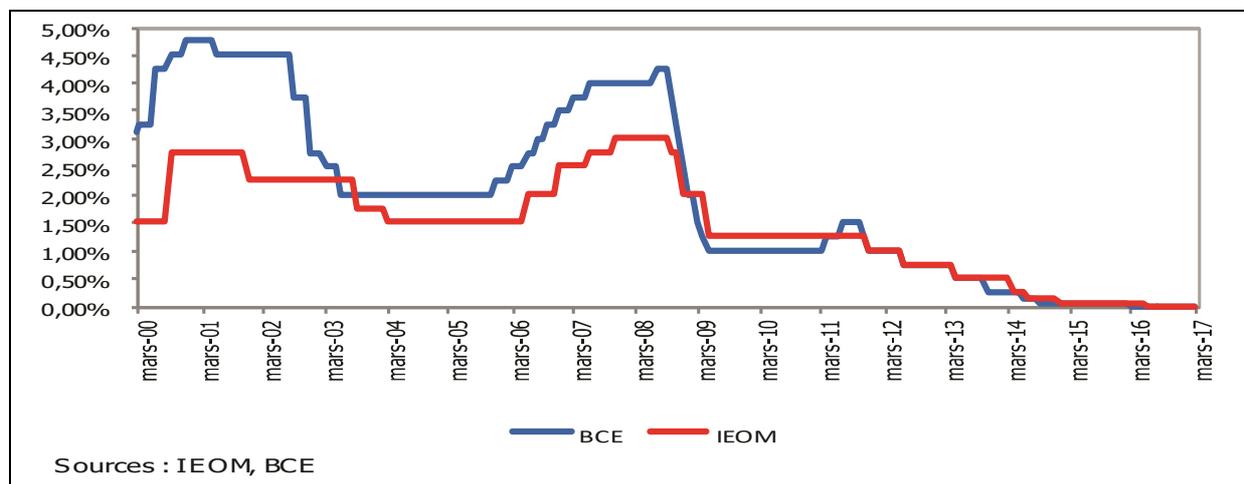
Cette définition, récente, supplée avantageusement l'ambiguïté qui a longtemps existé sur les objectifs de politique monétaire dans les collectivités du Pacifique. Elle a été mise en lumière dans de nombreux rapports, le plus récent étant le rapport commun IGF / Inspection générale de la Banque de France de 2014 (2.2.1) et a conduit à l'élaboration d'un vaste projet de refonte de la politique monétaire, qui ne devrait pas aboutir avant 2021 (2.2.2).

2.2.1 Une inadéquation structurelle de la politique monétaire

L'IEOM conduit la politique monétaire de la zone Pacifique. Les décisions sont prises par le conseil de surveillance. La division OEM consacre un agent au suivi des instruments de politique monétaire et de ses conséquences pour l'économie (liquidité, coût du crédit), qu'il présente régulièrement au conseil de surveillance pour l'aider à prendre ses décisions.

Le franc Pacifique ayant maintenu une parité fixe vis-à-vis du franc, puis de l'euro, la politique monétaire est pour une large part dictée par la BCE. Toutefois, les instruments de politique monétaire sont restés jusqu'à aujourd'hui différents : l'imparfaite substituabilité entre les instruments de politique monétaire de l'IEOM et ceux de la BCE et l'existence d'un risque même limité de liquidité et les handicaps propres à la zone (tissu économique moins riche, absence de marché interbancaire) permettent le maintien d'écarts entre les taux d'intérêt sur des instruments analogues (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 5 : Taux de la facilité de dépôt de l'IEOM et de la BCE



De fait, telle qu'elle était conçue jusqu'à une date récente, la politique monétaire consistait essentiellement à orienter la politique de crédit des établissements bancaires dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique via le mécanisme du réescompte de crédit aux entreprises

⁷⁵Source : rapport annuel 2017 de l'IEOM.

et les réserves obligatoires sur les crédits. Pour ce faire, elle s'appuie sur le réescompte et sur des réserves obligatoires sur emplois. La gestion de trésorerie des établissements bancaires bénéficie également des instruments mis en place par l'IEOM (facilité de dépôt, facilité d'escompte de chèques et facilité de prêt marginal).

Le rapport de la Cour de 2002 avait critiqué cette inadéquation de la politique monétaire et notamment la politique de refinancement et le système de réserves obligatoires, qu'elle jugeait déjà à l'époque archaïques.

Contrairement à la politique monétaire menée sur les autres territoires de la République, la politique de refinancement mélangeait en effet politique monétaire et politique de crédit, puisque seuls pouvaient en bénéficier certains territoires des COM (Nouméa et ses environs, comme Papeete et ses environs en étaient exclus) et certains secteurs économiques jugés « prioritaires ».

La politique de réserves obligatoires s'écartait également de celle de la BCE, puisqu'elles étaient non rémunérées et qu'elles ne portaient par ailleurs pas sur les seules exigibilités (dépôts), mais aussi sur les emplois (crédits) des banques.

a) Le rapport IGF/ Inspection de la Banque de France (juillet 2014)

Pour autant, les instruments de politique monétaire de l'IEOM n'ont pas évolué jusqu'en 2013. À partir de 2013, le conseil de surveillance de l'IEOM a enfin amorcé une réflexion sur les outils de politique monétaire de l'Institut, réflexion que le rapport de la Banque de France et de l'Inspection générale des finances de juin 2014 a incité à accélérer.

Ce dernier soulignait que du fait de « l'étroitesse de sa zone d'émission, l'IEOM connaît un point mort structurellement élevé », point mort défini comme le ratio des charges d'exploitation/circulation fiduciaire (soit le niveau moyen du compte d'opérations), ou plus encore comme le niveau de taux directeur requis pour couvrir ses coûts. Ce dernier était trois fois supérieur à celui de l'IEDOM en raison de facteurs structurels (étroitesse de la zone d'émission qui ne permet pas d'amortir sur un volume suffisant de pièces et billets en circulation les charges d'exploitation, faiblesse structurelle de la circulation fiduciaire dans la zone Pacifique) qui avaient pu « légitimer la recherche d'un modèle économique atypique » par rapport à celui des banques centrales de l'Eurosystème.

Ce modèle atypique avait été « structuré dès l'origine par un double subventionnement implicite de l'État et du secteur bancaire ». La première subvention, selon les termes même du rapport de la Cour de 2002, était constituée de la rémunération de son compte d'opérations, très supérieure à son point mort tel que défini ci-dessus ; la seconde subvention était constituée des revenus produits par la constitution de réserves obligatoires sur les crédits et représentant près de 20 % des revenus financiers de l'Institut⁷⁶.

Contrairement à l'IEDOM, l'IEOM ne dispose ainsi pas aujourd'hui d'un portefeuille d'investissements lui apportant des revenus lui permettant de faire face à ses charges d'exploitation. Les conditions de marché actuelles, marquées par des taux d'intérêt proches de zéro sur les emprunts d'État ne sont pas favorables à la constitution d'un tel portefeuille, mais celle-ci serait opportune lorsque les conditions de marché le permettront.

⁷⁶ En étendant le périmètre des réserves obligatoires des dépôts aux crédits, l'encours du compte d'opérations augmente.

b) Le rapport de la Cour consacré à la Banque Calédonienne d'Investissement (BCI) (décembre 2014)

Dans son rapport de décembre 2014 consacré à la Banque Calédonienne d'Investissement (BCI), la Cour consacrait une section à la « sous-liquidité structurelle du système bancaire calédonien ». La Cour soulignait que le dispositif actuel de politique monétaire de l'IEOM « *est insuffisant pour financer l'économie* » et « *prend acte de ce que le ministère des outre-mer reconnaît la nécessité de faire évoluer les mécanismes de refinancement de la zone CFP et travaille en ce sens avec l'IEOM, en concertation avec la Direction générale du Trésor* ».

Dans sa réponse à la Cour, le Gouverneur de la Banque de France avait indiqué que « *l'IEOM a engagé une réflexion sur la modernisation de sa politique monétaire et son impact sur l'équilibre financier de l'Institut. Les travaux se poursuivent et un point d'étape sera fait lors du conseil de surveillance IEOM de juin 2015* ».

