

N° 95

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux procédures publiques gérées par la COFACE,

Par MM. Jean-Pierre FOURCADE, Michel CHARASSE et Edmond HERVÉ,

Sénateurs.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA COFACE : UN OUTIL GLOBALEMENT EFFICACE DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR	7
A. UNE ORGANISATION RELATIVEMENT COMPLEXE	7
1. <i>Vue d'ensemble</i>	7
2. <i>Aspects particuliers</i>	8
B. UNE EFFICACITÉ INÉGALEMENT MESURABLE SELON LES PROCÉDURES	9
1. <i>L'assurance-prospection</i>	9
2. <i>L'assurance-crédit</i>	10
3. <i>La garantie de change</i>	11
II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA COFACE : UNE SITUATION EN VOIE DE NORMALISATION	13
A. LA DOUBLE NATURE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA COFACE	13
1. <i>La rémunération de la COFACE par l'Etat</i>	13
2. <i>Les prélèvements de l'Etat sur le compte des procédures publiques de la COFACE</i>	14
B. LA PRODUCTION DU COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES	14
1. <i>Le retard de la production des comptes</i>	15
2. <i>Les anomalies comptables</i>	15
C. L'INTÉGRATION DU COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES DE LA COFACE DANS LES COMPTES DE L'ÉTAT	16
1. <i>Une réserve dans la certification des comptes de l'Etat pour 2006 et 2007</i>	16
2. <i>Une réserve levée lors de la certification des comptes de l'Etat pour 2008</i>	16
III. L'INTERVENTION DE LA COFACE EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	17
A. L'ANNULATION DE CRÉANCES COMMERCIALES	17
1. <i>Un appui technique offert à la DGTPÉ</i>	17
2. <i>Une requalification a posteriori en APD</i>	18
B. LA CROISSANCE DES ANNULATIONS DE CRÉANCES	18
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS DE LA COFACE ET DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI	19
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION DES PROCÉDURES PUBLIQUES DE LA COFACE	51

Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances, par une lettre de notre collègue Jean Arthuis, président, en date du 10 octobre 2007, a demandé à la **Cour des comptes** de réaliser une **enquête sur la gestion des procédures publiques de la COFACE**.

Cette demande a résulté de l'initiative de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », et de notre ancien collègue Paul Girod, alors rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Elle portait en termes exprès sur la transparence, le coût et l'efficacité des procédures publiques de garantie confiées à la COFACE, ainsi que sur la gestion et la comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme.

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes, reproduit en annexe au présent rapport, a été adressé à votre commission des finances le 2 août 2008. Il a donné lieu, le 18 novembre 2008, à une **audition pour suite à donner**, en présence, notamment :

- d'une part, de nos collègues Michel Charasse et Jean-Pierre Fourcade, rapporteurs spéciaux, et de la Cour des comptes représentée en la personne de M. Jean-Loup Arnaud, président de section ;

- d'autre part, de la COFACE représentée par MM. Jérôme Cazes, directeur général, et Marc Murcia, directeur du moyen terme ;

- enfin, de MM. Emmanuel Glimet, directeur-adjoint du cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique, et Philippe Josse, directeur du budget.

Selon l'usage, cette audition a été ouverte à nos collègues membres de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires étrangères, ainsi qu'à la presse et au public. On en trouvera le compte rendu intégral reproduit en annexe au présent rapport.

L'enquête menée par la Cour des comptes (à partir des données comptables de l'exercice 2006 principalement) a d'abord permis d'évaluer **l'efficacité de la COFACE en tant qu'outil de soutien au commerce extérieur** français. Elle a également donné l'occasion de faire le point sur l'organisation des **relations financières entre l'Etat et la COFACE, situation aujourd'hui en voie de normalisation** au regard de certaines des anomalies mises en relief par la Cour des comptes dans son rapport. Enfin, en ce qui concerne le rôle joué par la COFACE **en matière d'aide publique au développement, le poids croissant des annulations de créances** a été confirmé.

I. LA COFACE : UN OUTIL GLOBALEMENT EFFICACE DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR

A. UNE ORGANISATION RELATIVEMENT COMPLEXE

1. Vue d'ensemble

Créée en 1946, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) a été privatisée en mai 1994. Son capital est aujourd'hui intégralement détenu par le **groupe Natixis**. Depuis l'origine, la COFACE agit dans deux sphères distinctes :

- d'une part, pour son propre compte, dans le cadre d'**opérations de marché**. Le total de l'actif correspondant, soit le bilan consolidé du groupe, s'élevait à 6,57 milliards d'euros au 31 décembre 2007 et à 5,19 milliards d'euros au 31 décembre 2006 ;

- d'autre part, pour le compte de l'Etat. Dans ce cas, la COFACE intervient comme assureur-crédit, dans le cadre des dispositions du code des assurances, **avec la garantie de l'Etat**, dont elle est un instrument de la politique de soutien aux exportations nationales. Le compte des procédures publiques de la COFACE présentait au 31 décembre 2006 un total de bilan de 14,8 milliards d'euros, soit un **montant correspondant à près de trois fois celui du bilan des opérations de marché**.

L'assurance-crédit, l'assurance-prospection et la garantie de change constituent les procédures publiques les plus importantes (au total, près de 7.900 dossiers gérés en 2006). En la matière, la COFACE instruit les demandes de garantie, puis la décision d'accorder cette garantie est prise :

- soit par l'autorité administrative, sur délégation du ministre chargé des finances, après l'« avis » (contraignant) de la **commission des garanties**. Près de 800 décisions ont été ainsi adoptées en 2007 ;

- soit par la **COFACE elle-même**, par délégation du pouvoir de décision, pour des dossiers dont les montants sont limités et en fonction, notamment, du niveau de risque des pays. Cette délégation représente **80 % des affaires en volume mais seulement 20 % en valeur**.

Par ailleurs, la COFACE gère les accords conclus dans le cadre du Club de Paris en vue de consolider les dettes publiques de pays débiteurs (cf. *infra*, III). Le rapport d'enquête de la Cour des comptes s'attache à détailler l'organisation de la COFACE pour l'accomplissement de l'ensemble de ces tâches. En outre, il procède à une comparaison internationale, d'où il ressort que les organisations retenues pour l'assurance-crédit publique sont diverses, d'un pays à l'autre, mais que, malgré quelques différences dans les conditions des garanties proposées, les pratiques restent proches.

2. Aspects particuliers

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes fournit une description précise des procédures décisionnelles et des structures de gestion de l'assurance-crédit publique mises en œuvre par la COFACE. Vos rapporteurs spéciaux relèvent en particulier les trois aspects suivants.

a) Les limites du principe de subsidiarité régissant l'assurance-crédit publique

Un principe de subsidiarité est supposé déterminer l'intervention de l'Etat en matière d'assurance-crédit : le marché prend en charge le court terme (les risques jusqu'à deux ans, sauf pour le Liban et Cuba) ; les procédures publiques couvrent les risques au-delà (les contrats correspondants durent en moyenne 7 ans). Cependant, la Cour des comptes relève qu'**un même risque, en pratique, peut être couvert par un produit public et par un produit privé**. En ce cas, on peut se demander dans quelle mesure l'Etat est fondé à maintenir l'offre de sa garantie.

b) Les poids respectifs de la direction du budget et de la DGTPE au sein de la commission des garanties

Au sein de la commission des garanties précitée (chargée d'accorder la garantie de l'Etat dans les cas où la COFACE ne bénéficie pas d'une délégation de pouvoir), sont représentées, notamment, la direction du budget et la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)¹. Selon le rapport de la Cour des comptes, alors que la DGTPE s'intéresse en priorité, par vocation, à la promotion des entreprises, la direction du budget semble de fait avoir perdu du poids dans la prise de décision, où il lui revient naturellement de jouer un rôle de protection des deniers publics. La situation aurait été aggravée par la scission du ministère des finances depuis juin 2007 : en cas de désaccord entre la DGTPE, relevant du ministère chargé de l'économie, et la direction du budget, relevant du ministère chargé du budget, l'arbitrage revient désormais au Premier ministre.

Néanmoins, **l'audition pour suite à donner tenue par votre commission des finances a permis d'obtenir l'assurance d'une meilleure collaboration entre la DGTPE et la direction du budget à la gouvernance de la commission des garanties.**

c) La perspective d'un regroupement des directions opérationnelles en charge des procédures publiques

Deux directions opérationnelles de la COFACE assurent la gestion quotidienne des contrats : **la direction du moyen terme (DMT)**, qui suit notamment l'assurance-crédit et la garantie de change, et **la direction de**

¹ Il est rappelé que la DGTPE est issue de la fusion, en 2004, de la direction des relations économiques extérieures (DREE) et de la direction du Trésor.

l'assurance-prospection (DAP). La fusion de ces deux directions a été envisagée, afin de regrouper en un pôle unique les activités de pilotage des procédures publiques de la COFACE. La direction du budget, cependant, a fait valoir que les métiers des entreprises ayant recours à l'assurance-prospection sont distincts des métiers des entreprises bénéficiaires de l'assurance-crédit ou de la garantie de change.

B. UNE EFFICACITÉ INÉGALEMENT MESURABLE SELON LES PROCÉDURES

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes a permis de procéder à l'évaluation des trois procédures qui mobilisent l'essentiel de l'activité de la COFACE : l'assurance-prospection, l'assurance-crédit et la garantie de change. Toutefois, il s'avère difficile d'évaluer l'efficacité de chacune de ces procédures publiques au regard des flux d'exportation qui pourraient en dériver. Seule la procédure d'assurance-prospection se prête à une telle évaluation. Les autres ne peuvent être évaluées que sous l'aspect de l'accessibilité pour les entreprises aidées et des encours garantis ou du nombre de dossiers traités.

1. L'assurance-prospection

a) Un important effet de levier sur l'exportation

L'assurance-prospection vise à **couvrir les entreprises françaises contre le risque d'échec de leurs démarches de prospection à l'exportation**. Sont éligibles à la garantie de l'Etat, en la matière, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 150 millions d'euros (y compris les filiales majoritaires de groupes eux-mêmes inéligibles). Les biens ou services produits ou commercialisés dans le projet d'export doivent être français. Pendant la période prévue par le contrat, selon le chiffre d'affaires de l'entreprise réalisé sur le marché visé, la COFACE peut récupérer les indemnités versées.

En déficit continu depuis 1995, cette procédure représentait un stock de créances non récupérées sur contrats en cours de près de **175 millions d'euros à la fin de l'année 2006**. Quelque 1.333 entreprises ont bénéficié de l'assurance-prospection en 2007, contre 1.177 entreprises en 2006. Le montant des indemnités versées par la COFACE s'est élevé à 41,3 millions d'euros en 2006. Globalement, 25 % des entreprises bénéficiaires remboursent intégralement les indemnités reçues (la prospection ayant parfaitement réussi) ; environ 30 % des entreprises ne remboursent rien (la prospection ayant totalement échoué).

En ce domaine, 97 % des décisions sont déléguées à la COFACE, seuls 3 % relevant de la commission des garanties. La Cour des comptes observe que les dossiers de demande sont traités « *de façon efficace* ». Les procédures apparaissent simples, à la portée de toutes les entreprises. De fait,

près de 50 % des entreprises bénéficiaires sont de très petites entreprises (dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros).

L'assurance-prospection témoigne d'**un important effet de levier : selon la COFACE, un euro dépensé dans ce cadre engendre plus de 19 euros de chiffre d'affaires à l'exportation.**

b) La carence des missions économiques

Pour évaluer la qualité des dossiers de demande d'assurance-prospection, la COFACE s'appuie notamment sur l'avis des missions économiques concernées, saisies à cette fin. Or le rapport d'enquête de la Cour des comptes signale que, souvent, les missions économiques n'apportent pas de réponse à la COFACE dans les délais impartis. Les services de la COFACE admettent que ce silence vaut approbation tacite du dossier.

On peut s'interroger sur la pertinence de cette solution. En tout état de cause, **vos rapporteurs spéciaux recommandent aux missions économiques de porter une attention plus soutenue aux demandes d'avis qui leur sont adressées en vue d'une assurance-prospection.**

2. L'assurance-crédit

a) Une procédure orientée à la baisse

L'assurance-crédit publique **garantit à une entreprise le paiement de ses créances à l'export à hauteur de 95 %** (sauf pour Airbus, qui grâce à une police « sur mesure » bénéficie d'une quotité garantie de 100 %). Les opérations aidées (*via* les produits commercialisés à l'exportation) doivent comporter une part minimale française¹.

Il s'agit d'une procédure orientée à la baisse :

- elle a concerné 5.900 dossiers en 2007, contre 6.250 dossiers en 2006 et 7.600 dossiers en 2002 ;

- l'encours des contrats de moyen terme s'est élevé à près de **42,5 milliards d'euros en 2006, contre près de 67,7 milliards d'euros en 2002 ;**

- les indemnités versées dans ce cadre ont été divisées par dix entre 2002 et 2006. Pour cette dernière année, elles ont représenté 87,1 millions d'euros.

¹ Actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 75 millions d'euros, le minimum de part française doit atteindre 20 % du montant du contrat. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 75 millions d'euros, il est prévu une incorporation automatique de la part étrangère à hauteur de 50 % si le montant du contrat est inférieur à 500 millions d'euros ; au-delà de ce montant, l'avis de la direction générale des entreprises est requis.

b) Des insuffisances dans l'examen des dossiers

La COFACE, dans le domaine de l'assurance-crédit, ne dispose d'aucune délégation de décision, sauf en cas de renouvellement : toutes les autres décisions sont subordonnées à l'avis de la commission des garanties. La Cour des comptes estime « *methodique* » l'instruction des dossiers de demande en la matière. Pourtant, l'examen empirique de dossiers acceptés après passage en commission des garanties conduit le rapport d'enquête à relever trois insuffisances :

- d'une part, **dans les dossiers de garantie de lignes de crédit, la COFACE n'établit pas systématiquement une fiche de délégation récapitulant les montants imputés**, qui permet le suivi précis des projets ;

- d'autre part, **certains dossiers sont acceptés malgré les réserves des administrations de tutelle**. Selon la Cour des comptes, « *il apparaît clairement que, sur certains dossiers estimés stratégiques, des données dépassant la seule commission des garanties et les procédures mises en place au sein de la COFACE sont nécessairement prises en compte dans la décision finale* » ;

- enfin, **certains dossiers sont acceptés en l'absence de comptes consolidés ou ayant été audités**, même si des palliatifs sont aménagés (par exemple, le retraitement de comptes présentés selon des normes non européennes ou l'exploitation de comptes combinés en l'absence de comptes consolidés).

3. La garantie de change

a) Une diminution des besoins

La garantie de change offerte par l'Etat à travers la COFACE **couvre le risque d'une modification des cours de change entre une proposition et un paiement**. Ce faisant, la procédure comble une carence du marché, dans la mesure où les banques ne proposent que des *options* de change, produits financiers, et non assurantiels, particulièrement coûteux pour les entreprises. Le montant de prise en garantie par entreprise et par contrat est plafonné ; la couverture diffère selon la devise et le montant du contrat.

Cette procédure représentait la gestion de 430 dossiers en 2006. La suppression du risque de change propre à la zone euro et la facturation en euro de certaines exportations extérieures à cette zone ont conduit à une **diminution des besoins** en la matière. Ainsi, le montant des garanties de change délivrées entre 2002 et 2006 a décliné de 17 % (2,2 milliards d'euros en 2006 contre 3,1 milliards d'euros en 2002) ; les encours garantis ont diminué de 20 % sur la même période (**1,8 milliard d'euros en 2006 contre 3,8 milliards d'euros en 2003**). Le nombre de polices délivrées a baissé encore plus vite (460 polices ont été délivrées en 2006, contre près de 700 en 2002), de sorte que le montant moyen par police a légèrement augmenté sur

cette période (il s'établissait en 2006 à 4,7 millions d'euros), ce qui implique une **tendance à la concentration du risque**.

b) Une procédure coûteuse

Apprécié en fonction de son résultat économique suivi en valeur de marché (méthode dite « *COFACE to market* »), la procédure, sur la période **2002-2006**, a été bénéficiaire pour l'Etat à hauteur de 3,2 millions d'euros, déduction faite des coûts de gestion. Cependant, sur la même période, le résultat financier a été négatif (**- 12,4 millions d'euros** au total), bien que ce résultat ait été positif en 2006 (+ 1,5 million d'euros). En outre, la Cour des comptes souligne l'importance des risques opérationnels en ce domaine.

La Cour formule trois **pistes en vue de réduire les coûts de gestion** assumés, en la matière, par la COFACE :

- soit augmenter les primes, qui sont toutefois d'ores et déjà régulièrement révisées ;

- soit transférer la gestion technique du produit à un opérateur disposant de la taille critique utile. Cette hypothèse suscite les réserves de la DGTPE, pour des raisons de confidentialité et de possibles conflits d'intérêts ;

- soit abandonner le produit en laissant la couverture du risque de change à l'initiative du marché, mais celui-ci, actuellement, n'offre que des options de change.

Dans l'immédiat, **le contexte économique et financier international, marqué par la crise, ne se prête pas à la mise en œuvre de telles réformes.**

Au demeurant, vos rapporteurs spéciaux rejoignent les préconisations de la Cour des comptes pour estimer que **les indicateurs qui mesurent actuellement la qualité de la gestion de la COFACE** – toutes procédures publiques confondues - **doivent faire l'objet d'adaptations**, dans la mesure où certains de ces indicateurs, tels que le taux de sinistralité ou le taux de récupération sur risque commercial, ne dépendent que marginalement de la société, et bien plus de facteurs exogènes, dont la conjoncture internationale.

II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA COFACE : UNE SITUATION EN VOIE DE NORMALISATION

A. LA DOUBLE NATURE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA COFACE

1. La rémunération de la COFACE par l'Etat

L'Etat rémunère la COFACE au titre de la gestion des procédures publiques. Cette rémunération a représenté un montant de 58,8 millions d'euros en 2006. Une comptabilité analytique simplifiée a permis à la COFACE d'évaluer son **taux de marge, sur la période 2002-2006, à hauteur de 10 % à 14 %** (12 % en 2006).

Les modalités de calcul de cette rémunération ont été peu à peu améliorées par les conventions successivement passées entre l'Etat et la COFACE :

- pour la période 1997-2002, la convention conclue en mai 1997, entre autres déficiences, ne permettait pas une « traçabilité » convenable des coûts supportés par la COFACE. Selon un rapport de l'IGF en 2002, cette situation a conduit à un surcoût pour l'Etat, sur la période, évalué à plus de 4 millions d'euros ;

- pour la période 2003-2006, la convention de février 2004 a instauré de nouvelles modalités de rémunération de la COFACE, tirant les conséquences des observations du rapport précité de l'Inspection générale des finances (IGF). Les effets pervers du système précédent ont été corrigés, tout en préservant la continuité de l'activité et une certaine stabilité de la rémunération. En outre, un mode de rémunération plus incitatif (une partie, variable, étant fonction de l'activité de la COFACE) a incité à réaliser des gains de productivité, sans nuire pour autant à la qualité des prestations (des indicateurs ont été introduits en ce domaine) ;

- pour la période 2007-2010, la convention de juin 2008 a repris les principes de la convention précédente de 2004, tout en incluant un élément de rémunération de la COFACE lié au délai de production des ses comptes (cf. ci-dessous, B).

On relève cependant les **retards importants dans la définition des conventions liant l'Etat à la COFACE, par rapport à la période qu'elles couvrent** (convention conclue en février 2004 pour la période 2003-2006, convention conclue en juin 2008 pour la période 2007-2010). Le manque d'anticipation qui en a été la cause a pu nuire, à certaines périodes, à la clarté des relations entre l'Etat et la COFACE, introduisant une incertitude et un aléa sur le niveau de rémunération de l'opérateur. **Vos rapporteurs spéciaux recommandent donc de préparer le plus en amont possible la convention destinée à couvrir la période qui s'ouvrira en 2011.**

2. Les prélèvements de l'Etat sur le compte des procédures publiques de la COFACE

Le compte des procédures publiques de la COFACE peut faire l'objet de **prélèvements au bénéfice du budget général de l'Etat**. En **2008**, ce prélèvement a été de **2,5 milliards d'euros**, contre 2,9 milliards d'euros en 2007 et 4,5 milliards d'euros au titre de l'exercice 2006 ; pour **2009**, un prélèvement a été prévu à hauteur de **1,5 milliard d'euros**. Depuis 2007, ces prélèvements sont réalisés dans le cadre défini au tableau A de la loi de finances initiale et/ou de la loi de finances rectificative de l'exercice : ils sont donc **pris en compte dans l'équilibre budgétaire prévisionnel**.

Les prélèvements de l'Etat sur le compte des procédures publiques de la COFACE constituent ainsi un élément d'ajustement du solde budgétaire. Néanmoins, la **requalification de ces prélèvements par Eurostat, en mars 2008**, a en partie réduit l'intérêt de l'opération : le montant du prélèvement effectué ne vient en déduction du déficit de l'Etat, au sens du pacte de stabilité et de croissance, qu'à hauteur du résultat positif de l'année, majoré le cas échéant des produits financiers engendrés par le placement de la trésorerie du compte. Cette requalification a eu, en 2008, un impact de 1,3 milliard d'euros, soit 0,07 point de PIB en termes de déficit « maastrichtien ».

Il convient de suivre la recommandation de la Cour des comptes, qui préconise que soient clairement définies les limites dans lesquelles l'Etat est susceptible d'opérer des prélèvements sur le compte des procédures publiques de la COFACE, en fonction du niveau de ressources qu'il est nécessaire de conserver à l'opérateur pour permettre à celui-ci de faire face aux risques des opérations d'assurance¹. Cette préconisation paraît d'autant mieux fondée que les facteurs favorables, liés à la conjoncture mondiale, dont a récemment bénéficié la trésorerie de la COFACE, sont appelés à se trouver sensiblement altérés.

B. LA PRODUCTION DU COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES

Conformément à un référentiel comptable spécifique instauré en 1999, **la COFACE est tenue de produire, pour chaque exercice, un bilan et un compte de résultat du compte des procédures publiques** dont elle assure la gestion. Dans le contexte d'une croissance mondiale soutenue et d'un environnement financier encore très favorable, en 2006, le résultat a enregistré un record : toutes procédures confondues, il s'est établi à 2,3 milliards d'euros, soit une augmentation d'un milliard d'euros par rapport à 2005. En revanche, en 2007, ce résultat s'est trouvé limité à 0,4 milliard d'euros (données provisoires).

¹ Sur la base de données à la fin de l'année 2006, des études conduites par les services de la COFACE ont estimé, selon les hypothèses, entre 1,8 milliard et 6 milliards d'euros le niveau de capital économique nécessaire à la société pour couvrir les risques liés à ses activités d'assurance-crédit, de caution et de garantie de change.

A l'examen, la Cour des comptes a constaté plusieurs insuffisances.

1. Le retard de la production des comptes

Conformément à la convention qui la lie à l'Etat, la COFACE est en principe tenue d'établir des comptes semestriels au 30 juin, au plus tard, le 31 juillet suivant, et des comptes annuels au 31 décembre de l'année n , au plus tard, le 30 avril de l'année $n + 1$. Pourtant, **elle n'a jamais produit de comptes semestriels et produit le compte de gestion des procédures publiques avec un délai de dix mois après la clôture de l'exercice.**

Ce retard est expliqué par les **défaillances du système de gestion des créances consolidées de la société**. Selon un rapport de l'IGF de septembre 2007¹, les temps de traitement excessivement longs qui en résultent pour les actes de gestion des accords les plus complexes entraînent des surcoûts importants pour la gestion courante de l'activité des créances consolidées : *« l'encadrement de la COFACE estime à 15 % la proportion de temps perdu par les gestionnaires en raison de ces dysfonctionnements, soit un coût de l'ordre de 450.000 euros sur la base de la comptabilité analytique »*.

En réponse à cette situation, la convention régissant les rapports de l'Etat et de la COFACE pour la période 2007 à 2010, conclue en juin 2008, prévoit un **intéressement financier de la COFACE au raccourcissement du délai de production de ses comptes annuels**.

2. Les anomalies comptables

A partir des constats de la Cour des comptes présentés dans son rapport d'enquête, vos rapporteurs spéciaux relèvent notamment les défaillances suivantes :

- en premier lieu, il n'existe pas de manuel de procédures comptables au sein de la COFACE. Les spécificités des procédures publiques gérées par la société justifieraient, pourtant, un tel outil ;

- en deuxième lieu, l'annexe au compte des procédures publiques ne fournit pas une information financière correcte, quant aux réserves patrimoniales et à l'historique des bénéfices et des pertes pour chaque procédure ;

- en dernier lieu, la comparaison d'un exercice à l'autre s'avère difficile, alors que le processus de refonte du système d'information et des procédures comptables de la COFACE, engagé en 1999 à la suite de la mise en place du référentiel comptable, n'est toujours pas achevé. En conséquence, de 2003 à 2007, la certification des comptes de la COFACE par l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes a été, chaque année, assortie de réserves

¹ Rapport n° 2007-M-049-01, « L'évaluation du système de rémunération financière de la Coface ».

sur la qualité du chemin de révision relatif aux stocks de créance. Cependant, **en 2008, cette réserve a été levée, fruit des améliorations apportées par la COFACE dans la présentation de ses comptes.**

C. L'INTÉGRATION DU COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES DE LA COFACE DANS LES COMPTES DE L'ETAT

1. Une réserve dans la certification des comptes de l'Etat pour 2006 et 2007

Parmi les réserves qu'elle avait formulées à l'occasion de la première certification des comptes de l'Etat, pour l'exercice 2006, la Cour des comptes avait relevé que **le compte des opérations de la COFACE effectuées avec la garantie de l'Etat n'était pas intégré dans les comptes de l'Etat, bien que ce dernier exerce un contrôle effectif sur la gestion des procédures en cause et qu'il effectue chaque année, au profit du budget général, un prélèvement sur le solde de trésorerie** (cf. ci-dessus, A). Dans une situation inchangée, cette réserve avait été réitérée par la Cour des comptes lors de sa certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2007.

Suivant l'analyse de la Cour des comptes, les actifs et passifs du compte des procédures publiques de la COFACE devaient être consolidés – directement ou indirectement – dans les comptes de l'Etat. Cette situation avait d'ailleurs justifié, pour partie, la demande, par votre commission des finances, de l'enquête objet du présent rapport.

2. Une réserve levée lors de la certification des comptes de l'Etat pour 2008

Dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour la gestion 2008, la Cour des comptes a intégralement levé sa réserve relative au compte des procédures publique de la COFACE. En effet, **il a été créé au sein des participations de l'Etat la catégorie des « entités *ad hoc* », où figure désormais ce compte.** La valeur initiale de cette « entité » a été évaluée **sur la base des fonds propres du compte au 31 décembre 2007, soit 8,9 milliards d'euros.**

Votre commission des finances se félicite de cette solution, à la mise au jour de laquelle aura contribué l'audition pour suite à donner du 18 novembre 2008 et qui va dans le sens d'une plus grande transparence de la comptabilité de l'Etat.

III. L'INTERVENTION DE LA COFACE EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

A. L'ANNULATION DE CRÉANCES COMMERCIALES

1. Un appui technique offert à la DGTPE

En matière d'aide publique au développement (APD), **la COFACE n'intervient que pour des créances commerciales, dont l'annulation à la suite d'un traitement en Club de Paris est susceptible d'être comptabilisée en APD**, en application des critères et de la nomenclature de l'OCDE. Seules des annulations de créances commerciales, et non des rééchelonnements, peuvent être intégralement comptabilisées en APD (principal annulé et intérêts échus ou futurs), alors que les annulations de créances dites « APD » ne donnent lieu à comptabilisation que pour la fraction des intérêts annuels, car elles ont déjà été comptabilisées lors de l'octroi du prêt.

L'annulation de créances de la COFACE est **conditionnée à un traitement préalable en Club de Paris**, en particulier dans le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), dans lequel la COFACE joue essentiellement un rôle de support technique et de « greffier ». **La DGTPE se trouve davantage impliquée dans les négociations** proprement dites.