2.2.2 Le projet de refonte de la politique monétaire : le projet GIPOM

C'est pourquoi le conseil de surveillance de l'IEOM a engagé à partir de 2015 un vaste projet de refonte de la politique monétaire menée dans la zone XFP dans l'objectif de rénover le financement de l'économie dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique : le projet GIPOM (cf. point 3.3 ci-dessous). Cette modernisation passe par une simplification drastique des modalités de refinancement des établissements de crédit, des garanties associées à ce refinancement (constitution d'un panier de garanties) et du dispositif des réserves obligatoires : les réserves obligatoires des banques à l'IEOM sur les crédits ont été réduites progressivement pour disparaître au début 2018, et le dispositif de réescompte de crédit des banques sur les particuliers a été supprimé. Selon les analyses menées par l'IEOM en collaboration avec les banques locales, le potentiel de refinancement s'élèverait à 686 M€, ce qui entraînerait une multiplication par quatre du montant des créances éligibles par rapport à la situation actuelle.

Ce projet s'accompagne d'un projet informatique, visant à rénover les applications informatiques correspondantes, qui non seulement étaient anciennes, mais n'avaient en outre pas la souplesse nécessaire pour s'adapter aux changements d'instruments de politique monétaire.

Dans un premier temps, le taux de réserves obligatoires sur emplois a été progressivement réduit, jusqu'à disparaître au 2 janvier 2018.

La deuxième étape, consistant à rapprocher les instruments de politique monétaire de ceux de la BCE, reste à franchir. Elle est en effet conditionnée à la réalisation de la nouvelle application informatique. Or, celle-ci a pris du retard, car la Banque de France « *confrontée à des projets informatiques de grande ampleur* » n'avait pas de moyens disponibles à mettre sur le projet et l'appel d'offres qu'a en conséquence lancé l'IEOM a été jugé infructueux par celui-ci : une seule offre avait été déposée et elle émanait d'un prestataire « *grands comptes* », que l'IEOM craignait d'avoir du mal à piloter. Le projet a alors été redécoupé en deux lots, l'appel d'offres relancé en novembre 2017 et le marché passé en février 2018. Il a résulté de cette redéfinition du projet un surcoût de 36 000 €.

Le projet GIPOM est un projet porteur de risques, dont est bien consciente la direction de l'Institut. Sur un plan informatique, il s'agit d'un investissement important au regard de la

taille des équipes de l'IEOM chargées de son pilotage, avec donc les risques que cela comporte pour sa bonne fin. Si la petite taille de l'IEOM pour traiter ce genre de projet n'a pour l'heure eu pour seule conséquence qu'un retard de 6 mois et des surcoûts importants mais pas inhabituels s'agissant de projets informatiques, elle illustre les risques que fait peser la petite taille de l'IEOM sur la réalisation des projets informatiques et milite pour une implication systématique de la Banque de France dans tout projet informatique lourd de l'IEOM.

Par ailleurs, si l'audit mené par l'Inspection des instituts en 2017 indiquait une insuffisante implication des équipes locales, qui disposent de la connaissance fine des conditions de financement locales, et recommandait la délocalisation d'une partie de l'équipe « projet » dans les territoires, la direction générale de l'IEOM considère que les agences locales sont correctement associées au projet.

Sur un plan opérationnel, les conséquences sur les économies concernées peuvent être déstabilisantes. L'IEOM a pris soin de mener la concertation avec les établissements bancaires et d'essayer d'anticiper avec eux les conséquences du changement d'instruments de politique monétaire, ce qui limite ces risques sans totalement les éliminer.

Plus fondamentalement, la menée à bien de ce projet conduisant à rapprocher les instruments de politique monétaire de ceux de la BCE, devrait accroître l'ancrage de la politique monétaire de l'IEOM sur celle de la BCE et limiter de ce fait les bénéfices potentiels apportés par le maintien d'une monnaie différente de l'euro dans les COM. À l'inverse la plus grande facilité d'arbitrer entre l'euro et le franc Pacifique résultant de cette convergence pourrait éventuellement entraîner l'apparition de primes de de risque en cas de tensions entre les COM et la métropole.

2.2.3 Des bases juridiques à consolider sans délai

En l'état de la législation les instruments de politique monétaire à disposition de l'IEOM (article L712-4 du CMF) sont le réescompte de crédits aux entreprises (à court et moyen termes) et les réserves obligatoires. Le gouvernement, dans le cadre des discussions sur le projet de loi PACTE avait introduit un amendement modifiant l'article L712-4, afin de permettre à l'IEOM de déployer les instruments de politique monétaire similaires à ceux de l'Eurosystème, et tels que prévus par le projet GIPOM. Par ailleurs il avait ajouté un article L712-4-1 permettant à l'IEOM d'échanger avec les établissements bancaires de la zone par voie dématérialisée ainsi que des modifications accessoires relatifs à la terminologie de F CFP⁷⁷.

Dans sa décision récente sur le projet de loi PACTE, le Conseil constitutionnel⁷⁸ a considéré d'office que les modifications du CMF ayant trait à l'IEOM (article 219) devaient être censurées car introduites en première lecture et ne présentant pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Après analyse, l'IEOM et la DGTrésor considèrent que la mise en conformité juridique peut être pour partie effectuée par la voie d'un décret en conseil d'État (s'agissant de la levée de la suppression de la limite de durée s'agissant des crédits des entreprises admissibles au

⁷⁷ Pour collectivité française du Pacifique et non plus francs des colonies françaises du Pacifique.

⁷⁸ Décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019.

réescompte). La publication du décret correspondant permettra de lever une restriction bloquant la rénovation des instruments de politique monétaire de l'IEOM. Les dispositions nécessaires² à une pleine modernisation de la politique monétaire menée par l'IEOM nécessitent toutefois toujours de passer par un nouveau texte de loi et qu'elles soient votées dans des conditions conformes à la Constitution⁷⁹.

Alors que les éléments structurants du projet GIPOM sont connus depuis 2015 et que le statut de l'IEDOM a été modifié par la voie législative en 2016, le fait qu'il n'ait pas été remédié plus tôt à cette fragilité des bases juridiques des futurs outils de politique monétaire de l'IEOM et que, lorsqu'il l'a fait le Gouvernement ait pris le risque de la censure du Conseil constitutionnel, traduit un manque d'intérêt des pouvoirs publics pour l'IEOM, préjudiciable au bon exercice de ses missions.

Recommandation n° 12. (IEOM, Direction générale du Trésor) : Prendre sans attendre les dispositions réglementaires minimales indispensables à la mise en œuvre des nouveaux outils de politique monétaire de l'IEOM et, dès qu'un véhicule législatif le permet, les dispositions législatives permettant leur pleine adaptation.

2.3 Les autres missions d'intérêt général

2.3.1 Les systèmes de paiement

À la différence de l'IEDOM, l'IEOM assure encore une mission de gestion et de surveillance des systèmes de paiement dans sa zone d'intervention avec notamment la présence d'un expert au siège représentant les instituts dans les instances interbancaires de place et travaillant essentiellement pour l'IEOM et les collectivités du Pacifique.

Cette mission de surveillance s'attache à la sécurité des moyens de paiement scripturaux (chèques, cartes de paiement, virements et prélèvements locaux en F XPF, virements et prélèvements SEPA com pacifique⁸⁰ en euros) et veille à la pertinence des normes applicables en la matière, ainsi qu'au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement⁸¹.

Chaque collectivité d'outre-mer du Pacifique dispose d'un système de paiement interbancaire en F XPF qui lui est propre. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les échanges s'opèrent de manière automatisée, respectivement via le Système interbancaire d'échanges de Nouvelle-Calédonie (SIENC) et le Système interbancaire d'échanges de Polynésie française (SIEPF). Il s'agit de systèmes de paiement de masse à règlement net en temps différé. Les opérations échangées dans le système font l'objet d'une compensation : seuls

⁷⁹ La DG Trésor considère toutefois que les adaptations permises par un décret suffisent pour adapter les outils de politique monétaire de l'IEOM.

⁸⁰ La solution dite "SEPA COM Pacifique", consiste à utiliser le standard SEPA pour les virements et prélèvements en euros échangés entre la République française "zone SEPA" et les COM du Pacifique ou entre les COM du Pacifique.

⁸¹ Il n'y a pas de systèmes de compensation et de règlement - livraison des instruments financiers dans les COM du Pacifique.

les soldes nets multilatéraux font l'objet d'un règlement, ce qui permet de réduire très fortement les montants à régler. Le règlement des soldes nets s'effectue une fois par jour (en fin de matinée) dans les livres de l'IEOM. À Wallis-et-Futuna, compte tenu du faible nombre d'acteurs et d'opérations, ces échanges se font au sein d'une chambre de compensation manuelle, gérée par l'agence IEOM.

S'agissant des relations de l'IEOM avec le Trésor public, l'IEOM tient, dans chaque collectivité de sa zone d'émission, les comptes du Trésor public. Il traite les valeurs émises ou reçues par les comptables publics et représente le Trésor public dans les systèmes d'échange locaux. Les comptes ouverts dans les agences de l'IEOM au nom du Trésor public font l'objet d'un nivellement décadaire sur le compte courant du Trésor public tenu à Paris. En 2017, sur l'ensemble des territoires, l'IEOM a présenté aux échanges 2,29 millions d'opérations (principalement des virements et des chèques à l'encaissement) pour un montant total de 1 242 Md F XPF, soit 10,4 Md€.

2.3.2 Les services à l'économie

a) Pour les entreprises

Au 31 décembre 2017, sur les 65 000 entreprises recensées par les instituts statistiques, plus de 32 000 entreprises des collectivités d'outre-mer du Pacifique faisaient l'objet d'une cotation par l'IEOM, dont 64 % en Nouvelle-Calédonie

Le niveau d'activité de la médiation est anecdotique avec 99 demandes enregistrées en 8 ans, aucun dossier n'ayant été déposé à Wallis-et-Futuna.

b) Pour les particuliers

Le dispositif national de traitement du surendettement a été étendu à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna par une ordonnance du 23 août 2004 : il est entré en vigueur au 1^{er} avril 2007 en Nouvelle-Calédonie puis transféré à la Nouvelle-Calédonie, mais n'était pas encore opérationnel à Wallis-et-Futuna en 2017. Il a été institué en Polynésie française par la loi du Pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012. Depuis le déploiement du dispositif :

- en Nouvelle-Calédonie, 883 dossiers ont été reçus,
- en Polynésie, 860 dossiers ont été déposés.

Quant au droit au compte, il fait l'objet de faibles demandes : au cours de l'année 2017, 42 demandes ont été formulées (dont 24 en Nouvelle-Calédonie, 1 en Polynésie française et 17 à Wallis-et-Futuna).

Le nombre de personnes physiques en situation d'interdit bancaire était de 9 100 personnes au 31 décembre 2017, en baisse par rapport à 2016, dont plus de 6 000 en Nouvelle-Calédonie.

2.3.3 L'établissement de la balance des paiements

Selon la décision du 26 juillet 1991 de la Commission des Communautés européennes, les collectivités d'outre-mer du Pacifique et la Nouvelle-Calédonie n'appartiennent pas au territoire économique de l'Union européenne. L'IEOM est chargé d'établir la balance des paiements de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française depuis 1998 et dispose pour ce faire d'une application informatique spécifique (CBDP), développée en interne en mode SAS

(*Statistical Analysis System*) et qui devrait être revue en 2020 selon la trajectoire triennale des projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À la différence de l'IEDOM, l'IEOM est une banque centrale de plein exercice : il dispose du privilège de l'émission des signes monétaires, billets et pièces en francs CFP (change franc Pacifique -code XPF) dont la parité avec l'euro est fixe depuis 1999 (8,38 € pour 1 000 XPF), propres à sa zone d'intervention. Cette mission de banque centrale à part entière conduit l'institut à exercer une mission fiduciaire plus complète que celle de l'IEDOM, à disposer de ses propres outils de politique monétaire, désuets depuis plusieurs années, et à assurer des missions d'intérêt général plus étoffées que celles de l'IEDOM puisqu'elles comportent notamment une mission de gestion et de surveillance des systèmes de paiement propres aux collectivités du Pacifique, la tenue dans chaque collectivité de sa zone d'émission, du compte courant ordinaire du Trésor public ainsi que l'établissement de la balance des paiements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Du fait de l'étroitesse de sa zone d'émission, l'IEOM connaît un point mort structurellement élevé qui a été financé par un double subventionnement implicite de l'État (au moyen de la sur rémunération de son compte d'opérations) et du secteur bancaire (grâce aux revenus produits par la constitution de réserves obligatoires sur les crédits). Il ne dispose pas d'un portefeuille d'investissements lui procurant des revenus lui permettant de faire face à ses charges d'exploitation. Enfin, la politique de refinancement mélangeait politique monétaire et politique de crédit, puisque seuls pouvaient en bénéficier certains territoires des COM et certains secteurs économiques jugés « prioritaires ». Un vaste projet de refonte de la politique monétaire menée dans la zone XFP a été entrepris à compter de 2015, qui passe par une simplification drastique des modalités de refinancement des établissements de crédit, des garanties associées à ce refinancement (constitution d'un panier de garanties) et du dispositif des réserves obligatoires (disparition des réserves obligatoires des banques sur les crédits ont début 2018, suppression du dispositif de réescompte de crédit des banques sur les particuliers) sans en apprécier le fondement juridique. Il est désormais temps que les bases juridiques des nouveaux instruments de politique monétaire de l'IEOM soient sécurisées et, lorsque les conditions de marché le permettront, d'y associer la constitution d'un portefeuille d'investissements visant à couvrir une partie des frais d'exploitation de l'IEOM et, lorsque les conditions de marché le permettront, d'y associer la constitution d'un portefeuille d'investissements visant à couvrir une partie des frais d'exploitation de l'IEOM.

3 LES MOYENS

3.1 Ressources humaines

Au 31 décembre 2017, l'IEOM employait 73 personnes dans ses agences de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna et partageait avec l'IEDOM les 70 agents du siège.

Telle qu'elle est retracée dans les comptes, la masse salariale connaît une évolution modérée sur la période 2003 à 2017, passant d'un peu plus de 6 M€ à 7,5 M€. Ces chiffres ne comprennent toutefois pas la quote-part de l'IEOM aux frais de personnel du siège, qui ne sont pas disponibles sur longue période, mais constituent une part significative des frais de personnel liés à l'activité de l'IEOM, puisqu'ils s'élevaient à 3,7 M€ en 2016.

Si ces frais de personnel apparaissent maîtrisés au cours de la période, leur augmentation apparaît plus forte depuis 2010 (+31 % entre 2010 et 2018, soit +3,0 % en, moyenne par an, traduisant une hausse des rémunérations par tête du même ordre : celle-ci bien que moins forte qu'à l'IEDOM, est nettement supérieure à celle du secteur privé en France (+1,6 %).

Comme pour l'IEDOM, la rupture de l'UES avec l'AFD a conduit à transposer les accords sociaux généraux ayant cours à l'AFD, notamment en matière d'assurance-maladie. Enfin, la mobilité entre agences des personnes recrutés sous contrat local est très faible, ce qui risque de constituer un frein aux réorganisations nécessaires.

3.2 Des moyens immobiliers et fiduciaires plus modestes qu'à l'IEDOM

3.2.1 Les moyens immobiliers des agences

- Agence de Papeete

Les travaux immobiliers en Polynésie ont concerné le parking de l'agence en 2014 et 2015 (696 000 €), sa salle informatique en 2015 (127 000 €), travaux qui se sont poursuivis en 2016 et auxquels se sont adjoints des travaux sur l'un des logements relevant de l'agence de Papeete (613 000 €). En 2017, le réaménagement des bureaux est intervenu (2 189 000 €) et l'agence de Papeete a procédé à la vente de deux logements (667 000 €).

- Agence de Nouméa

L'agence est située à proximité du Haut-Commissariat de la République et des principaux sièges des banques. Cette implantation a été jugée *« favorable mais il reste que les locaux sont vétustes, peu fonctionnels et présentent un ensemble de fragilités notamment des infiltrations, en dépit des améliorations qui ont été apportées »* selon l'inspection effectuée en 2015. Celle-ci considérait qu'*« une remise en mouvement de l'agence vers un objectif commun était nécessaire »* ; objectif [qui] *« pourrait être le projet de construction d'une nouvelle agence, mieux adaptée aux contraintes d'exploitation et plus conviviale. »*

Les travaux immobiliers ont porté sur l'installation d'une vidéosurveillance en 2013 (195 000 €), la réfection de la toiture en 2014 (174 000 €), et des travaux de la salle informatique, de la salle de tri et de la cafétéria en 2016 (423 000 €).

En revanche le projet de déménagement de l'agence n'a toujours pas abouti. L'agence de Nouméa pose les problèmes suivants : accès incommode (voie privée avec chicane pour les transporteurs de fonds, sas de sécurité pour les véhicules insuffisants), risques de sécurité spécifiques (la proximité du haut-commissariat la rend plus vulnérable à un blocage en cas de manifestation, les dépôts de carburant de la SLN sont à 1 km de l'agence). Par ailleurs le changement de sens récent de la circulation pose des problèmes de vibration des fenêtres, une rivière souterraine coule sous le bâtiment, et le risque avéré de tsunami est insuffisamment pris

en compte. En revanche, les salles fortes se trouvant en sous-sol, il n'y a pas de problème de résistance du plancher au poids des pièces et les risques de braquage sont moindres.