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes décrit les différentes étapes de ce processus : collectes distinctes de données auprès des créanciers (la COFACE remplit le tableau pour ses créances) et du pays débiteur ; première réconciliation des données (la COFACE discute avec le débiteur pour ses créances) ; négociations (support technique de la COFACE) ; recommandations du Club de Paris ; seconde réconciliation, « fine », au centime près (participation de la COFACE) ; signature de l'accord bilatéral (la COFACE passe les écritures comptables nécessaires).

En comptabilité d'engagements, la COFACE constate une charge correspondant à la valeur faciale nette de la créance, et reprend les provisions antérieurement constituées. L'impact sur le résultat est équivalent à la part non provisionnée ; il est donc nul s'agissant des créances relatives aux PPTE, qui sont intégralement provisionnées.

Les annulations ont eu un impact direct nul sur le budget et les comptes de l'Etat tant que les comptes de la COFACE n'y étaient pas consolidés. Mais elles exercent un impact à moyen terme dès lors qu'elles suppriment d'éventuels flux de trésorerie futurs liés au remboursement de la créance.

Les annulations de créances se traduisent dans le résultat du compte de l'Etat à la COFACE selon un enregistrement distinct des opérations effectuées avec la garantie de l'Etat.

Depuis 1998, les créances annulées sont comptabilisées en APD en totalité lors de l'année de notification, selon un principe analogue à une comptabilité de caisse.

2. Une requalification *a posteriori* en APD

La Cour des comptes n'a pas constaté de dysfonctionnement particulier en la matière. Nonobstant, votre rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement » s'interroge sur la légitimité de la **requalification *a posteriori* en APD de créances originellement commerciales, opération qui ne s'inscrit pas dans une logique de développement des pays bénéficiaires**. En outre, le provisionnement intégral des créances afférentes aux PPTE donne à ces créances, et donc à l'aide ainsi comptabilisée, un caractère largement « virtuel ».

B. LA CROISSANCE DES ANNULATIONS DE CRÉANCES

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes souligne le **poids croissant des annulations de créances garanties par la COFACE dans l'APD française globale** au cours de la période récente. En effet, on a enregistré un **quadruplement entre 2002 et 2006**, pour dépasser **1,9 milliard d'euros** (soit 24 % de l'APD totale nette), expliquant près des deux tiers de l'augmentation de l'aide française.

L'essentiel de ces annulations repose sur les traitements PPTE et surtout, en 2005 et 2006, sur les accords ponctuels conclus avec le Nigeria et l'Irak (plus de 80 % des créances COFACE annulées).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS
DE LA COFACE ET DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

Présidence de Monsieur Jean Arthuis, président

Séance du mardi 18 novembre 2008

Ordre du jour

Audition des représentants de la COFACE) et des représentants du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les procédures publiques gérées par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF.

COMPTE RENDU INTEGRAL

M. Jean ARTHUIS, président. – Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux. Madame et Messieurs les magistrats de la Cour des comptes, Messieurs les directeurs, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, nous allons procéder à une nouvelle audition de suivi d'une enquête réalisée par la Cour des comptes, en application de l'article 58, deuxième alinéa, de la loi organique sur les lois de finances.

Cette audition concerne les procédures publiques gérées par la COFACE. Je vous rappelle que l'audition est ouverte à nos collègues membres de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires étrangères, ainsi qu'à la presse et au public. Nous devons cette enquête à l'initiative de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». Nous la devons aussi à notre ancien collègue Paul Girod, ici présent. C'est Jean-Pierre Fourcade qui a repris les attributions de Paul Girod en qualité de rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». La demande d'enquête adressée à la Cour des comptes portait l'intitulé suivant, que je me permets de vous rappeler : « La COFACE : transparence, coût et efficacité des procédures publiques de garantie et gestion et comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme ».

Cette demande était motivée par deux éléments. D'une part, parmi les réserves qu'elle avait formulées lors de la certification des comptes de l'Etat pour 2006, la Cour des comptes avait relevé que le compte « Etat » de la COFACE, qui retrace les opérations effectuées avec la garantie de l'Etat et qui présentait, fin 2006, un total de bilan de 14,8 milliards d'euros, n'était pas intégré dans les comptes de l'Etat. Pourtant, l'Etat exerce un contrôle effectif sur la gestion des procédures en cause, et il effectue chaque année, au profit du budget général, un prélèvement sur le solde du compte. Ainsi, 2,9 milliards d'euros ont été prélevés en 2007. Dans une situation inchangée, la réserve de la Cour des comptes a d'ailleurs été réitérée lors de la certification des comptes de l'Etat pour 2007. D'autre part, en matière d'aide publique au

développement, les explications fournies dans la documentation budgétaire sont apparues insuffisantes au regard du poids croissant des créances portées par la COFACE.

Nous allons voir ce qu'il en est plus précisément. A cette fin, nous recevons, pour la Cour des comptes, le Président Jean-Loup Arnaud, ainsi que Monsieur Jean-Yves Marquet et Mesdames Stéphanie Oltra, Valérie Altbaum et Christine Baillon. La COFACE est représentée par son directeur général, Monsieur Jérôme Cazes, et par Monsieur Marc Murcia, directeur du moyen terme. Madame la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi est représentée par le directeur adjoint de son cabinet, Monsieur Emmanuel Glimet. Enfin, sont présents Monsieur Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique, et Monsieur Philippe Josse, directeur du budget.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande aux intervenants d'être aussi brefs que possible dans leur propos liminaire, et qu'ils se limitent donc aux observations principales. La parole sera successivement donnée aux rapporteurs spéciaux, d'abord Jean-Pierre Fourcade puis Michel Charasse, aux magistrats de la Cour des comptes, ensuite à Messieurs Cazes et Murcia pour la COFACE et, enfin, à Messieurs Musca et Josse pour leurs observations respectives. Chaque commissaire qui le souhaitera, bien sûr, pourra alors poser ses questions. Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons, à l'issue du débat, à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information. La parole, pour commencer, est donc à Jean-Pierre Fourcade.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, la COFACE agit, comme chacun le sait, d'une part, pour son propre compte dans le cadre d'opérations de marché et, d'autre part, pour le compte de l'Etat. Comme vous l'avez indiqué, Monsieur le Président, le compte retraçant les procédures publiques de la COFACE présentait à la fin 2006, d'après le rapport de la Cour des comptes, un total de bilan de près de 15 milliards d'euros. C'est un montant à peu près trois fois supérieur à celui des opérations propres que fait la COFACE. L'assurance-crédit, l'assurance-prospection et la garantie de change constituent les plus importantes de ces procédures publiques. La COFACE inscrit les demandes de garantie, et la décision d'accorder la garantie est prise soit par l'autorité administrative après l'avis contraignant de la commission des garanties, soit par la COFACE elle-même pour des dossiers dont les montants sont limités et en fonction du niveau de risque des pays. La délégation que la COFACE met en place représente 80 % des affaires en volume mais seulement 20 % en valeur. Par ailleurs, la COFACE gère les accords conclus dans le cadre du club de Paris, mais c'est mon éminent collègue, Monsieur Charasse, qui traitera de ce sujet.

Quelles sont les observations que nous retirons de l'examen attentif du rapport de la Cour des comptes et des réponses à nos questions, telles que Paul Girod les avait lancées avant de nous quitter ? Le premier sujet, c'est la transparence et plus largement l'organisation de la COFACE. L'enquête de la Cour des comptes permet de porter un jugement globalement favorable, avec une petite nuance, qui me fait sourire compte tenu de mon passé, qui est le fait que la Cour des comptes estime que, dans la nouvelle organisation générale des pouvoirs et de leur incidence sur la COFACE, le poids de la direction du budget a diminué par rapport à celui de la direction du Trésor et de la politique économique, habituée aux querelles de boutiques et au cloisonnement administratif – je m'en tiendrai à cette nuance.

Ce qui est plus important, c'est l'efficacité des procédures publiques gérées par la COFACE. Le rapport montre qu'il est un peu difficile de procéder à une évaluation systématique avec les flux d'exportation enregistrés. D'abord, on ne peut étudier de manière précise que l'assurance-prospection, qui exerce un important effet de levier. La COFACE nous dit que pour un euro dépensé dans le cadre de l'assurance prospection, on trouve un peu plus tard 19 euros de chiffre d'affaires à l'exportation. Ce rapport 1/19 est tout à fait intéressant, encore faut-il pouvoir le démontrer précisément.

La COFACE s'appuie sur l'avis des missions économiques à l'étranger. La Cour des comptes a constaté, et je l'ai constaté en visitant quelques postes à l'étranger, que, souvent, les missions n'apportent pas de réponse dans les délais impartis, surtout les grosses missions, à Moscou, à Pékin ou ailleurs, et les services de la COFACE admettent que ce silence vaut approbation implicite du dossier. Il est clair qu'il faudra faire une observation au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi pour voir si l'on ne peut pas améliorer un peu la réponse des missions sur ces sujets importants.

L'assurance-crédit représente 90 % de l'activité de la COFACE mais un peu plus de 100 % de son résultat, puisque les autres procédures, l'assurance-prospection et les garanties de change, sont déficitaires. Donc tout le bénéfice de la COFACE provient de l'assurance-crédit. A partir d'un examen très précis des dossiers, la Cour des comptes a relevé quelques insuffisances. En effet, certains dossiers sont acceptés malgré les réserves des administrations de tutelle, et parfois en l'absence de comptes consolidés ou ayant été audités. Mais il s'agit en général de très grosses affaires. Je pense notamment à tout ce qui est consacré à EADS dans ses opérations financières. Par conséquent, je crois qu'il n'y a pas beaucoup de cas – la Cour des comptes nous le dira – où la COFACE passe outre les observations des administrations, toujours frileuses comme on le sait.

En ce qui concerne la garantie de change, l'enquête de la Cour des comptes souligne – et ça, c'est un petit peu plus ennuyeux – que les risques sont concentrés sur un nombre très restreint de polices et que les risques opérationnels, évidemment, dans l'Etat actuel de la turbulence financière des marchés mondiaux, s'accroît. C'est surtout sur le plan des coûts que la garantie de change a appelé l'attention. En effet, sur la période 2002-2006, le résultat financier de la procédure a été négatif (- 12 millions d'euros au total), mais il y a une bonne année, qui est l'année 2006, où le résultat était positif (- 1,5 million d'euros). On pense que, dans le contexte actuel, pour 2007, il y aura une perte et que la perte s'élèvera à un peu plus de 2 millions d'euros (2,2 ou 2,3 millions). Se pose donc la question de la réduction des coûts relatifs à la garantie de change. La Cour des comptes, dans ses propositions, évoque la possibilité d'un transfert de cette activité à un autre opérateur. C'est une question de fond et je souhaiterais, Monsieur le Président, que la direction du Trésor et la COFACE nous donnent leur sentiment à cet égard. De toute manière, l'Etat sera obligé de compenser les risques de la garantie de change, quel que soit l'opérateur.

Le point central, c'est le compte « Etat » de la COFACE. Premièrement, la Cour des comptes a constaté un certain nombre d'insuffisances en la matière, puisque, quelles que soient les conventions en vigueur, la COFACE n'arrive jamais à produire les comptes semestriels, et elle produit des comptes annuels dix mois après la clôture de l'exercice. Dans la nouvelle convention Etat-COFACE conclue en juin 2008 mais qui intègre l'année 2007, si j'ai bien compris, il y a une astuce, dont je félicite les auteurs, qui prévoit l'intéressement financier de la COFACE au raccourcissement du délai de production de ses comptes annuels. C'est une astuce intéressante, par laquelle on stimule un peu la publication régulière des comptes par un petit avantage financier.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». – On donne des primes pour ce qui est normal !

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Exactement. De même, on apprend que le processus de refonte du système d'information et des procédures comptables de la COFACE n'est toujours pas achevé. Oserais-je dire qu'il a été entamé, Monsieur le Président, en 1999 ? Nous sommes en 2008, je trouve que, pour un système de refonte interne de systèmes d'information et de procédures, c'est un délai un peu long. Je connais d'excellentes maisons qui fabriquent des logiciels et qui, peut-être, pourraient faire l'objet d'un appel d'offres pour améliorer les choses. La convention liant l'Etat à la COFACE qui couvre la période 2007-2010, avec l'intéressement que j'évoquais, permettra, j'espère, l'amélioration des procédures comptables.

Le deuxième point, qui est à mon avis le plus intéressant, c'est que, dans le cadre des procédures publiques de la COFACE, il peut y avoir – et il y a – prélèvement au bénéfice du budget général de l'Etat sur les résultats de la COFACE. L'Etat a ainsi perçu 2,5 milliards d'euros au titre de 2006, et 2,9 milliards d'euros au titre de 2007. Pour 2008, la loi de finances promettait un prélèvement de 3 milliards d'euros. Mais, comme il y a eu un problème à la fois avec la Cour des comptes et avec Eurostat, ce prélèvement a été réduit et le prélèvement est aujourd'hui au niveau de 1,5 milliard, et on a inscrit également 1,5 milliard dans le projet de loi de finances pour 2009. Il est évident que cette intervention d'Eurostat pose question, puisque tout le monde en France s'incline devant les « oukases » d'Eurostat. Donc, je me propose, Monsieur le Président, de voir d'un peu plus près comment fonctionne Eurostat (quel est son fondement juridique, comment est prise la décision du Conseil des ministres, etc.). Cette requalification, qui a été notifiée au gouvernement français en mars 2008, a évidemment réduit l'intérêt de l'opération. Pour la préparation de la loi de finances pour 2009, le directeur du budget nous le dira, au lieu de prévoir 2,9 ou 3 milliards d'euros, il devra retenir 1,3 milliard.

Reste que – et ce sera ma conclusion –, dans le cadre des turbulences actuelles que nous connaissons et de la crise, il est clair qu'un certain nombre de contrats, en matière d'assurance-crédit et surtout de garantie de change, vont être un peu perturbés. Par conséquent, j'aimerais savoir quelles sont, à l'horizon 2009, les perspectives de la COFACE. Est-ce qu'il va y avoir rétrogradation d'un certain nombre de pays dans la liste des pays à risque ? Est-ce qu'il va y avoir des annulations de contrats ou des modifications ? Est-ce qu'au niveau des garanties de change, l'évolution, aujourd'hui, entre l'euro, le dollar, le yen, le franc suisse et la livre sterling risque d'avoir des conséquences sur les pertes de changes ? On nous annonce une perte au titre de 2008 de l'ordre de 2 millions et quelques d'euros sur la garantie de change. Qu'est-ce qu'on prévoit pour 2009 ?