Après avoir identifié un immeuble de la SINC (société immobilière de la nouvelle Calédonie, filiale de l'AFD) sur les hauteurs de Nouméa, l'IEOM a toutefois préféré s'engager dans des travaux de petite rénovation.

3.2.2 Les approvisionnements, le tri et le recyclage des billets et pièces

L'IEOM ne dispose pas de portail sécurisé avec les banques de la zone pour gérer les remises et encaisses. Le travail de vérification des avoirs des banques dans les comptes ouverts à l'IEOM est effectué manuellement pour partie (transmission des besoins par fax, remises sous bordereau). À ce jour il n'est pas envisagé de demander à la Banque de France de réaliser un applicatif spécifique pour l'IEOM, ou de cloner « Interop » pour l'IEOM. L'IEOM s'oriente vers un remplacement de l'applicatif Fiducia qui assure la traçabilité des opérations, qui pourrait consister en l'adaptation de module de l'ERP Qualiact déjà utilisé par l'IEOM (cf. point 3.3 ci-dessous).

Les machines de tri implantées dans les agences sont des machines Toshiba qui ont été introduites à la faveur de la production de la nouvelle gamme de billets, les anciennes machines (Cobra) ayant été conservées le temps d'assurer la destruction en ligne des billets de l'ancienne gamme. La mise en service des trieuses Toshiba à l'agence de Papeete et celle de Nouméa en 2014 a représenté 1 323 000 € et les anciennes machines ont été cédées en 2015 (Papeete pour 498 000 € et Nouméa pour 48 000 €).

Le nombre de billets soumis au tri en 2017, au titre des deux gammes (ancienne et nouvelle), a atteint 66,9 millions ; le taux de récupération est de 81,0 % à fin 2017.

3.3 Les ressources informatiques

Comme de nombreux services informatiques, le pôle informatique du siège des instituts fait valoir « *une dette technique élevée au vu des coûts de fonctionnement non négligeables* »⁸² du fait de l'existence de nombreux applicatifs fondés sur des technologies anciennes et de montées de versions souvent décalées dans le temps.

À la différence de l'IEDOM qui utilise les applicatifs de la Banque de France, l'IEOM dispose de nombreux outils en propre, qui sont critiques ou sensibles, pour le bon accomplissement de ses missions (cf. annexe 4). Il s'agit en particulier :

- pour la politique monétaire, de l'applicatif GICP2, en cours de réécriture dans le cadre du projet GIPOM ; l'applicatif originel date de 1999 et couvrait uniquement la gestion des actifs remis aux dispositifs de réescompte et de garantie : « *il n'a pas été conçu pour évoluer*

⁸² Source : document Power Point « Évolution du SI applicatif de l'IEOM – OSI OEM » décembre 2017.

et son paramétrage limité a entraîné la multiplication d'outils bureautiques non sécurisés (Access, Excel...) en parallèle »⁸³;

- pour le métier entreprises, de l'outil Anadefi, de cotation des entreprises ;
- pour le métier bancaire, de l'application TDVIICOM pour le traitement des valeurs des établissements de crédit ;
- pour le métier fiduciaire, de l'applicatif Fiducia de gestion des pièces et billets, applicatif en cours de refonte et repris de l'application NAE de la Banque de France ;
- pour le métier « particuliers », de SurenCom, outil de gestion et de suivi des dossiers et commissions de surendettement.

Compte tenu de ses moyens limités, l'Institut a fort justement donné la priorité dans la rénovation de ses applications aux plus critiques d'entre elles. Il devra toutefois accorder une attention particulière aux risques qui pèsent sur les autres applications, planifier la rénovation du parc applicatif en fonction des risques encourus et veiller à l'avenir à une maintenance et un renouvellement plus fréquents de ces applicatifs.

3.4 Le contrôle interne

L'IEOM publie tous les ans un rapport sur le contrôle interne détaillant son organisation, ses procédures, et ses résultats en matière de contrôle interne. Comme pour l'IEDOM, le contrôle périodique de l'IEOM est assuré par l'Inspection générale de la Banque de France à compter du premier janvier 2018.

L'IEOM réalise notamment tous les ans un exercice de cartographie de ses risques opérationnels. La rénovation de cette cartographie a été entreprise récemment (à compter du deuxième semestre 2017) et est toujours en cours ; elle consiste à simplifier les cartographies des risques métiers et à s'inspirer des processus de la Banque de France tout en utilisant le même outil informatique (GRECO). L'insuffisance du référentiel de procédures⁸⁴- classique dans une petite structure – ne présente plus de défaillance manifeste en 2017 avec l'élaboration en 2016 d'une procédure relative à la gestion de la paie en agence et de la procédure Achats, et avec la définition en cours de procédures relatives à la sécurité des systèmes d'information. La vulnérabilité du système informatique⁸⁵ de l'IEOM reste néanmoins un sujet de préoccupation.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Comme pour l'IEDOM, l'IEOM connaît une évolution des rémunérations nettement supérieure à celle du secteur privé ou de l'État en France, une faible mobilité entre agences

⁸³ Source : Procès-verbal du Conseil de surveillance de l'IEOM du 15 juin 2017.

⁸⁴ Source Rapport 2017 sur le contrôle interne : « *L'enrichissement du corpus de procédures se poursuit. Le chantier de mise à jour des procédures relatives à la sécurité des SI (PSSI) a démarré fin 2017 et doit s'achever en 2018.* »

⁸⁵ Source Rapport 2017 sur le contrôle interne : « *les principaux incidents déclarés concernent les activités Informatiques (24 incidents dont 12 qualifiés d'élevés, et deux incidents relatifs au risque cyber concernant une même attaque virale et ses conséquences).* »

des personnes recrutées sous contrat local, et a transposé les accords sociaux généraux en vigueur à l'AFD à la suite de la rupture de l'UES.

Ses moyens immobiliers, fiduciaires et informatiques restent plus modestes que ceux de l'IEDOM : travaux de petite rénovation, machines de tri de moindre capacité, applicatifs propres fondés sur des technologies anciennes souffrant de montées de versions souvent décalées dans le temps et du maintien de traitements manuels. Une vigilance particulière devra être accordée au nécessaire renouvellement des applicatifs qui sont affectés d'obsolescence technologique et font, de ce fait, peser des risques sur l'exercice par l'IEOM de certains de ses métiers.

4 LES COMPTES

4.1 Les bilans

Les bilans de l'IEOM reflètent la spécificité du rôle monétaire de l'IEOM et sont présentés selon une logique de liquidité décroissante. Il se caractérisent, pour l'essentiel, au passif, par l'importance des comptes courants créditeurs des établissements de crédit et des billets et pièces XFP en circulation (ressources nettes), et, à l'actif, par ses avoirs financiers à court terme sur son compte ouvert dans les livres du SCBCM, dit « compte d'opérations » (emploi net).

Tableau n° 8 : Bilans simplifiés 2001-2018

en milliers d'€	2001	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ACTIF TOTAL	400 678	700 537	883 192	836 214	851 956	1 130 303	1 074 214	1 124 723	1 083 394	1 561 671	1 392 392	1 169 657
A1 - Caisses	392	367	353	251	251	252	251	187	187	15	5	1
A2 - Banques centrales	3 898	4 205	15	34	35	35	35	37	16	15	15	16
A3 - Compte d'opérations	279 814	483 561	636 276	631 575	624 503	909 328	907 127	900 003	873 576	1 412 799	1 259 573	1 049 890
A4 - Autres disponibilités	33	5	4	9	20	35	40	35	202	760	713	104
A5 - Créances sur les établissements de crédit	97 232	189 558	179 532	176 578	181 971	192 361	129 830	177 423	180 415	117 043	94 890	93 434
A6 - Comptes de recouvrement	12 383	10 524	52 145	13 569	30 717	15 026	17 047	28 969	10 169	12 356	17 068	5 542
A7 - Stocks de matériel d'émission pièces et billets francs CFP	1 897	4 641	5 358	4 235	5 110	3 393	8 978	6 514	5 525	4 558	6 704	5 412
A8 - Autres actifs	915	1 395	2 783	2 575	2 119	2 235	1 917	2 396	4 356	4 969	4 023	3 967
A9 - Valeurs immobilisées nettes	4 114	6 281	6 726	7 388	7 230	7 638	8 989	9 159	8 948	9 156	9 411	11 291
PASSIF TOTAL	400 678	700 537	883 192	836 213	851 956	1 130 304	1 074 215	1 124 723	1 083 394	1 561 671	1 392 393	1 169 657
P1 - Billets en circulation	210 962	315 765	332 387	343 878	365 380	391 293	385 575	401 284	429 086	433 864	468 181	507 532
P2 - Pièces en circulation	20 525	28 684	29 873	30 577	31 762	33 113	34 296	35 719	36 739	38 142	38 959	40 185
P3 - Comptes créditeurs des établissements de crédit	120 917	283 845	411 053	382 942	352 189	564 827	565 736	598 363	542 052	1 000 962	787 096	543 473
P4 - Comptes de recouvrement	1 201	10 563	51 089	13 956	45 438	81 712	17 469	30 889	10 145	12 201	19 594	10 244
P5 - Autres passifs	3 105	3 219	3 549	5 954	3 498	3 090	8 354	6 021	4 907	5 499	5 422	4 822
P6 - Provisions	197	1 781	1 815	1 741	2 004	2 103	2 135	2 175	2 130	2 188	2 323	3 035
P7 - Dotation en capital	7 700	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
P8 - Réserve statutaire	3 733	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
P9 - Autres réserves	30 271	32 992	32 992	32 992	32 992	32 992	32 992	32 992	33 492	33 492	35 992	41 377
P10 - Report à nouveau	-	27	89	34	72	94	74	74	80	43	122	142
P11 - Résultat de l'exercice	2 067	8 661	5 345	9 139	3 621	6 080	12 584	2 206	9 763	20 280	19 704	3 846

Source : IEOM, tableau Cour des comptes

a) Billets et pièces francs CFP en circulation (P1-P2)

Les comptes « Billets en circulation » et « Monnaies métalliques en circulation » représentent l'émission nette de billets et pièces par l'IEOM et sont constitutifs d'une dette de l'IEOM sur l'économie de sa zone d'intervention. Ils sont mouvementés au crédit, du montant des billets et pièces mis en circulation et, au débit, des retraits de circulation enregistrés par les agences de l'institut d'émission à leur guichet.

La circulation fiduciaire n'a enregistré qu'une seule baisse, en 2013, pour un montant limité (4 M€).

b) Les comptes créditeurs des établissements de crédit et assimilés (P3)

Pour l'exercice de ses missions et conformément à l'article R712-9 du Code monétaire et financier (CMF), l'IEOM ouvre, dans ses livres, des comptes aux établissements de crédit. Ces comptes ne peuvent être débiteurs. Les avoirs en comptes courants des établissements de crédit et assimilés, assujettis ou non à réserves⁸⁶ figurent ainsi au passif de l'IEOM. L'évolution de ces avoirs est fortement dépendante du niveau des taux pratiqués et de la gestion de la liquidité bancaire.

Ces comptes créditeurs qui représentaient environ 35 % du bilan de l'IEOM au début des années 2000, s'établissent en 2018 à 46 % du bilan : à partir de 2006, les établissements ont laissé plus de liquidités sur leurs comptes courants⁸⁷, cette augmentation traduisant à la fois une gestion opportuniste, fonction des taux de rémunération offerts, et le souci de plus en plus prégnant du respect des ratios prudentiels et de la liquidité bancaire⁸⁸.

C'est ainsi que le gonflement constaté au 31 décembre 2016 des soldes créditeurs des établissements de crédit s'explique pour l'essentiel par une très forte progression des avoirs en comptes-courants assujettis à réserve (+ 523 M€), et d'une diminution des comptes de dépôts rémunérés (- 64 M€) à la suite de la décision de deux conseils de surveillance successifs d'appliquer un taux de rémunération négatif sur ces disponibilités (- 0,10 % à compter du 1^{er} janvier puis - 0,20 % à compter du 21 juin 2016).

Cette facilité de dépôt rémunérée offerte par l'IEOM visait à l'origine à éviter de pénaliser la conservation des excédents de liquidités des établissements à l'intérieur de la zone d'émission.

Jusqu'en mai 2007, le taux de la facilité de dépôt de l'IEOM était strictement aligné sur le taux équivalent de la BCE. Mais, en 2007, compte tenu d'une possibilité d'effet d'aubaine pour les établissements de crédit, si le taux de la facilité de dépôt devenait supérieur au taux de réescompte en cas de décalage dans les dates de révision de ces deux taux, l'IEOM a décidé de faire évoluer le taux de la facilité de dépôt de l'IEOM en même temps que le taux de réescompte et de le fixer à 100 points de base en dessous de ce dernier⁸⁹. Or, parallèlement à la baisse de ses taux directeurs en 2006, la BCE avait réduit de moitié le corridor constitué par les taux de facilités permanentes, lequel était identique à celui appliqué par l'IEOM (100 points de base). C'est pourquoi à l'automne 2008, l'IEOM a décidé de réduire de moitié son propre corridor et de fixer désormais le taux de la facilité de dépôt 50 points de base en dessous du taux de réescompte. Puis le 21 janvier 2009, la BCE a rétabli le corridor des facilités permanentes à 200 points de base. Le Conseil de surveillance a alors décidé en mai 2009 d'élargir son propre

⁸⁶ Les réserves obligatoires à constituer par les établissements de crédit exerçant une activité dans les collectivités d'outre-mer s'appliquent aux exigibilités (au taux de 4,5 % pour les exigibilités à vue, de 1 % pour les comptes sur livrets et de 0,5 % pour les autres exigibilités inférieures à deux ans) et aux emplois (au taux uniforme de 0,75 % sur les concours autres que ceux éligibles au dispositif d'intervention de l'IEOM ou financés sur des ressources publiques ou semi publiques). Lors de sa réunion de décembre 2017, le conseil de surveillance a acté l'extinction des réserves obligatoires sur emplois à compter de janvier 2018.

⁸⁷ Augmentation de 62,6 M€ en 2006 (soit + 33,5 % d'une année sur l'autre).

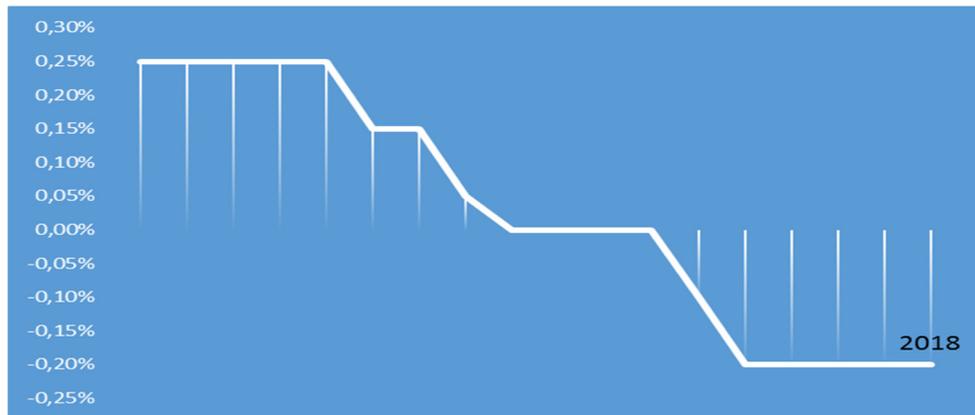
⁸⁸ Aujourd'hui, pour respecter le ratio de liquidité de court terme (LCR) de Bâle III la liquidité des établissements bancaires peut être placée dans leurs comptes ouverts à l'IEOM (réserves excédentaires et dépôts rémunérés).

⁸⁹ En 2006 et 2007, il est arrivé qu'il n'y ait aucun écart entre le taux de facilité de dépôt et le taux du réescompte.

corridor, en fixant le taux de la facilité de dépôt à 75 points de base en dessous du taux de réescompte.

Depuis 2010, le taux de la facilité de dépôt a évolué comme présenté dans le graphique ci-dessous, l'écart de 75 points de base avec le taux de réescompte s'étant réduit à la faveur de la baisse des taux pour ne s'établir aujourd'hui qu'à 20 points de base.

Graphique n° 6 : Taux de la facilité de dépôt



Source : IEOM

c) Le compte d'opérations ouvert au SCBCM

Un compte d'opérations est ouvert au nom de l'IEOM dans les livres du SCBCM⁹⁰. L'IEOM a l'obligation d'inscrire sur le compte d'opérations l'ensemble de ses disponibilités qui sont la contrepartie de son privilège d'émission et verse donc ses disponibilités sur ce compte, exception faite des sommes nécessaires à sa trésorerie courante (comptes ouverts dans les livres de la Banque de France et comptes de gestion ouverts dans des banques localement⁹¹).