Dernière question : il ressort du rapport de la Cour des comptes, ayant examiné l'ensemble du sujet, que les coûts de fonctionnement de la COFACE, notamment dans le cadre de ses rapports avec l'Etat, sont parfois importants. La marge opérationnelle, par rapport au système bancaire, apparaît un petit peu élevée, et j'aimerais avoir quelques détails sur la composition de cette marge. Il y a un tableau très bien fait dans le rapport de la Cour des comptes, dans lequel on nous présente, en matière de garantie de change, par exemple, le total des opérations en dépenses et en recettes. On voit que la procédure est bénéficiaire au regard du jeu des primes mais qu'elle est devenue déficitaire quand on réintègre les frais de gestion, et ces frais de gestion sont tout à fait raisonnables. Donc, je voudrais voir un petit peu comment cela peut fonctionner si, au niveau des coûts de fonctionnement, nous sommes dans un système qui respecte la convention avec l'Etat et qui va dans un sens

d'amélioration des structures de la COFACE. Voilà, Monsieur le Président, ce que je voulais dire sur ce rapport.

M. Jean ARTHUIS, président. – Je remercie Jean-Pierre Fourcade et je donne la parole à Michel Charasse.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – Monsieur le Président, très rapidement, je rappellerai, après avoir salué les invités de la commission, que cette enquête a été demandée à l'initiative de Paul Girod et de moi-même : Paul Girod pour la partie principale, puisqu'il était à l'époque le rapporteur du rapport que tient aujourd'hui notre collègue Fourcade, et moi pour la toute petite partie « aide publique au développement ». Donc, je me bornerai à une seule observation sur l'aide publique au développement.

M. Jean ARTHUIS, président. – Si Monsieur Charasse le permet, je voudrais indiquer la présence d'Edmond Hervé, co-rapporteur des crédits relatifs à l'aide publique au développement. Jusqu'au renouvellement de septembre 2008, il y avait un seul rapporteur sur l'aide publique au développement. Mais nous sommes plus nombreux à la commission des finances et la matrice de la LOLF a été révisée, on a réduit le nombre des missions. C'est ainsi que nous avons maintenant des co-rapporteurs sur un certain nombre de missions, ce qui explique la présence d'Edmond Hervé, aujourd'hui, comme rapporteur spécial.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – Monsieur le Président, je vous remercie de citer sa présence à mes côtés puisque, maintenant, nous nous partageons le rapport, mais le rapport que nous examinons, c'est le passé, si l'on peut dire, car la demande a été faite à la Cour des comptes à l'époque où nous étions, Paul Girod et moi, les deux rapporteurs spéciaux concernés.

Je me bornerai à une observation sur un seul point, qui m'a un peu surpris, du rapport de la Cour des comptes, sur la partie que j'appellerais « générale », ou « Girod/Fourcade ». Je trouve un peu étonnant – ou alors j'ai mal compris – que la Cour s'étonne que l'autorité gouvernementale garde la main sur un certain nombre de décisions. Je m'excuse, la politique économique, c'est de la politique, et c'est à l'autorité politique d'agir, sous le contrôle, bien entendu, du Parlement et du suffrage universel. C'est le rôle des administrations d'émettre des réserves et c'est le rôle des politiques de décider. Par conséquent, je ne sais pas dans quel sens la Cour des comptes a présenté cette observation, mais cela ne me choque absolument pas. C'est le travail des politiques, et je pense que les pays s'en sortent d'ailleurs beaucoup mieux quand les politiques prennent leurs responsabilités, en s'entourant, bien entendu, des avis éclairés de l'administration.

J'en viens, Monsieur le Président, au second point, qui est vraiment le petit aspect du rapport, puisque la Cour n'a pas consacré des pages entières à la partie « aide publique développement », et je me bornerai à poser une question. La qualification en APD de créances originellement commerciales est-elle légitime ? Je m'interroge. Est-ce qu'il ne s'agit pas d'une requalification *a posteriori* permettant notamment de gonfler les statistiques d'APD ? La Cour a-t-elle relevé des cas litigieux de créances qui seraient par exemple manifestement virtuelles, comme peut en attester le provisionnement intégral, ou témoigneraient d'une certaine liberté prise par rapport à la nomenclature de l'OCDE ? J'ajouterai pour information, et pour aller dans le sens de ce que disait Jean-Pierre Fourcade il y a un instant, que si les annulations de créances au titre de l'APD ont été de 2,05 milliards d'euros en 2006, il y a bien une chute, puisque la prévision pour 2008 est aujourd'hui de 660 millions d'euros et, pour 2009, de 771 millions d'euros. Donc, cela remonte légèrement en 2009, mais on n'est pas aux 2 milliards et quelques d'euros relevés par la Cour en 2006. Voilà, Président, ce que je souhaitais dire.

M. Jean ARTHUIS, président. – Merci. La parole est maintenant à la Cour des comptes. Je vais la donner au Président Jean-Loup Arnaud, mais je voudrais, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les magistrats, vous remercier pour la qualité de ce rapport. Un rapport bien sûr très technique, mais nous sommes à l'heure où les parlementaires que nous sommes entendent se réapproprier les problématiques financières et, en l'occurrence, être en situation de comprendre parfaitement le contenu des comptes de la COFACE, en particulier des comptes que la COFACE tient pour le compte de l'Etat.

M. Jean-Loup ARNAUD, président de section à la Cour des comptes. – Merci beaucoup, Monsieur le Président. Je vais essayer d'être assez rapide, puisque certaines questions ont déjà été traitées par les deux rapporteurs spéciaux, et les exposés précédents. Je voudrais d'abord vous transmettre les regrets du nouveau président de la deuxième chambre, Alain Hespel, de ne pouvoir assister à cette audition. Il m'a demandé de le représenter en tant que président de la quatrième section, qui est compétente en matière de commerce extérieur, mais je voudrais aussi préciser que ce travail a été effectué en étroite collaboration avec la première chambre, ici représentée, qui est l'interlocuteur privilégié de la DGTPE et qui est responsable de la certification des comptes de l'Etat, et aussi en liaison avec la quatrième chambre pour ce qui concerne l'aide au développement. Je voudrais aussi rappeler que ce rapport a été contredit, comme tous les rapports de la Cour, et a fait l'objet d'une audition à laquelle la plupart des membres présents ont assisté ou ont été représentés.

Sur les principales conclusions de ce rapport, je crois que l'essentiel a été dit, notamment par Monsieur Fourcade. Nos conclusions sont de deux ordres. D'une part, la Cour a d'abord porté un jugement globalement positif sur la gestion par la COFACE des procédures publiques qui lui sont confiées

par l'Etat, principalement en termes de transparence, à travers les questions de principe arrêtées par la commission des garanties et la délégation partielle à la COFACE des décisions d'octroi des garanties d'assurance-crédit. Je voudrais, à ce sujet, apporter quand même une réponse à la surprise qui a été formulée par le sénateur Charasse. En ce qui concerne les décisions ministérielles, la Cour ne se prononce jamais sur des questions d'opportunité. Donc, il n'y a absolument aucune critique, sur ce plan, dans ce rapport ; on relève que, dans un certain nombre de cas, pour des raisons qui sont forcément des raisons d'intérêt général de l'Etat, une décision ministérielle a été prise, qui ne correspondait pas à ce qui avait été instruit. Mais on n'en porte aucun jugement, ce n'est qu'un simple constat et, donc, il n'y a aucune critique sur ce point. D'ailleurs, il ne pourrait pas y en avoir.

Par ailleurs, la Cour a relevé des insuffisances, et même beaucoup plus que des insuffisances, et a été amenée à s'interroger sur certains points et certaines problématiques. Je passerai assez vite sur celles qui ont déjà été évoquées, notamment par Monsieur Fourcade, et notamment pour l'exercice des tutelles. L'audition a fait apparaître, d'ailleurs, les raisons pour lesquelles la DGTPE et la direction du budget n'avaient pas eu toujours les mêmes positions sur certains dossiers. Je passe assez vite également sur les structures de gestion des procédures publiques et l'efficacité des outils d'aide à l'exportation : des informations utiles ont été apportées par la contradiction, et il n'y a pas de critiques majeures. En fait, les insuffisances constatées portent principalement sur le compte des procédures publiques et sur les relations financières de la COFACE avec l'Etat.

Sur le premier point, la Cour s'est interrogée sur le statut de ce compte, elle a déploré des retards dans la production de ce compte, liés aux insuffisances comptables et surtout informatiques, et elle a constaté les réserves et observations de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes.

Sur le second point, la Cour a été amenée, dans ses deux précédents rapports sur la certification des comptes de l'Etat, comme vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, à formuler une réserve sur le traitement du compte des opérations de la COFACE effectuées avec la garantie de l'Etat, et la Cour a considéré que les actifs et passifs correspondants devraient être intégrés directement ou indirectement dans les comptes de l'Etat. La Cour, par ailleurs, a formulé des suggestions ou recommandations à propos de deux autres points importants et sensibles : le calcul de la rémunération de la COFACE et les modalités du prélèvement opéré par l'Etat sur la trésorerie de la COFACE.

Quant à la dernière problématique, relative à l'aide au développement, la Cour, d'une part, a constaté – c'est un point qui répond peut-être en partie aux remarques qui ont été faites – que la COFACE ne joue pas de rôle dans la détermination du montant de l'aide notifiée chaque année à l'OCDE par la France. Elle n'apporte qu'un appui technique à la DGTPE, en appliquant des

critères définis par ailleurs et en enregistrant dans le compte des procédures publiques les écritures comptables qui en résultent.

D'autre part, la Cour a constaté que le montant déclaré par la France au titre de l'annulation des seules créances portées par la COFACE a augmenté de 395 % entre 2002 et 2006. Ce montant ne représente que moins du quart de l'APD totale, qui résulte principalement de deux accords de consolidation. Selon la Cour, il n'est pas impossible qu'au cours des années à venir, on observe une baisse de l'aide à ce titre, du fait de la raréfaction d'accords de consolidation majeurs.

En conclusion, je voudrais insister sur l'importance de l'impact de la situation économique, commerciale et financière internationale sur les résultats du compte des procédures publiques de la COFACE et sur la nécessité de pouvoir actualiser les données de ce rapport, qui se fonde principalement sur des investigations qui sont déjà un peu anciennes. J'en profite pour remercier les responsables de la COFACE d'avoir bien voulu nous transmettre, juste avant cette audition, quelques informations plus récentes sur la garantie de change, information que nous n'avons évidemment pas pu expertiser. Je vous remercie de votre attention.

M. Jean ARTHUIS, président. – Merci, Monsieur le Président. Peut-être que nous allons maintenant obtenir des indications sur les conséquences de la crise financière et économique qui sévit, qui ne pouvaient pas être prises en compte dans les données qui vous ont été soumises, mais il sera tout à fait intéressant d'avoir des précisions à ce sujet. La parole est maintenant aux représentants de la COFACE, et d'abord à Monsieur Jérôme Cazes, directeur général.

M. Jérôme CAZES, directeur général de la COFACE. – Merci, Monsieur le Président. Un mot, d'abord, sur les poids relatifs dans la gestion COFACE du compte « Etat » et du compte propre. Comme l'a rappelé Monsieur le rapporteur spécial Fourcade, le rapport de la Cour des comptes insiste sur un paramètre qui est le poids des bilans. Le bilan du compte « Etat » porte, comme on le sait, la trace de la crise des pays émergents des années 80 et de toutes les créances rééchelonnées dans les années 80. Il est donc assez déséquilibré. Si l'on prend des indicateurs plus proches de la gestion, c'est-à-dire par exemple les effectifs ou le chiffre d'affaires, l'activité « compte Etat » est proche de 5 % de l'activité de COFACE. Donc, en gros, aujourd'hui, COFACE, qui emploie 7.000 personnes, c'est 5 % pour le compte « Etat », 95 % pour le compte privé.

Deuxième remarque : vous avez noté, Monsieur le rapporteur spécial, que l'efficacité au regard du moyen terme était difficile à juger, ce qui était aussi une manière de noter en transparence que l'assurance-prospection est sans doute l'une des seules procédures économiques pour laquelle on puisse

vraiment retracer, année après année, l'efficacité de l'argent public. Sur le moyen terme, la situation est que, du fait de l'organisation de la concurrence entre pays développés et pays émergents, par le biais des garanties publiques à l'exportation, tous les pays ont un système équivalent à COFACE. Donc, il n'y a pas vraiment, me semble-t-il, du point de vue des puissances publiques, la possibilité de se demander si l'on fait ou pas ; la vraie question que pose Monsieur le rapporteur spécial, c'est de savoir si la façon dont les Français sont organisés est plus efficace que celle des Américains, des Anglais, des Hollandais. Nous sommes pragmatiques là-dessus. Ce point n'est pas abordé dans le rapport de la Cour des comptes ; nous avons la conviction que, si une étude de ce type était faite, on verrait que le coût global du système COFACE, c'est-à-dire 60 millions d'euros, est beaucoup plus faible, à taille économique équivalente, que la plupart des systèmes comparables.

Quand il y a un tel instrument de concurrence entre pays, tout le monde fait la même chose, puisque l'efficacité globale n'est pas énorme. Mais, à la fin des fins – et cela fait 40 ans que cela dure –, il est extrêmement difficile pour un pays de dire : « Je vais cesser d'aider mes exportateurs à prendre des risques sur les pays émergents. » Donc, en tant que citoyens, on peut regretter qu'il n'y ait pas, un jour, quelqu'un qui dise d'arrêter tout cela, mais aujourd'hui, la réalité, c'est que tous les nouveaux pays, dès qu'ils acquièrent un tout petit peu de solvabilité – c'est le cas du Brésil, de la Corée, de tous les pays émergents –, mettent en place des systèmes équivalents alors que pas un seul pays, même l'Angleterre de Madame Thatcher, n'a démantelé son système d'aide aux exportateurs.