Le niveau du compte d'opérations est déterminé par les capitaux propres, les billets et pièces en circulation, et le solde des comptes des établissements de crédit. Ce dernier élément résulte lui-même du solde net des comptes créditeurs (réserves obligatoires et placements rémunérés) et des comptes débiteurs (réescompte et autres financements apporteurs de liquidités aux établissements de crédit).

Le solde du compte d'opérations a fortement progressé au cours des cinq dernières années, son évolution présentant toutefois des évolutions variables selon les années, étant fortement tributaire des mouvements journaliers enregistrés.

⁹⁰ Et avant 2007 à l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT).

⁹¹ Le solde des opérations de l'Institut, exécutées par l'intermédiaire de son compte de correspondant ouvert à la Banque de France, est nivelé quotidiennement sur son compte au SCBCM.

Tableau n° 9 : Solde du compte d'opérations ouvert au SCBCM (2012-2018)

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
solde au 31/12	883,4	872,0	674,8	710,6	1 393,7	1 259,6	1 049,9
solde moyen	608,9	823,1	635,6	768,1	1 094,1	1 169,3	1 019,4

Source : IEOM rapports annuels, tableau Cour des comptes

La rémunération du compte d'opérations détermine en grande partie l'équilibre économique de l'IEOM (voir ci-après).

4.2 Les comptes de résultat

Selon les termes de l'IEOM⁹², « l'équilibre financier de l'IEOM repose essentiellement sur une « subvention implicite » versée par le Trésor (via la rémunération de son compte d'opérations) et une « taxation implicite » prélevée sur les banques (via la non-rémunération des réserves obligatoires) », le niveau de ses fonds propres et du « seignuriage »⁹³ étant estimés faibles (cf. point 2.2.1 ci-dessus). Il faut en conséquence noter le caractère très artificiel des résultats de l'IEOM, fortement dépendants du niveau de la rémunération qu'il perçoit sur les fonds versés au Trésor, alors que celle-ci n'est pas une rémunération de marché, mais résulte d'une négociation entre l'État et l'IEOM. Fixée à un niveau bas, elle conduirait l'IEOM à afficher un déficit. Fixée à un niveau élevé, comme cela pu être le cas jusqu'en 2017, elle conduit l'IEOM à afficher un excédent important et n'incite pas l'Institut à maîtriser ses coûts. La lecture des comptes de résultat (cf. tableau n° 4 ci-dessous) fait ainsi apparaître une grande aisance financière jusqu'en 2017: le produit net bancaire (PNB) triple entre 2001 et 2017, alors que les charges d'exploitation ne progressent que de 66 % sur la période (soit en moyenne de 3,5 % par an). La part des frais de personnel (y compris personnel détaché de l'AFD à l'IEOM) en représente en moyenne sur la période 2001-2017 environ 50 %. Il en résulte une très forte croissance de la marge opérationnelle qui est multipliée par près de 20 sur cette période. Malgré une croissance de la charge d'amortissement liée aux travaux effectués dans les agences, des dotations aux provisions, et en l'absence d'impôt payé sur les résultats, le bénéfice de chaque exercice est très largement positif et fortement croissant, passant de 2,1 M€ en 2001 (soit 16 % du PNB) à 19,7 M€ en 2017 (soit 53,7 % du PNB).

L'année 2018 marque quant à elle une rupture due à la modification des conditions de rémunération du compte d'opérations : le PNB est en baisse de près de 40 %, le résultat net est divisé par plus de 5 et ne représente plus que 16,8 % du PNB.

⁹² Note de réflexion sur le dispositif de politique monétaire pour le conseil de surveillance du 17 décembre 2013.

⁹³ Le seignuriage est l'avantage financier direct qui découle de l'émission de la monnaie fiduciaire : il est égal au montant émis, moins ses coûts de fabrication, de mise en circulation et d'entretien (remplacement des espèces usagées).

Tableau n° 10 : Comptes de résultat simplifiés 2001-2018

en milliers d'€	2001	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total Produit net bancaire	12 715	19 880	18 612	23 437	20 635	23 226	30 581	20 394	27 162	36 957	37 394	22 860
Intérêts sur le compte d'opération ACCT/SCBCM	12 115	18 288	19 587	25 420	22 262	25 888	34 981	23 443	28 827	38 142	37 985	24 983
Intérêts de réescompte et PBL (prêts bancaires au logement)	2 936	4 699	3 022	2 174	2 141	1 635	849	436	94	45	-	-
Frais de fabrication et transport pièces et billets	- 3 334	- 3 718	- 4 229	- 3 892	- 4 131	- 4 665	- 5 511	- 4 410	- 2 703	- 3 032	- 2 685	- 2 920
Refacturation des services rendus	931	734	563	221	356	564	674	850	894	1 082	815	796
Charges d'exploitation	-10 650	-10 856	-13 193	-14 300	-17 254	-17 149	-17 997	-17 844	-17 399	-16 677	-17 677	-18 992
frais de personnel et charges assimilées	- 3 800	- 4 050	- 4 507	- 4 380	- 4 746	- 4 995	- 5 263	- 5 316	- 5 096	- 5 345	- 5 737	- 6 106
impôts et taxes	- 31	- 47	- 60	- 66	- 41	- 51	- 50	- 59	- 51	- 40	- 63	- 54
autres charges d'exploitation	- 5 881	- 5 864	- 7 910	- 9 090	-11 310	-11 043	-11 516	-11 021	-10 881	- 9 902	-10 623	-10 751
Personnel détaché	- 2 944	- 1 840	- 1 904	- 1 695	- 1 832	- 2 068	- 2 186	- 2 023	- 1 879	- 1 863	- 1 788	- 1 469
charges d'exploitation générale	- 2 937	- 4 024	- 6 006	- 7 395	- 9 478	- 8 975	- 9 330	- 8 998	- 9 002	- 8 039	- 8 835	- 9 281
Résultat opérationnel	2 065	9 024	5 419	9 137	3 381	6 077	12 584	2 550	9 763	20 280	19 717	3 868
Dotations aux amortissements et prov sur immobilisations	- 740	- 730	- 750	- 838	- 895	- 960	- 1 137	- 1 408	- 1 416	- 1 331	- 1 120	- 1 112
Autres Dotations nettes aux provisions et pertes/ créances	- 198	- 165	34	74	- 262	- 100	- 31	- 40	45	- 59	- 134	969
Résultat exceptionnel	2	- 83	- 5	2	240	3	-	- 344	-	-	- 13	- 22
Impôts sur les bénéficiaires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bénéfice de l'exercice	2 067	8 941	5 414	9 139	3 621	6 080	12 584	2 206	9 763	20 280	19 704	3 846

Source : IEOM, tableau Cour des comptes

a) Les revenus

Le PNB est composé à plus de 95 % des revenus d'intérêts du compte d'opérations de l'IEOM ouvert dans les livres du SCBCM. L'État a tardé à tirer les conséquences de la baisse générale des taux d'intérêt et a maintenu jusqu'en 2017 des modalités de rémunération du compte d'opérations très avantageuses, donnant à l'IEOM l'illusion de l'aisance. Il a fallu attendre l'arrêté du 22 décembre 2017 pour que l'État commence à ajuster les conditions de rémunération du compte d'opérations de l'IEOM ouvert dans les livres du SCBCM à ce contexte de taux très bas, poussant alors l'IEOM aux adaptations nécessaires de ses coûts.

La rémunération du compte d'opérations de l'IEOM

L'article 3 de la convention de 1967 fixe les modalités de rémunération du compte d'opérations jusqu'au 2^{ème} semestre 2014. Jusqu'en 2008, les avoirs de ce compte courant sont rémunérés au taux de 8,5 % appliqué à une assiette égale à 60 % du solde moyen, soit un taux effectif de 5,1 % sur le solde moyen. Cette assiette a été réduite à 50 % du solde moyen à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 2^{ème} semestre 2014, soit un taux effectif de 4,25 %.

Le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, dispose que « les fonds déposés au Trésor ne bénéficient d'aucune rémunération », rendant ainsi caduques les dispositions de la convention de 1967 relatives à la rémunération du compte d'opérations de l'IEOM. Pour sécuriser la situation financière de l'IEOM à compter du 2^{ème} semestre 2014, le décret n° 2015-2 du 2 janvier 2015 a créé un article R712-4-1 CMF prévoyant que le compte d'opérations de l'IEOM serait rémunéré dans les conditions définies par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et de celui chargé de l'Outre-mer.

Dans ce cadre, les intérêts dus à l'IEOM au titre du second semestre 2014 ont été fixés forfaitairement à 9 458 000 € par arrêté ministériel du 2 janvier 2015. À compter de 2015, la rémunération du compte d'opérations de l'IEOM a fait l'objet d'un arrêté en application de

l'article R712-4-1 du CMF : le taux de rémunération a ainsi été fixé à 3,75 % de janvier 2015 à juin 2016, puis à 3,25 % de juillet 2016 à décembre 2017.

Alors qu'il devait s'établir à 3,00 % à compter du 1^{er} janvier 2018 et s'appliquer au solde moyen quel que soit son montant, l'arrêté du 22 décembre 2017 a introduit deux tranches de rémunération pour 2018 et 2019 : la première jusqu'à 800 M€ rémunérée à 3 % en 2018, puis 2,75 % à compter du 1^{er} janvier 2019 ; la seconde pour le solde excédant 800 M€ rémunérée à Eonia-0,15 %, dans la limite d'un taux plancher fixé à 0 %.

La deuxième source de revenus vient des intérêts de réescompte et des prêts bancaires au logement : ces opérations se sont fortement réduites à la suite de la crise financière et du peu d'appétence des établissements de crédit de la zone d'émission pour le réescompte du crédit aux particuliers⁹⁴ pour se tarir en 2017 à la faveur de la modernisation du cadre de la politique monétaire de l'IEOM.

La troisième source de revenus provient de la refacturation des services rendus, à la SOFOTOM (jusqu'en 2003), à l'AFD (gestion de l'établissement mixte de Wallis et Futuna jusqu'en 2010) et à l'État. Cette refacturation ne représente qu'une faible part du PNB de l'IEOM (moins de 3 % depuis 2010) mais une somme substantielle (près d'un million d'euros) dans la perspective d'une baisse de la rémunération du compte d'opérations.

Comme pour l'IEDOM, les coûts d'impression, de tri et de transport des billets et pièces viennent en diminution du PNB. Analysés comme des charges d'exploitation, ils en représentent une part significative (en moyenne 21 % sur la période). L'optimisation de la gestion des stocks de billets, la nouvelle gamme de billets mise en circulation en janvier 2014 (forte hausse des frais de fabrication au cours de cette année), comportant les mêmes signes de sécurité que ceux figurant dans la gamme des billets en euros et le même format, a permis une baisse sensible de ces coûts sur les quatre dernières années (cf. point 2.1).

b) Les charges

Les charges d'exploitation comprennent à la fois des frais de personnel et des frais de fonctionnement.

(i) Les frais de personnel passent d'un peu plus de 6 M€ en 2003 à 7,6 M€ en 2018. Si ces frais de personnel apparaissent maîtrisés sur la période, leur augmentation apparaît plus forte depuis 2010 (+31 % entre 2010 et 2018, soit +3,0 % par an). (ii) Les frais de fonctionnement sont constitués à plus de 65 % de la refacturation de la prise en charge par l'IEDOM de l'ensemble des activités des services du siège de l'IEOM⁹⁵ (6 034 K€ au 31 décembre 2018, en forte progression depuis 3 ans).

Cette refacturation a connu deux évolutions majeures :

- alors qu'en 2005, la refacturation de l'IEDOM représentait moins d'un million d'euros et 30 % des autres charges d'exploitation générale, l'année 2006 marque une nouvelle étape dans les relations entre l'IEDOM, l'AFD et l'IEOM, entraînant des modifications importantes

⁹⁴ Le dispositif de mobilisation de prêts bancaires au logement et à l'acquisition d'équipements destinés aux économies d'énergie, accordés par les établissements de crédit aux particuliers, a été supprimé par décision du conseil de surveillance du 18 décembre 2015.

⁹⁵ 66,8 % en moyenne depuis 2010 ; 65 % en moyenne depuis 2013 date de la mise en place de BTP ; 64,2 % en 2017.

de leurs relations financières : l'IEDOM reprend à compter du 1^{er} septembre 2006 le personnel détaché par l'AFD au siège de l'IEOM ; cette reprise du personnel s'accompagne du regroupement des services centraux de l'IEDOM et de l'IEOM et de la reprise partielle par l'IEDOM des locaux antérieurement loués par l'IEOM, l'IEOM résiliant son contrat de location avec l'AFD. La diminution des charges qui en résulte pour l'IEOM est compensée par la hausse de la refacturation de l'IEDOM à l'IEOM dans le cadre de la nouvelle convention de prestations de services entre les deux instituts ;

- En juin 2009 une nouvelle application de comptabilité analytique a été mise en place par l'IEDOM notamment pour le calcul des coûts des services réalisés pour le compte de l'IEOM. Elle s'est accompagnée d'une révision du dispositif de répartition des coûts analytiques et des modalités de calcul des coefficients de répartition, entraînant une évolution significative de la refacturation par l'IEDOM des prestations de services réalisées au siège pour le compte de l'IEOM (+1,5 M€ en 2009, +1,3 M€ en 2010, +1,9 M€ en 2011 année qui enregistre toutefois une régularisation importante au titre de l'exercice 2010). Fondée sur une étude annuelle des coûts réels et une clé forfaitaire entre IEDOM et IEOM, elle est fiabilisée depuis 2013, date de la mise en exploitation d'un outil de collecte centralisé des temps passés (BTP).

4.3 Le hors bilan

Les comptes de hors bilan sont présentés ci-après (cf. tableau n° 5). Y figurent la valeur du stock de billets et pièces en XFP pour leur contrevalet en euros, ainsi que les engagements de garantie reçus au titre des dispositifs de refinancement des établissements de crédit.

Parmi ces dispositifs de refinancement figurent le réescompte des crédits, et des facilités permanentes. Ils nécessitent, de la part de ceux qui y recourent, la fourniture de garanties appropriées à l'IEOM (cessions de créances, blocage de comptes courants, contre garanties...) :

a) Les contre garanties des créances cédées dans le cadre du réescompte, conformément au dispositif de refinancement des établissements de crédit (GICP⁹⁶) mis en place par le conseil de surveillance du 12 juin 2001, ou dans le cadre de l'obtention d'une facilité de prêt marginal, sont fournies à l'IEOM par la maison mère de l'établissement de crédit ou par un établissement de premier rang. Le gisement des garanties mobilisables par les établissements de crédit a été élargi en 2001 au secteur des transports et en 2008 par l'acceptation au refinancement de créances d'entreprises moins bien cotées (G4, en sus de celles cotées G3). Ces contre garanties des cessions de créances détenues par les établissements de crédit sont inscrites en hors bilan ;

b) le blocage de comptes courants apparaît au bilan ;

c) les garanties à première demande, consenties par un établissement de crédit au profit d'un second établissement de crédit, sont reçues dans le cadre de la facilité d'escompte de chèques et sont inscrites en hors bilan.

L'évolution du hors bilan, retracée ci-après, fait apparaître deux augmentations importantes :

⁹⁶GICP : acronyme de gestion informatisée des créances privées (GICP), c'est à dire les créances financières Dailly.

- En 2011, l'augmentation des créances admises au dispositif de garantie en Polynésie française, à la suite du plan de relance nationale (soutien gouvernemental aux PME), mis en place au travers de la SOGEFOM⁹⁷ sous la forme de deux produits spécifiques de garanties : les prêts de renforcement de la trésorerie des entreprises (RTE) et les lignes de crédit court terme confirmées (LCCTC) ;

- en 2013, l'impact de la nouvelle gamme de billets en Francs XFP qui a conduit en décembre à un approvisionnement exceptionnel mais aussi à la constitution d'une réserve importante (+ 524 M€) qui ne se résorbe que très progressivement.

Tableau n° 11 : Hors bilan de l'IEOM (2001-2018)

en milliers d'€	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stock de billets													
en CFP*	193 387	188 748	196 031	162 399	243 221	281 449	263 981	787 798	382 471	438 698	504 828	447 184	398 535
en euros	3 875												
Stock de pièces													
en CFP*	1 110	741	1 958	3 752	3 440	2 536	1 540	1 376	1 467	1 505	1 676	2 481	2 187
Total	198 372	189 489	197 989	166 151	246 661	283 985	265 521	789 174	383 938	440 203	506 504	449 665	400 722
Engagements de garantie recus													
garanties à lère demande et													
contre garanties		13 199	15 922	44 417	42 741	58 246	52 112	66 084	57 704	56 704	30 000	0	10 000
valeurs		9 819	7 714	6 929	9 871	67 857	8 667	2 850	921	2 347	2 351	1 963	2 323
Total		23 018	23 636	51 346	52 612	126 103	60 779	68 934	58 625	59 051	32 351	1 963	12 323

*contrevaleur en euros

*Contrevaleur en €

Source : IEOM, tableau Cour des comptes

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les bilans de l'IEOM reflètent la spécificité du rôle monétaire de l'IEOM et sont caractérisés, pour l'essentiel, au passif, par l'importance des comptes courants créditeurs des établissements de crédit et des billets et pièces XFP en circulation, et, à l'actif, par ses avoirs financiers à court terme sur son compte ouvert dans les livres du SCBCM, dit « compte d'opérations ».