Sur la garantie de change, Monsieur le rapporteur spécial, vous avez insisté sur le coût, et le rapport de la Cour des comptes le fait aussi. Nous pensons que c'est une manière peut-être un peu biaisée de voir les choses, parce que le choix de l'Etat a été de dire : « Nous souhaitons que les garanties de change soient équilibrées. » Mais en disant cela, ils ont dit : « équilibrées techniquement », c'est-à-dire, en langage d'assurances, que les indemnités soient couvertes par la bonne gestion et les primes, mais hors frais de gestion. Donc, assez logiquement, depuis dix-neuf ans que ce système existe, on observe que c'est sans doute l'une des seules garanties publiques qui a réussi à être développée sans un euro de l'Etat. En gros, le service rendu n'a pas coûté un euro au contribuable. Il est vrai qu'une partie du coût de gestion est payée par le contribuable, mais à cet égard, premièrement, c'était prévu et, deuxièmement, cela fait, comme vous l'avez rappelé, Monsieur le rapporteur, 2 à 3 millions d'euros. Ce que vous n'avez pas rappelé mais que dit très bien le rapport de la Cour des comptes, c'est qu'en face, il y a 2 à 3 milliards d'euros de garanties. Donc, on est sur un ratio coût/efficacité de l'ordre d'un pour mille. Il nous semble que ce n'est pas une des garanties les plus dispendieuses.

Vous avez également posé un vrai problème qui est le problème du risque opérationnel. Nous lisons tous la presse et on sait, malheureusement, qu'une salle de marché, cela peut être dangereux. Ce que nous pouvons dire du côté COFACE, c'est que, premièrement, cela fait dix-neuf ans qu'on le fait et que, deuxièmement, pour répondre à une de vos questions, le mois d'octobre, qui a été un « bain de sang » pour toutes les banques sur le plan des activités de marché, n'a pas créé chez COFACE des difficultés particulières. Pourquoi ? Parce que nous sommes extrêmement encadrés sur ce que nous faisons. La Cour des comptes dit : « C'est vrai, vous êtes bien encadrés. Jusqu'ici, vous avez eu de bons résultats. Vous êtes une petite salle de marché. ». Nous, nous sommes très pragmatiques. Si, à un moment donné, la tutelle nous dit : « Comparez la solution actuelle avec une solution où les collègues de COFACE seraient embarqués dans une salle de marché plus importante », nous disons : « Pourquoi pas ? » mais ne nous disons pas que cela économisera de l'argent. Au contraire, cela coûtera plus cher, mais il est possible que cela réduise un peu le risque opérationnel.

Dernier point : la production des comptes. En lisant le rapport – j'en suis désolé, Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur spécial et mes collègues de la Cour des comptes –, on a un peu l'impression qu'il y avait quelque chose de très simple et que COFACE, un peu butée, depuis 1999, refuse d'entendre raison en modifiant son logiciel de gestion. Je voudrais prendre une minute de votre temps pour dire quel est le problème. Le problème, c'est que les assureurs peuvent compter « bêtement » en comptabilité de gestion (ce qui rentre, ce qui sort). Ce compte-là, COFACE l'a toujours fait. C'est le seul qui est exploité, y compris d'ailleurs par le rapport de la Cour des comptes, parce que, sur des risques longs, savoir ce que l'on dépense et ce que l'on gagne est quand même la meilleure manière de comprendre ce qui se passe. Et vous avez une deuxième manière, plus sophistiquée, qui est de faire de la comptabilité d'engagement, et qui est de dire : « Quand je dépense un euro, est-ce que c'était sur un contrat souscrit cette année, il y a cinq ans, il y a dix ans ou il y a quinze ans ? » C'est intelligent mais c'est très difficile à interpréter avant une vingtaine d'années.

Comme on est sur des contrats à vingt ans, on travaille pour nos petits-enfants, cette comptabilité d'engagement sera intéressante pour nos petits-enfants. Il faut le faire, mais ne sous-estimons pas l'énorme tâche que cela représente, puisqu'on nous demande de recréer pour le passé un rattachement par année de souscription qui n'existe pas. Vous avez un énorme pot de crédits rééchelonnés plusieurs fois avec, à chaque fois, un système différent, et on nous dit : « Chaque fois qu'il y a un euro dépensé, allez retrouver à travers tous les rééchelonnements à quel crédit de départ il était rattaché pour pouvoir nous dire si c'est de l'exercice 72 ou 62. » Donc, premièrement, ne sous-estimons pas la difficulté, parce qu'on va sans doute, dès que la tutelle nous le demandera, refaire le logiciel. Mais refaire un logiciel quand vous n'avez que très peu de personnes qui savent comment il

fonctionne... COFACE est le seul au monde à gérer les prêts du Trésor ; vous prenez un risque d'effet « tunnel ». Pendant que l'on fera ce logiciel, on ne pourra plus le modifier. Donc, il ne s'agit pas d'échanger une absence de risque contre un risque, mais d'échanger un risque contre un autre risque. Deuxième élément : l'avantage en termes de transparence des comptes est minime, parce que, tant que l'on n'a pas 20 ans d'historique, retracer la comptabilité par exercice d'engagement ne rapportera rien à personne.

Je passe la parole à mon collègue Marc Murcia pour dire un mot sur votre dernière question, qui était de savoir quelles sont les tendances que l'on sent aujourd'hui en matière de garantie.

M. Marc MURCIA, directeur du moyen terme à la COFACE. – Les tendances que l'on sent aujourd'hui en matière d'évolution des garanties, c'est une très forte hausse des demandes qui nous sont adressées. Pour vous donner quelques chiffres, pour la garantie de change, on a une hausse des demandes de l'ordre de 45 %. Pour le produit caution, visant le risque exportateur, on a une hausse qui est de l'ordre de 60 %. L'assurance-prospection aussi continue sur sa lancée, avec une progression de l'ordre de 15 %, mais elle est moins affectée par la crise à ce stade. Et en assurance-crédit aussi, on a de nouvelles demandes, on a de nouveaux emprunteurs que l'on n'aurait jamais imaginé voir il y a de cela quelques mois. Manifestement dans les pays émergents, un certain nombre d'emprunteurs qui se finançaient sans difficulté sur les marchés ont recours aujourd'hui au crédit export. Donc, on anticipe pour 2009 une forte hausse des demandes qui nous seront adressées.

M. Jean ARTHUIS, président. – Combien l'assurance-crédit représente-t-elle ?

M. Marc MURCIA. – Pour l'instant, c'est assez limité. On observe que les contrats que l'on a garantis dans l'année ont augmenté à peu près d'une quinzaine de pour cents. Ensuite, le problème, c'est que l'on a des demandes qui arrivent mais qui peuvent porter sur de très gros montants. Le temps que le contrat se conclue, il y a des effets de « grumeaux », un peu, mais ce que l'on anticipe, c'est une forte progression, sans doute, des montants qui seront garantis.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Comment est organisée la liaison entre votre direction du moyen terme et celle qui s'occupe des garanties de change ? Comment est-ce que cela fonctionne concrètement, « pragmatiquement », comme dit le directeur général ?

M. Marc MURCIA. – « Pragmatiquement », les équipes qui analysent les risques sont dans ma direction, et à la salle des marchés, tout le

back-office est dans la direction financière dont s'occupe Carine Pichon, et les échanges sont quotidiens.

M. Jérôme CAZES. – Je m'excuse, je n'avais pas présenté Madame Pichon, qui est directrice financière de COFACE. En gros, dans nos relations, on a un principe de division, c'est-à-dire que Marc Murcia et Carine Pichon, à travers le directeur général-adjoint, me rapportent. Je crois que c'est de bonne gestion d'avoir les engagements et la gestion qui ne sont pas exactement les mêmes, et le deuxième élément, c'est que la ligne hiérarchique sur la salle des marchés incorpore à la fois le directeur financier et le directeur général-adjoint, qui ont tous les deux une expérience financière et bancaire, ce qui est une manière de réduire encore, à notre sens, le risque opérationnel.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Il n'y a pas de possibilité d'éléments erratiques comme dans d'autres maisons que nous avons vues ces temps-ci ?

M. Jérôme CAZES. – Je peux vous dire que l'on n'en a pas observés en dix-neuf ans. Je suis payé pour être inquiet et je sais qu'il peut toujours arriver une bizarrerie. Sur les marchés, il nous est arrivé de petits incidents. Quelqu'un croyait faire mille et il faisait un million ; il se trompait dans un ordre. Donc, dans une salle des marchés, vous n'avez pas de risque nul, quand bien même on passerait à la plus grosse salle de marchés de Paris. Vous avez vu ce qui est arrivé à la Société Générale. On peut toujours avoir des problèmes. Donc, je crois que le risque nul n'existe pas. Je crois malgré tout que, comme on fait la même chose depuis dix-neuf ans et que l'on n'a rien de sophistiqué dans ce que l'on fait, le risque est faible.

M. Jean ARTHUIS, président. – L'évaluation du contrôle interne est-elle satisfaisante ?

M. Jean-Loup ARNAUD. – Il n'a pas été observé à ce titre d'incidents majeurs.

M. Jérôme CAZES. – On est filiale de groupes bancaires. Donc, nous avons mis en place un système qui, pour certains, peut avoir l'air d'une usine à gaz mais qui constitue quand même des contrôles, qui sont bien décrits dans le rapport de la Cour des comptes : contrôle de niveau 1, hiérarchique ; contrôle de niveau 2, qui est un contrôle permanent par une autre structure que le contrôle hiérarchique ; et contrôle de niveau 3, qui est le contrôle de temps en temps par l'auditeur, de façon aléatoire. Ces trois niveaux de contrôle sont en place. On a fait une cartographie des risques, c'est-à-dire que l'on a regardé l'ensemble des procès en essayant de les pondérer de 1, 2, 3, 4 en essayant de voir quelles étaient les stratégies de minimisation, puis d'éliminer tous les risques de niveau 4, c'est-à-dire les pires. Donc, je pense que l'on a toute la

traçabilité possible et que les risques sont contrôlés. Mais je ne peux absolument pas dire qu'il est impossible qu'un risque arrive.

M. Jean ARTHUIS, président. – La parole est maintenant aux représentants des ministres et des grandes directions de Bercy. D'abord, Monsieur Glimet, directeur adjoint du cabinet de Madame Lagarde.

M. Emmanuel GLIMET, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. – Ce que je voudrais dire sur la COFACE, c'est que, pour le ministère, la COFACE est un outil extrêmement important à plusieurs titres. D'une part, en termes d'outil de soutien au commerce extérieur, en particulier pour les grands contrats à l'exportation, puisque, comme l'a dit Jérôme Cazes, les concurrents des entreprises françaises bénéficient de soutiens équivalents dans leur pays d'origine. Il n'y a pas de soutien effréné et de concurrence effrénée entre les pays pour ces soutiens, car il existe des règles internationales, dans l'OCDE, qui encadrent les soutiens des différents assureurs-crédit. C'est ce que l'on appelle « l'arrangement OCDE » ou le « consensus OCDE » sur les crédits export, qui permet justement de maintenir la concurrence dans des limites raisonnables.

Le deuxième point, c'est que, évidemment, c'est un enjeu financier pour le ministère extrêmement important. Vous avez vu les montants tant des contrats garantis que du résultat annuel de la COFACE. Cette évolution a tendance à s'accroître. On voit arriver, et soumettre à l'examen des directions, des opérations de plus en plus importantes. Le renouvellement du nucléaire, par exemple, amène la COFACE à garantir des opérations d'un montant de 5 à 10 milliards d'euros. Donc, cela représente, tant pour l'économie française que pour l'Etat, des risques financiers importants, pour lesquels nous nous reposons sur le professionnalisme de l'instruction de la COFACE et sur le processus décisionnel au sein de Bercy, qui est à la fois un processus collégial au sein de la commission des garanties et un processus qui repose sur le directeur général du Trésor, qui prend la décision de garantir et qui en réfère parfois en demandant des instructions au niveau ministériel.

Pour répondre à votre question, il est extrêmement rare, voire rarissime, que le ministre prenne une décision sur une recommandation contraire de ses services. En général, le cas de figure classique, c'est que les décisions du ministre se prennent sur la recommandation de ses services, mais pour des affaires tellement importantes qu'il est jugé préférable que le ministre intervienne.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Même en matière militaire ?

M. Emmanuel GLIMET. – Oui. Le ministre est bien sûr parfaitement libre pour juger, mais si son directeur général lui indique qu'une opération présente des risques extrêmement importants, il prend évidemment en compte cette observation. Je laisserai les directeurs compléter cette question.

M. Jean ARTHUIS, président. – Est-ce que vous avez eu à connaître de l'opportunité ou non d'intégrer dans le bilan de l'Etat – puisque depuis 2006, on présente un bilan de l'Etat – le compte des procédures publiques de la COFACE ? Est-ce que vous vous êtes posé la question de savoir si l'on devait intégrer les comptes tenus pour le compte de l'Etat au sein du bilan de la COFACE ou dans les comptes de l'Etat ?

M. Emmanuel GLIMET. – Je crois que, grâce aux travaux de la Cour des comptes, nous avons longuement examiné ce sujet. Je laisserai Xavier Musca et Philippe Josse développer la question. Comme vous le savez, le système de la COFACE est totalement *sui generis*. La COFACE intervient pour le compte de l'Etat. Le système du compte « Etat » à la COFACE, en soi, n'a pas de traduction ; peut-être une traduction en droit anglo-saxon – il s'agit presque d'un trust –, mais on ne trouve pas sa traduction en droit privé ou public français dans d'autres catégories. Nous avons toujours considéré qu'il n'y avait pas de nécessité d'intégrer ces comptes. Je laisserai peut-être les directeurs développer ce point plus avant.

Comme vous le savez, et comme vous l'avez souligné, la dimension européenne est importante, compte tenu de la position que prend Eurostat sur le traitement des opérations de la COFACE.

M. Jean ARTHUIS, président. – Là, il va falloir que vous nous éclairiez.

M. Emmanuel GLIMET. – Je vais peut-être laisser les directeurs compléter.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – Est-ce que vous contestez la position d'Eurostat devant la Cour de justice ?

M. Emmanuel GLIMET. – J'ignore s'il existe des voies de recours.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – Bien sûr. C'est une décision administrative de l'Union Européenne. Il faudra bien les faire « taper » une fois de temps en temps pour qu'ils arrêtent !

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – De quand date la décision d'intégrer dans l'article d'équilibre du budget le prélèvement sur la trésorerie de la COFACE ? Je ne m'en souviens pas.

M. Xavier MUSCA, directeur général du Trésor et de la politique économique. – Monsieur le ministre, si vous me le permettez, vous ne vous en souvenez pas parce qu’il fut un temps où c’était un poste de dépenses et non pas un poste de recettes. Cela date peut-être d’une dizaine d’années, à partir du moment où les pays émergents ont commencé à rembourser, à partir du moment où il y a eu les annulations de dettes et où ces deux mouvements ont permis de récupérer sur le compte de la COFACE des excédents. Effectivement, dans le temps, c’était une procédure qui était coûteuse directement pour le budget de l’Etat ; elle est devenue, temporairement en tout cas, une recette.

M. Jean ARTHUIS, président. – C’est devenu une recette non fiscale pour le budget de l’Etat.

M. Xavier MUSCA. – En effet.

M. Jean ARTHUIS, président. – Avec toutes les tentations qui peuvent venir à l’esprit du directeur du budget en certaines circonstances...

M. Xavier MUSCA. – Le directeur du budget n’a jamais de tentations, il est d’une innocence totale !

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – Elles ne peuvent porter que sur ce qu’on lui laisse !

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Le point concernant « Eurostat » est très important.

M. Jean ARTHUIS, président. – On va maintenant entendre Monsieur Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique.

M. Xavier MUSCA. – Je ne suis pas sûr de répondre à toutes les questions que vous avez évoquées et soulevées. Je vais essayer, peut-être en vrac, de vous donner quelques éclairages sur les sujets où je pense que je peux essayer d’apporter quelque chose au débat.

D’abord, puisque nous sommes avec le directeur du budget, au sujet du conflit microcholin entre nos directions, je conviens qu’il ne faut pas s’y arrêter longtemps et je suis heureux de vous dire que nous sommes d’accord, Philippe Josse et moi, pour mettre en place un dispositif qui permettra une meilleure association de la direction du budget à la gouvernance de la commission des garanties, sachant au demeurant que ce qui a été décrit par la Cour des comptes n’a eu aucun impact, de mon point de vue – et ceci peut être démontré en termes de chiffres –, ni sur le nombre d’affaires remontant au ministre, ni sur le risque pris globalement par l’Etat à travers la COFACE.

La deuxième question que vous avez évoquée tient à l'efficacité et au coût des procédures. Sur l'efficacité, je souscris à ce qui a été dit par Jérôme Cazes. On est un petit peu dans le « dilemme du prisonnier », dès lors que la plupart de ces dispositifs existent dans l'ensemble des autres pays. On pourrait imaginer un démantèlement général ; à partir du moment où ces procédures existent dans d'autres pays, le mieux est encore de « matcher » l'offre de ces pays. Et je ne crois pas que nous puissions assister aujourd'hui à un démantèlement concerté de ces dispositifs d'aide. En revanche, vous le savez, parallèlement, nous nous sommes mis d'accord au sein de l'OCDE – et nous poursuivons cet effort – pour normaliser, autant que faire se peut, les procédures d'intervention des Etats développés, afin d'être sûr que, justement, nous limitons les risques de concurrence perverse qui interviendrait par augmentation du risque de l'Etat.

Il y a là un sujet grave, lourd, qui est l'intervention de nouveaux acteurs. L'un d'entre eux est un grand pays en développement qui est désormais le sixième assureur-crédit mondial, dont on peut avoir le sentiment qu'il ne respecte pas toujours les règles du jeu en la matière, puisqu'il n'est pas membre de l'OCDE. Là, il y a une vraie question. Mais cet élément nouveau ne peut pas nous inciter à démanteler notre dispositif, il ne peut que nous inciter à multiplier les efforts diplomatiques vers ces pays émergents pour qu'ils intègrent ce nouveau cadre et par ailleurs, peut-être, de notre côté, pour l'ensemble des pays de l'OCDE, à être plus souples en attendant que la situation de ces pays soit normalisée.

Sur le coût des procédures, je crois que Jérôme Cazes a donné des indications, auxquelles je souscris largement. De notre côté, nous avons toujours essayé de rendre les conventions passées avec la COFACE les plus incitatives possibles. Vous aurez noté que, dans les deux dernières conventions, me semble-t-il, au moins, il y a des procédures qui encouragent aux gains de productivité et qui obligent la COFACE à nous rétrocéder une partie des gains de productivité qu'elle effectue. Et, naturellement, nous souhaitons maintenir de tels dispositifs. Il est clair que les dispositifs qui ont le plus d'originalité et qui sont éventuellement les plus intéressants pour aider des cas spécifiques ou pour prendre des risques spécifiques – je pense à la garantie de change ou à l'assurance-prospection – sont évidemment ceux qui, en termes de gestion, sont les plus lourds, les plus coûteux. Là, il y a effectivement un équilibre à trouver entre le coût administratif engendré et le volontarisme de notre politique.

Sur la question de la crise, puisque le point a été soulevé : ce n'est pas une question facile, et je me garderai, à ce stade, de vous indiquer quel sera l'impact de la crise sur le compte de la COFACE. Je voudrais simplement faire deux réflexions. La première, c'est que nous sommes extrêmement attentifs à l'évolution du risque pour l'ensemble des pays émergents, et chaque fois que nous constatons un accroissement du risque, la commission des

garanties décide de ne plus prendre d'affaires sur les pays dont on a le sentiment qu'ils sont sur le point de connaître des défaillances ou qu'ils ont un risque élevé de défaillance. De ce point de vue, l'ensemble des capteurs que nous avons par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le Club de Paris, etc., en plus des analyses propres faites par la COFACE, nous sont utiles pour essayer d'optimiser le risque.

Faut-il pour autant, face à la crise actuelle, adopter une stratégie que je qualifierais de purement budgétaire, c'est-à-dire « couper dans le risque » ? Je ne pense pas, et, pour l'instant, ce n'est pas ce que nous avons fait. Il nous semble qu'il y a une tendance plus grande des entreprises à aller vers l'assurance-crédit, et la recommandation que nous aurions tendance à donner au ministre consisterait plutôt à accompagner cet effort. Parce que nous allons connaître un très fort ralentissement, il nous semble que, dans cette période de fort ralentissement, il faudra, au contraire, que l'on utilise la garantie publique, dont on voit bien dans d'autres domaines à quel point elle est importante, pour soutenir un petit peu l'économie française. Nous avons déjà pris quelques mesures qui vont dans cette direction, il y en a d'autres sur lesquelles nous réfléchissons.

Dans les mesures que nous avons prises, j'attire votre attention sur le fait que, désormais, les crédits cofacés sont éligibles au mécanisme de la SFEF. Peut-être un mot d'explication. Lorsqu'une banque a consenti un crédit et que ce crédit a bénéficié de la garantie de la COFACE, cette banque peut apporter ce crédit en collatéral pour obtenir du refinancement. Donc, c'est une aide que nous apportons par ce biais à nos entreprises exportatrices.

De la même manière, nous avons récemment assoupli les mécanismes de caution. Pendant très longtemps, les entreprises n'étaient pas très demandeuses de garantie sur les cautions qu'elles étaient obligées de délivrer ; on constate une demande plus grande en la matière. Nous avons réagi en décidant de lever un certain nombre de contraintes, notamment des contraintes de risques. Je ne sais pas, puisque je parle en public, si je peux citer le nom de l'entreprise, mais d'ores et déjà, il y a au moins deux entreprises qui ont bénéficié de dispositifs où nous avons excédé ce qu'étaient les limites normales antérieures à la crise actuelle. Nous réfléchissons à d'autres dispositifs pour aller au-delà du plafond de garantie, pour soutenir les PME par exemple.

Donc, notre sentiment, c'est que la COFACE est en soi un mécanisme contra-cyclique. Naturellement, les risques augmentant, les entreprises vont y aller davantage. Et il faut que nous répondions à cela par l'acceptation d'une prise de risques plus grande pour soutenir l'économie française. C'est pour nous un instrument important de politique économique.

M. Jean ARTHUIS, président. – Sur ce point particulier, Monsieur le directeur général, nous comprenons bien que, pour les contrats à venir, il s'agit de ne pas se replier sur soi, ce qui aurait pour conséquence d'aggraver les effets de la crise. Néanmoins, la COFACE porte un certain nombre de créances qui pouvaient être, au 31 décembre 2007, jugées parfaitement recouvrables. Est-ce que les manifestations de la crise remettent en cause le niveau de provisionnement à un certain nombre de créances ? Ça, c'est pour le passé.

M. Xavier MUSCA. – A ce stade, non.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Dans le cadre du dispositif de refinancement de l'économie, vous acceptez des crédits cofacés. Est-ce également le cas pour des PME ?

M. Xavier MUSCA. – Oui. Ce sont de bons collatéraux.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – C'est souhaitable dans la période actuelle.

M. Xavier MUSCA. – Dans la même rubrique, Monsieur le Président, je voulais vous indiquer que, de notre point de vue, la COFACE a un rôle de soutien à notre stratégie générale. Je vais prendre deux exemples. Concernant la question du nucléaire, il est clair que nous allons vers une augmentation des exportations de centrales nucléaires à l'étranger – c'est tout à fait souhaitable. Il y a l'exemple de l'Afrique du Sud. Il est clair que c'est un risque important, d'un montant unitaire important, qui va être concentré sur un faible nombre de pays : l'Afrique du Sud, la Chine, la Lituanie, etc. Il est vrai que c'est une augmentation du risque, et c'est une politique plus risquée. Il nous semble qu'il n'y a pas de doute à avoir, néanmoins, sur le fait que nous devons accompagner ce mouvement. Il en va de même en matière aéronautique, puisque la COFACE est sollicitée de manière croissante, et nous anticipons que la demande de garanties émanant d'EADS pour l'an prochain sera, significativement, deux fois plus importante en 2009 qu'en 2008.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Vous accordez une garantie de change à 100 % pour EADS. C'est la seule entreprise qui bénéficie de ce taux.

M. Xavier MUSCA. – Voilà pour la manière dont nous concevons notre rôle. Il est clair que ceci, encore une fois, implique une prise de risque supplémentaire, mais il nous semble normal que nous le fassions.

Quelques mots, peut-être, sur les questions bilancielle que vous évoquiez. Ce sont des débats que nous avons très régulièrement avec nos amis de la Cour des comptes. Pardonnez-moi, je suis assez peu comptable ; donc,

j'ai du mal à rentrer véritablement dans ce débat. J'ai tendance, comme Emmanuel Glimet, à considérer la COFACE, ainsi que les fonds d'épargne au demeurant, comme une sorte de trust : ils ont leur vie propre et leur inclusion dans le bilan de l'Etat n'est nullement une nécessité, sous réserve, naturellement, de la nécessaire transparence. Pour dire les choses autrement, à ma connaissance, les risques portés par Hermès et l'ensemble des flux financiers qui transitent par Hermès en Allemagne ne sont pas retracés dans les comptes de l'Etat allemand ; et il en va de même pour la plupart de nos autres partenaires. Je ne vois pas très bien pourquoi la France ferait exception. En revanche, il y a évidemment une question qui est totalement légitime, qui est la parfaite information du Parlement, puisque, incontestablement, il y a un risque...

M. Jean ARTHUIS, président. – C'est que nous avons constitutionnalisé l'exigence de sincérité des comptes publics. Je ne sais pas quelle traduction il faut donner à cela, mais il faut que les engagements hors bilan apparaissent comme des engagements hors bilan et qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – Tant que le décret sur la comptabilité publique n'aura pas été refondu, comme je le réclame avec insistance, on sera soumis à des interprétations variables, diverses, variées et pas toujours souhaitables. Donc je souhaite, Président, que le ministère des finances procède rapidement à la refonte du décret de 1962, parce que, pour l'instant, on reproche à la Cour des comptes de faire ceci ou cela mais la Cour des comptes n'a pas de règles, donc elle suit les règles qui lui semblent découler de la loi organique sans aucun autre texte. Monsieur le directeur général, vous n'êtes pas concerné, ni même Philippe Josse : c'est ce qui tient lieu de direction de la comptabilité publique aujourd'hui. Il faut refondre ce décret.

M. Xavier MUSCA. – Je ne reproche rien à la Cour des comptes. Ce que je veux dire par là, c'est que l'on est face à un animal, comme cela a été dit, *sui generis*, extrêmement ambigu. On peut décider qu'on le met dans les comptes de l'Etat, ou décider qu'on le met en dehors des comptes de l'Etat. Je ne suis pas comptable et je ne sais pas quelle est la bonne solution d'un point de vue comptable.

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial. – C'est celle qui ne nuit pas aux intérêts nationaux.

M. Xavier MUSCA. – C'est celle qui ne nuit pas aux intérêts nationaux. Dans cette optique-là, je suis attentif à ce que font nos partenaires et je suis attentif à l'impact que cela peut avoir sur la qualification maastrichtienne. Donc, je pense que la situation actuelle, dès lors qu'elle est transparente, ne nuit pas à la sincérité. Quant à la question du caractère

maastrichtien ou non du prélèvement, je dirais la chose suivante, et nous avons souvent des débats avec Philippe Josse sur ce sujet. Premièrement, il me semble qu'il est bon qu'il y ait une règle du jeu. L'interprétation donnée par Eurostat de ces prélèvements est contestable ; son seul mérite, c'est qu'elle nous donne une règle du jeu sur l'ampleur du prélèvement maastrichtien. A titre personnel, j'ai tendance à penser que, quoi qu'il arrive – et Philippe Josse, je crois, est d'accord avec moi –, il convient de laisser sur le compte de la COFACE un matelas de sécurité pour les raisons que nous venons de dire. C'est-à-dire que nous avons face à nous des risques mal identifiés, forcément, par définition ; et plus nous prenons des gros risques sur un certain nombre de pays – j'ai parlé de l'Afrique du Sud, de la Chine –, plus il faut que nous laissions sur le compte de la COFACE un montant déterminé qui évite qu'une éventuelle défaillance d'un pays émergent ne se répercute directement sur le budget de l'Etat.