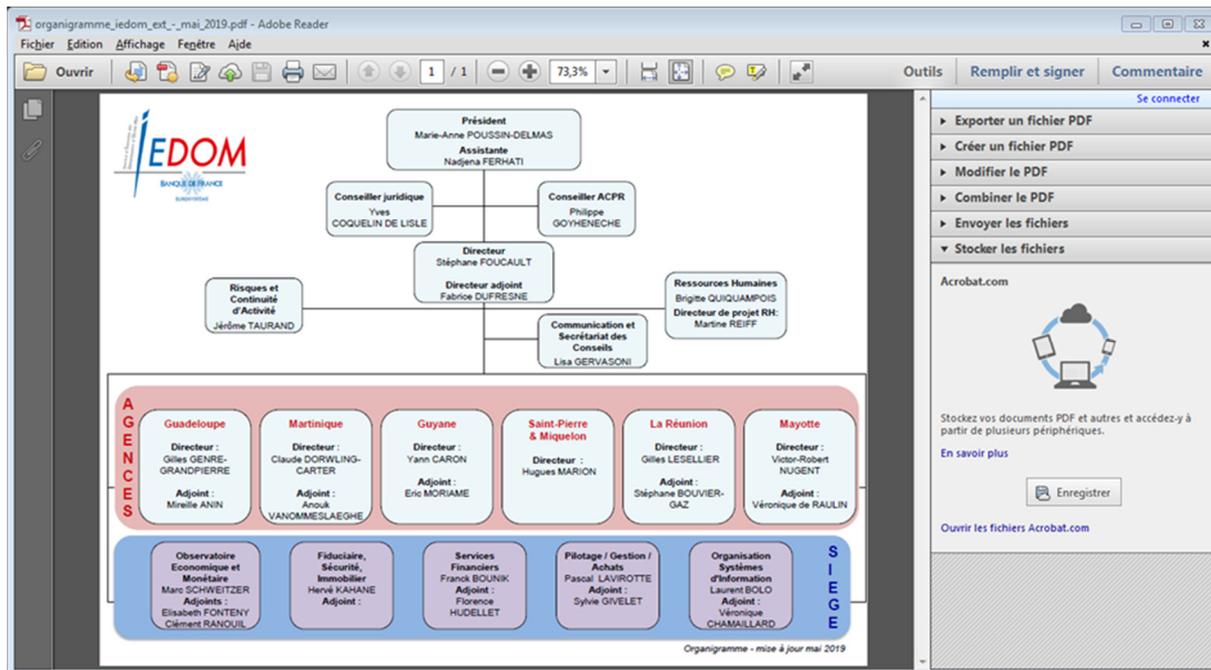
Le PNB est composé à plus de 95 % des revenus d'intérêts du compte d'opérations de l'IEOM ouvert dans les livres du SCBCM lui donnant jusqu'en 2017 l'illusion d'une grande aisance financière. L'État a en effet tardé à tirer les conséquences de la baisse générale des taux d'intérêt et a maintenu jusqu'en 2017 des modalités de rémunération du compte d'opérations très avantageuses. C'est ainsi que le produit net bancaire triple entre 2001 et 2017, alors que les charges d'exploitation ne progressent que de 66 % sur cette même période (soit en moyenne de 3,5 % par an). Il en résulte une très forte croissance de la marge opérationnelle qui a été multipliée par près de 20 sur la période et du résultat net qui est très largement positif et fortement croissant, passant de 2,1 M€ en 2001 (soit 16 % du PNB) à 19,7 M€ en 2017 (soit 53,7 % du PNB). L'année 2018 marque une rupture due à la modification des conditions de rémunération du compte d'opérations : le PNB est en baisse de près de 40 %, le résultat net est divisé par plus de 5 et ne représente plus que 16,8 % du PNB.

⁹⁷ La Société de Gestion de Fonds de Garantie d'Outre-Mer est une filiale de l'AFD.

ANNEXES

Annexe n° 1. L'organisation du siège de l'IEDOM et de l'IEOM au 1 ^{er} mai 2019.....	84
Annexe n° 2. Agence de la Guyane.....	85
Annexe n° 3. Vue générale des applications.....	86

Annexe n° 1. L'organisation du siège de l'IEDOM et de l'IEOM au 1^{er} mai 2019



Source : IEDOM rapport annuel 2017

Annexe n° 2. Agence de la Guyane

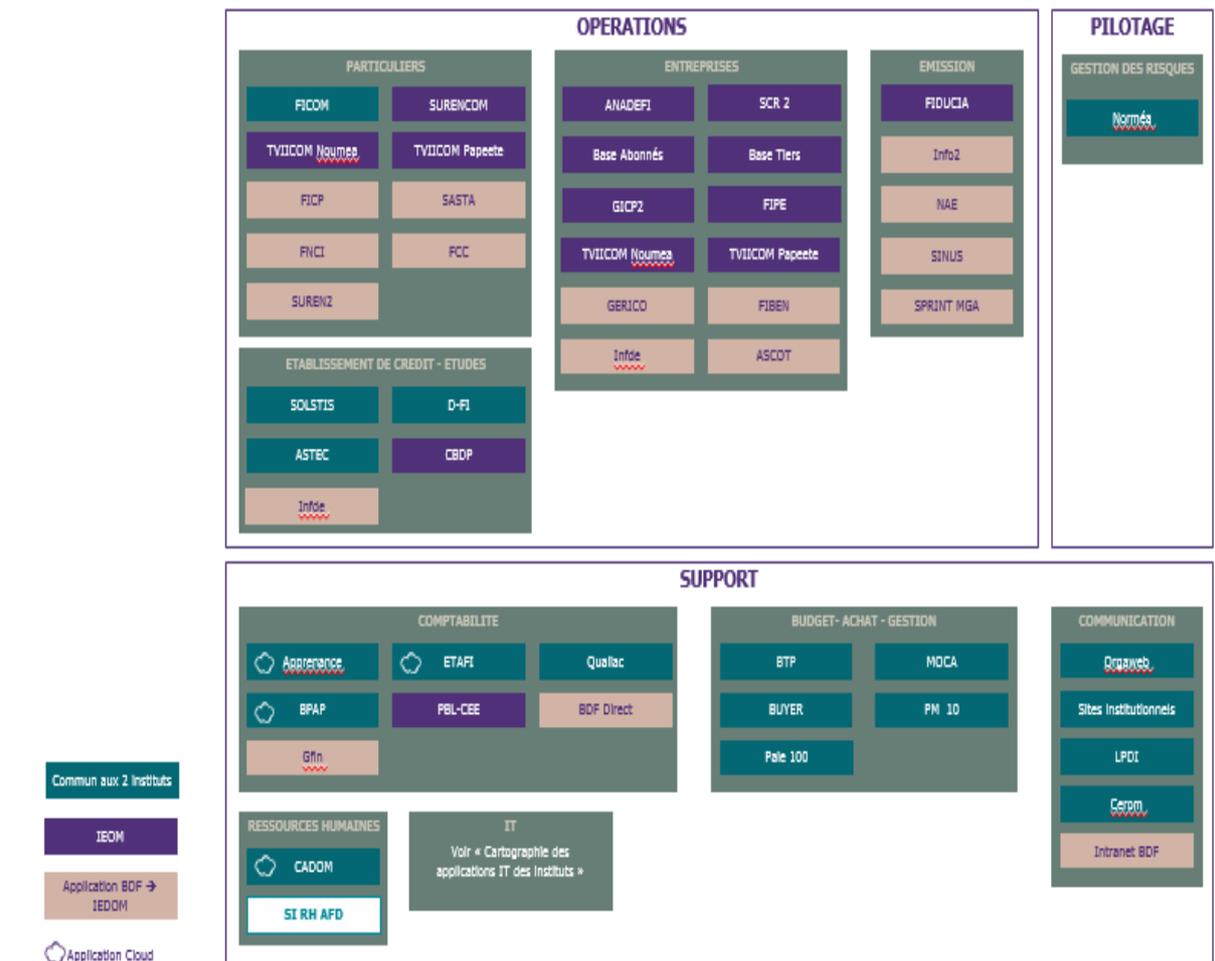
- **Ancienne agence**



- **Nouvelle agence**



Annexe n° 3. Vue générale des applications



Source : IEDOM