Au-delà de cela, quelle est la valeur de l'interprétation d'Eurostat ? Cette interprétation a une valeur, si j'ose dire : c'est que la Commission européenne s'appuie sur cette interprétation-là, et uniquement sur cette interprétation-là, pour donner son chiffre à elle du déficit maastrichtien. Donc, ce n'est pas un acte juridique que fait Eurostat. Ce qui se transforme ensuite en acte juridique, c'est que la commission dit : « L'Etat français compte comme il veut. Moi, je considère comme mon interprétation que le déficit maastrichtien, c'est ça. » Et c'est sur cette base-là que s'enclenchent les éventuelles procédures prévues par le pacte de stabilité. C'est ainsi que les choses évoluent.

Dernier élément – et ensuite, je laisse la parole à Philippe Josse – sur les questions d'APD. Cela a été dit, je crois, en matière de déclaration à l'APD de créances commerciales ayant fait l'objet d'annulations, nous procédons purement et simplement à l'application des règles du CAD, et nous ne nous permettons pas d'en interpréter le sens ou d'en juger de la pertinence. Il faut être vigilant face au fait que les procédures de remboursement anticipé ou d'annulation ont permis, dans un passé récent, de gonfler les résultats de la COFACE et que c'est effectivement quelque chose qui va cesser. Car une grande partie de la dette cofacée qui faisait l'objet de rééchelonnements a diminué du fait des procédures d'annulation de dettes ou encore, pour un certain nombre de pays – je pense à la Russie, à l'Algérie, à l'Angola –, des remboursements anticipés. Donc, en termes de finances publiques, ce qui est clair, c'est que les montants des prélèvements que nous pourrions effectuer dans les années à venir seront en diminution très significative par rapport aux dix dernières années. Pardon d'avoir été long, Monsieur le Président.

M. Jean ARTHUIS, président. – Merci, Monsieur le directeur général. Nous reviendrons tout à l'heure sur les considérations maastrichtiennes, si vous permettez. La parole est à Monsieur le directeur du budget.

M. Philippe JOSSE, directeur du budget. – Merci, Monsieur le Président. Beaucoup de choses ont été dites, je vais donc me borner à quelques observations complémentaires. Première observation : les mécanismes dont on parle, qui sont des mécanismes par lesquels les entreprises qui exportent sont financièrement aidées, ont été assez systématiquement élargis depuis quelques années. Il y a eu plusieurs trains de mesures, en 2005, en 2006, en janvier 2008 encore. On a augmenté la quotité des crédits qui pouvaient être garantis, on a créé de nouveaux produits avec l'assurance des cautions, on a rendu éligibles pour partie les parts étrangères des contrats. L'histoire de ces mécanismes a donc été celle d'un élargissement.

Deuxième observation : pour l'avenir, est-ce qu'il faut aller plus loin ? Pourquoi pas ? Je pense qu'il appartiendra au gouvernement d'en décider. Mais ce à quoi nous sommes attentifs, c'est à ce que l'on garde un équilibre entre l'efficacité des aides à l'exportation, d'une part, et la protection des finances publiques, d'autre part. Nous souhaitons garder une certaine vigilance, sur le fait de conserver une partie de la quotité des créances qui ne soient pas garanties, de manière à éviter les effets de levier excessifs. Au fond, l'expérience récente que nous avons est celle d'une crise d'endettement fondée sur des effets de levier excessif. Donc, dans la gestion de nos propres mécanismes, sachons tirer les enseignements de cette crise, bref : préserver un équilibre entre le souci d'aider les exportations et la protection des finances publiques.

D'où ma troisième observation sur les prérogatives respectives des maisons « Trésor » et « Budget ». Je joindrai mon sourire à celui du Président Fourcade et à celui de Xavier Musca. L'essentiel dans l'instruction technique du dossier, c'est de conserver la préoccupation de ce double équilibre. On veillera à ce que tout cela reste fluide, voire s'améliore.

Ma quatrième série d'observations – c'est peut-être le point sur lequel vous m'attendez le plus – concerne les relations financières entre l'Etat et la COFACE. D'abord, quelques chiffres. Sur les aspects de stock, de bilan, il y a deux chiffres qu'il faut avoir présents à l'esprit. Il y a d'abord le chiffre de 42 milliards d'euros : c'est l'encours actuel des créances qui ont été cofacées, qui ont été garanties dans le cadre de l'assurance-crédit. Le second chiffre, c'est 15 milliards d'euros – le Président Fourcade l'a cité tout à l'heure : c'est l'encours des créances qui ont fait l'objet d'une indemnisation par l'Etat. Ça, c'est sur les aspects de stock. Sur les aspects de flux, au fond, tout cela est assez simple. Il y a des choses qui sortent de la caisse et il y a des choses qui entrent dans la caisse. Ce qui sort de la caisse, c'est très peu de choses aujourd'hui : les indemnisations, d'une part, mais elles sont très faibles – espérons que cela dure, cela risque d'être quelque chose de relativement conjoncturel –, et la rémunération de la COFACE. En nombre de dizaines de millions d'euros, ce n'est pas grand-chose. Ce qui rentre dans la caisse, pour le

coup, conjoncturellement, c'est beaucoup plus : ce sont les primes versées par les assurés, les produits financiers et surtout les récupérations au titre de ces fameux 15 milliards d'euros qui ont été indemnisés par le passé. Ces récupérations, conjoncturellement, sont importantes parce que le flux des affaires a fait, en quelque sorte, que des sinistres très importants sont survenus dans les années 80 et au début des années 90 et que, maintenant, du fait de retours partiels à meilleure fortune, l'Etat récupère une partie de ce qu'il a engagé par le passé. Et tout cela débouche sur un résultat qui est que, dans la caisse, au début de l'année 2008, il y avait environ 5 milliards d'euros.

D'où une série d'observations complémentaires sur les prélèvements qu'effectue l'Etat sur la liquidité du compte. Première observation : ces prélèvements sont totalement légitimes. D'abord, il vaut mieux que l'Etat diminue sa dette plutôt que de laisser de l'argent stocké à la COFACE. De plus, quand l'Etat prélève, il ne fait, au fond, que prélever des choses qu'il a indemnisées par le passé. Deuxième point : est-ce que, pour autant, il faut tout prendre ? Je pense que la réponse est non. Je joins ma voix à celle de Xavier Musca pour dire que, premièrement, il faut une liquidité prudentielle sur ce compte, avoir une évaluation de ce qui est susceptible de sortir, en quelque sorte, de la caisse dans l'avenir, de manière à garder un matelas de sécurité. Après, il faut débattre du *quantum*, mais sur le principe, nous sommes d'accord. Par ailleurs, il faut le faire de manière transparente vis-à-vis du Parlement. J'insiste sur un point : dans le cadre des travaux de certification qui ont été conduits, il y a un peu plus d'un an, avec la Cour des comptes, nous avons pris l'engagement qu'il n'y ait pas de prélèvement qui ne soit pas prévu à l'état, soit des projets de loi de finances, soit des collectifs, et c'est une règle qui a été totalement respectée depuis que l'engagement a été pris, c'est-à-dire qu'il n'y a plus de prélèvement qui ne soit pas prévu dans les documents qui sont soumis au vote du Parlement.

Point supplémentaire sur la décision d'Eurostat : même si ce n'est pas une décision de justice, je ne vais pas la commenter. Tout ce que je peux dire, c'est que je suis très favorable à votre idée, Monsieur le Président, d'ausculter exactement comment se fabrique cette décision. Je suis très preneur de lire ce que vous pourrez écrire à l'issue de cette auscultation. Il nous arrive à nous aussi d'avoir des interrogations sur les cheminements qui peuvent conduire à prendre telle ou telle position doctrinale aux cas concrets. Cela a quand même produit un revirement de jurisprudence, parce que c'est bien comme cela qu'il faut l'appeler. Le revirement de jurisprudence d'Eurostat en février-mars 2008 a conduit le gouvernement français à avoir 0,1 point de PIB de déficit public supplémentaire, dû à la non-permanence des méthodes comptables.

Dernière considération sur les problèmes de certification et la réserve de la Cour des comptes. Je dirai à peu près la même chose que Xavier Musca. On est face à un instrument qui est hybride, et il faudrait faire attention à ce qu'au nom de l'interprétation de la norme comptable – on est en comptabilité

générale, on est donc sur l'interprétation des normes comptables de 2004 et pas sur le décret de 1962 –, on ne soit pas conduit à modifier la nature de l'instrument et à le publiciser à l'excès, alors qu'il existe actuellement un équilibre qui, je crois, est bien décrit dans le rapport de la Cour des comptes. En revanche, ce qu'il faut, c'est bien veiller à ce que l'information soit exhaustive et soit correcte. J'ai regardé, en préparant cette audition, le compte général de l'Etat ; on a quand même une dizaine de pages, dans l'annexe, qui explicitent la nature des engagements hors bilan pris par l'Etat dans le cadre de la procédure d'assurance-crédit.

M. Jean ARTHUIS, président. – Les 42 milliards d'euros apparaissent en engagements hors bilan ?

M. Philippe JOSSE. – Non. Il y a deux niveaux.

M. Jean ARTHUIS, président. – Ils apparaissent comme des engagements hors bilan pour 42 milliards, puisque c'est une garantie qui a été donnée par l'Etat.

M. Philippe JOSSE. – Il faudrait que je vérifie. Vous me prenez en défaut, subitement ; je n'ai pas lu suffisamment attentivement les pages en question, mais elles existent. Donc, on va vérifier tout de suite. Cela paraît logique que le stock des garanties figure dans l'annexe du bilan de l'Etat.

Dernier point sur le décret de 1962, sur lequel le rapporteur spécial Charasse a bien voulu m'interroger. Je le rejoins sur le fait qu'il faut aujourd'hui mettre en chantier la révision du décret de 1962, et nous avons commencé les travaux. Donc, bien entendu, nous tiendrons la commission des finances informée. Je crois que c'est une évolution tout à fait importante pour mettre en harmonie ce que l'on appelle le décret comptable avec la LOLF.

M. Jean ARTHUIS, président. – Très bien. Je remercie Philippe Josse. Toutes ces indications sont, pour nous, extrêmement éclairantes, même si cela reste encore un peu complexe. Sur Maastricht, nous avons eu un débat récent en commission des finances pour dire que l'on était dans le domaine de « l'habillage de fenêtres », la « *window dressing* », comme diraient les Anglo-Saxons. Quand on a un engagement hors bilan, on le fait apparaître comme un engagement hors bilan. On a l'impression qu'il y a une espèce de jeu subtil entre les différents Etats membres pour inclure ou ne pas inclure dans les éléments maastrichtiens. Tout cela nous paraît complètement dépassé. L'exigence que nous avons, nous, parlementaires, c'est que l'on nous présente des comptes publics qui soient marqués par la sincérité. Donc, s'il y a des engagements de 42 milliards pris par l'Etat pour garantir des créances, cela doit apparaître comme un engagement hors bilan.

J'ai compris que, dans le fonctionnement de la COFACE, on a un premier stade de garantie, engagement hors bilan, qui fait l'objet de l'encaissement d'une prime. Et puis, s'il y a sinistre, si le débiteur ne peut pas faire face à ses obligations, l'Etat se substitue au débiteur et, à ce moment là, cela devient une créance de l'Etat sur débiteur. Est-ce bien cela ?

M. Jérôme CAZES. – C'est toujours une créance parce qu'on espère un jour être remboursé.

M. Jean ARTHUIS, président. – Mais, à ce moment-là, qui assure la trésorerie ?

M. Jérôme CAZES. – C'est la COFACE. C'est ce qu'expliquait tout à l'heure Monsieur le directeur. On a eu pendant longtemps des prélèvements, et ce compte opérait des prélèvements.

M. Jean ARTHUIS, président. – Donc, la COFACE fait l'avance pour le compte de l'Etat.

M. Jérôme CAZES. – Juridiquement, on dit que c'est un animal bizarre. Mais c'est quand même quelque chose qui existe depuis 1948, il y a une cohérence interne. Les polices sont COFACE, s'il y a un contentieux au tribunal, c'est COFACE qui va au tribunal. Donc, il y a écrit COFACE à chaque endroit.

M. Jean ARTHUIS, président. – Et, juridiquement, c'est la COFACE qui détient la créance sur le débiteur.

M. Jérôme CAZES. – L'ensemble du système est COFACE.

M. Jean ARTHUIS, président. – Donc, tout ceci relève des engagements hors bilan.

M. Jérôme CAZES. – Totalement.

M. Jean ARTHUIS, Président. – Cependant, il y a une situation nette. Il faudrait quand même que l'on sache où l'on met votre coussin de sécurité. Soit il est la propriété de l'Etat, soit si il est celle de la COFACE.

M. Jérôme CAZES. – Il est COFACE. C'est l'Etat qui nous autorise à garder éventuellement certains montants à titre de caisse.

M. Xavier MUSCA. – Implicitement, le compte public de la COFACE est un établissement de crédit qui a la garantie de l'Etat et qui a une sorte de capital virtuel. Ce capital virtuel, c'est ce montant que l'on laisse en caisse.

M. Jean ARTHUIS, président. – Au fond, c'est une créance que l'Etat détient sur la COFACE, et c'est sur cette créance que, de temps en temps, vous appelez un peu d'argent, parce qu'après tout, cela appartient à l'Etat. On pourrait considérer que c'est une créance que vous avez provisionnée à 100 %, et c'est pour cela que vous ne la mettez pas dans votre bilan.

M. Xavier MUSCA. – Oui, si vous voulez. C'est un établissement de crédit auquel on donne notre garantie. On se fait rémunérer pour notre garantie en prélevant le résultat annuel, d'une certaine manière.

M. Philippe JOSSE. – Juste un point en complément. D'abord pour préciser que le compte général de l'Etat, dans son annexe, retrace bien la totalité de l'encours, et c'est même avec un luxe de précisions tout à fait important.

M. Jean ARTHUIS, président. – Plus les 15 milliards.

M. Philippe JOSSE. – Oui, il y a les deux approches qui apparaissent dans le compte général de l'Etat. Deuxième observation pour m'inscrire dans ce que disait Xavier Musca à l'instant : au fond, on est face à une obligation pour l'Etat de garantir la liquidité du compte globalement. En revanche, ce n'est pas l'Etat qui est appelé, sinistre par sinistre, à payer. Il paye à partir du moment où, globalement, la liquidité du compte est insuffisante, d'où le caractère effectivement très bizarre de l'animal juridique dont on parle et d'où le fait que le traitement comptable n'est pas complètement évident.

M. Jean ARTHUIS, président. – Le Président Arnaud a une observation à faire.

M. Jean-Loup ARNAUD. – Si vous le permettez, Monsieur le Président, je vais demander à Valérie Altbaum, qui a suivi cette question, de vous décrire ce que nous avons constaté dans ce jeu subtil des engagements hors bilan.

Mme Valérie ALTBAUM, expert près la Cour des comptes. – Pour revenir un moment sur ce compte, en fait, la problématique est que ce compte n'a pas de nature juridique, on ne sait pas où le mettre. Premier exercice, certification des comptes 2006 de l'Etat : ce compte était détaillé en annexe du compte général de l'Etat. En 2007, comme il y a une différence de point de vue, ce compte n'apparaît plus dans les comptes de l'Etat. Il y a un descriptif des opérations menées avec la garantie de l'Etat par la COFACE, mais ce compte a été retiré du compte général de l'Etat dans son annexe pour 2007. Effectivement, une mention a été intégrée dans les comptes consolidés Natexis, puisque COFACE est consolidé dans les comptes Natexis ou dans les

comptes COFACE, mais c'est une mention littéraire, qui n'a répondu que partiellement aux attentes de la Cour. Donc, il y a une vraie différence de points de vue sur la nature juridique de ce compte.

J'aimerais juste revenir sur un point. Le traitement comptable de ce compte ne modifie en rien la nature de l'instrument, en fait. Le traitement comptable doit retracer la nature et un versement n'a pas de conséquence sur la nature. De mémoire – mais je peux me tromper –, je ne suis pas sûre que les 42 milliards soient retracés dans l'annexe.

M. Jean ARTHUIS, président. – Monsieur de Montesquiou, depuis quelques quarts d'heure déjà, souhaite intervenir.

M. Aymeri de MONTESQUIOU. – Merci, Monsieur le Président. Tout à l'heure, Monsieur Fourcade a dit que la COFACE avait un effet de levier. Archimède doit souffrir de l'état du commerce extérieur français. Là n'est pas ma question. Vous dites que la COFACE s'engage sur des contrats de centrales nucléaires. Je suis un peu surpris, parce qu'il doit y avoir un risque souverain, puisque ce sont les Etats qui prennent les engagements : soit les provinces chinoises, soit l'électricité chinoise, soit l'Etat chinois ; de même en Afrique du Sud. Donc je ne vois pas pourquoi la COFACE intervient.

M. Jérôme CAZES. – L'essentiel des risques que nous couvrons sont des risques souverains, c'est-à-dire des opérations dans des pays émergents garanties par les Etats de ces pays émergents. Certes, on a un développement d'affaires « privées », mais c'est bien à cela que servent majoritairement les crédits publics COFACE : à garantir le risque qu'un Etat souverain de pays émergent soit défaillant. Ce qui s'est passé dans les années 80, c'est la Pologne, c'est tout ce qu'a cité Monsieur Musca ; tous ces pays ont été défaillants. Un Etat ne meurt pas, ce qui fait que, tant que l'on n'a pas annulé la dette, il reste redevable de sa créance, et c'est toutes ses créances que l'on continue à porter au bilan jusqu'au moment où il paye ou au moment où l'on annule, mais on traite bien, pour l'essentiel de notre métier, de la créance souveraine.

M. Aymeri de MONTESQUIOU. – Je suppose qu'il s'agissait aussi de contrats d'armement avec l'Irak parmi les garanties non honorées.

M. Jean ARTHUIS, président. – Nous n'avons pas le temps d'aborder le détail de ces créances. Monsieur Fourcade, dernier intervenant.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – J'ai une question à poser au directeur du budget. Dans la loi de finances pour 2008, vous aviez prévu un prélèvement sur la trésorerie de la COFACE de l'ordre de 3 milliards d'euros. La requalification par Eurostat fait perdre 1,3 milliard, ce qui veut dire que, dans l'augmentation du déficit maastrichtien qui va résulter

des comptes 2008, il y a 0,07 point qui résulte uniquement de cette décision d'Eurostat. Nous sommes bien d'accord ?

M. Philippe JOSSE. – Oui.

M. Jean-Pierre FOURCADE, rapporteur spécial. – Par conséquent, cela vaut la peine d'aller voir en fonction de quelles règles, de quels mécanismes, cette décision a été prise.

M. Xavier MUSCA. – Absolument. Si vous me le permettez, Monsieur le Ministre, ma remarque là-dessus est la suivante. Je trouve que l'existence d'un organisme européen de normalisation, qui permet de savoir ce que font l'Italie, la France, l'Allemagne, et de les juger à la même aune, est tout à fait légitime. La difficulté que nous avons, c'est à la fois les changements de jurisprudence et la procédure qui justifie le changement de jurisprudence. C'est-à-dire que nous sommes parfois mis devant le fait accompli sans avoir eu la possibilité, véritablement, d'anticiper ce changement de jurisprudence. Donc, à titre personnel, je trouve qu'il est de grand intérêt d'essayer de bien comprendre comment cela fonctionne et quelle est la nature des éléments qui permettent de tels changements. Parce que la manière dont fonctionne Eurostat, c'est qu'ils prennent des sujets les uns après les autres, ils les regardent et ils établissent une jurisprudence. Donc, une année donnée, ils n'ont pas regardé le sujet des garanties export, l'année suivante, ils examinent le sujet des garanties export ; et l'année où ils l'examinent, ils alignent tout le monde sur les garanties export, avec parfois, pour nous, notamment pour Philippe Josse, une absence de visibilité.

M. Jean ARTHUIS, président. – Si vous le voulez bien, Mesdames et Messieurs, nous allons maintenant mettre un terme à cette audition pour suite à donner, audition qui a été tout à fait intéressante. Elle nous a permis de mieux comprendre la relation qui existe entre l'Etat et la COFACE. Nous n'avons peut-être pas abouti à une idée de la traduction comptable que nous devons donner dans les comptes de l'Etat aux opérations traitées pour le compte de l'Etat par la COFACE. Je ne pense pas que l'on puisse conclure aujourd'hui. En revanche, Monsieur le rapporteur spécial, je suggère que nous mettions à profit les prochaines semaines, qui vous permettront d'investiguer dans ce sens.

M. Jean-Pierre FOURCADE. – Nous verrons cela l'année prochaine !

M. Jean ARTHUIS, président. – Peut-être que l'on traitera séparément Eurostat, parce que c'est un sujet en soi. Mais nous espérons, d'ici la publication du rapport – que je souhaite que la commission des finances nous autorise à publier – pouvoir esquisser une proposition, quant au traitement comptable, qui traduise une exigence de sincérité des comptes

publics. Mais le ministère parviendra peut-être bientôt à une solution en ce sens ?

Je remercie le directeur général du Trésor et de la politique économique, le directeur du budget, le directeur général de la COFACE, le directeur des engagements de moyen terme, la directrice financière. Je remercie naturellement la Cour des comptes pour l'excellence de son rapport. Je remercie surtout Paul Girod et Michel Charasse, qui ont pris l'initiative de demander cette enquête à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Je remercie enfin Jean-Pierre Fourcade et Edmond Hervé, qui ont pris le relais et qui ont contribué à animer cette audition pour suite à donner.

La commission autorise-t-elle la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que le compte-rendu de cette audition, sous la forme d'un rapport d'information ? Pas d'objection : il en est donc ainsi décidé.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION
DES PROCÉDURES PUBLIQUES DE LA COFACE**



**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES
FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES
COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU
SENAT**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**La gestion des procédures
publiques de la COFACE**

SOMMAIRE

PARTIE I : MOYENS, PROCÉDURES DE DÉCISION ET ORGANISATION.....	4
I. LE RÔLE DE LA COFACE : UN PRESTATAIRE DE SERVICES POUR LE COMPTE ET AVEC LA GARANTIE DE L'ÉTAT	4
A. LE CADRE DE L'INTERVENTION DE LA COFACE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT	4
B. LE PARTAGE DES DÉCISIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LA COFACE	6
C. COMPARAISONS AVEC LES ASSUREURS CRÉDIT D'AUTRES PAYS	12
II. LES STRUCTURES DE GESTION DES PROCÉDURES PUBLIQUES	15
A. DEUX DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES EN CHARGE DE LA GESTION QUOTIDIENNE DES CONTRATS	15
B. DES EFFORTS DE RATIONALISATION DEVANT ÊTRE POURSUIVIS.....	16
C. UN DISPOSITIF QUI S'APPUIE ÉGALEMENT SUR D'AUTRES DIRECTIONS FONCTIONNELLES DE LA COFACE	19
PARTIE II : EFFICACITE DES OUTILS D'AIDE À L'EXPORTATION GÉRÉS PAR LA COFACE	26
I. L'ASSURANCE-PROSPECTION : UN DISPOSITIF SOUPLE QUI REPOND BIEN AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS	26
A. UN PRODUIT VISANT À COUVRIR LES ENTREPRISES FRANÇAISES CONTRE UN RISQUE D'ÉCHEC DE LEUR DÉMARCHE DE PROSPECTION	26
B. LES ENTREPRISES CIBLÉES PAR LE DISPOSITIF.....	31
C. LES MESURES RÉCENTES CONCERNANT L'ASSURANCE-PROSPECTION.....	36
II. L'EFFICACITE DES PROCÉDURES D'ASSURANCE-CRÉDIT GÉRÉES PAR LA DMT.....	39
A. LE CADRE JURIDIQUE ET L'ORGANISATION FONCTIONNELLE DES ACTIVITÉS DE LA DMT	39
B. UNE BAISSÉ DES ENCOURS QUI CONCERNE LES DOSSIERS CIVILS COMME MILITAIRES ET PRESQUE TOUTES LES ZONES GÉOGRAPHIQUES	41
C. UNE INSTRUCTION MÉTHODIQUE DES DOSSIERS DU CÔTÉ DE LA COFACE QUI N'EMPÊCHE PAS CERTAINES INSUFFISANCES	43
D. LA QUESTION DE L'ACCEPTATION DE PARTS ÉTRANGÈRES DANS LE PRODUIT EXPORTÉ	50
III. LA GARANTIE DES CHANGES : ETAT DES LIEUX ET ÉVOLUTIONS POSSIBLES	54
A. UNE PLUS-VALUE THÉORIQUE PAR RAPPORT AUX COUVERTURES PROPOSÉES PAR LE MARCHÉ	54
B. UN MODÈLE DE COUVERTURE FRAGILISÉ PAR LA BAISSÉ DES ENCOURS ET LA CONCENTRATION DU RISQUE.....	56
C. UNE GESTION TECHNIQUE COÛTEUSE ET NON DÉPOURVUE DE RISQUES	59
D. LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES	60
PARTIE III : LE COMPTE DES PROCEDURES PUBLIQUES	62
I. LA CONTEXTURE DU COMPTE ET SA CERTIFICATION	62

A.	LE CADRE NORMATIF	62
B.	LES OPÉRATIONS DE CERTIFICATION	66
II.	LES OPÉRATIONS RETRACÉES PAR LE COMPTE	68
A.	LES CONDITIONS DE PRODUCTION DU COMPTE.....	68
B.	LE BILAN	71
C.	LE COMPTE DE RESULTAT	75

PARTIE IV : LES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ÉTAT..... 78

I.	LA RÉMUNÉRATION DE LA COFACE AU TITRE DE LA GESTION DES PROCÉDURES PUBLIQUES.....	78
A.	LES LIMITES DE LA CONVENTION FINANCIÈRE DU 30 MAI 1997.....	78
B.	LES AMÉLIORATIONS ISSUES DE LA CONVENTION FINANCIERE DU 16 FÉVRIER 2004.....	79
II.	LES PRÉLÈVEMENTS SUR LE COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES ET LA COUVERTURE DES RISQUES.....	84
A.	LES PRÉLÈVEMENTS ET VERSEMENTS SUR LE COMPTE.....	84
B.	L'ESTIMATION DU CAPITAL NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE AUX RISQUES LIÉS AUX PROCÉDURES PUBLIQUES	86

PARTIE V : LA COFACE ET L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT..... 88

I.	LE RÔLE JOUÉ PAR LA COFACE DANS LE PROCESSUS DE TRAITEMENT DE SES CREANCES EN CLUB DE PARIS	88
A.	UNE COMPÉTENCE LIMITÉE AUX CREANCES COMMERCIALES	88
B.	LE RÔLE DE LA COFACE DANS LE TRAITEMENT DE SES CREANCES COMMERCIALES EN CLUB DE PARIS.....	89
C.	LES CONSÉQUENCES COMPTABLES POUR LA COFACE DES OPÉRATIONS SUR SES CRÉANCES ENREGISTRÉES COMME APD.....	90
II.	LES DIVERSES COMPTABILISATIONS DES OPERATIONS DE TRAITEMENT DE CREANCES COFACE.....	91
A.	LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES CRÉANCES ANNULÉES ENREGISTRÉES AU COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES	91
B.	LA COEXISTENCE DE TROIS LOGIQUES : LA DÉCLARATION DE L'APD AU CAD, LA COMPTABILITÉ COFACE ET L'INCIDENCE SUR LE BUDGÉT DE L'ÉTAT	92
III.	LE POIDS DE L'ANNULATION DES CRÉANCES COMMERCIALES GARANTIES PAR LA COFACE DANS L'APD TOTALE.....	93

PARTIE VI : SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS 97

ANNEXES 101

Par lettre en date du 10 octobre 2007, le Président de la commission des Finances du Sénat a demandé au Premier président de la Cour des Comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête dont le thème était ainsi libellé :

« La COFACE : transparence, coût et efficacité des procédures publiques de garantie qui lui sont confiées, et gestion et comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme »

Conformément à la demande qui lui était faite, la Cour a fait porter ses investigations sur la gestion par la Coface des procédures publiques qui lui sont confiées et son intervention en matière d'aide publique au développement. La Cour s'est particulièrement attachée à évaluer le fonctionnement des trois principales procédures publiques, à savoir l'assurance-prospection, l'assurance-crédit et la garantie des changes. Les observations de la Cour ont donné lieu à contradiction écrite et orale.

* * *

Le présent rapport traite successivement des points suivants :

- la transparence du processus de décision en matière de procédures publiques gérées par la Coface, à travers les moyens, les procédures de décision et l'organisation ;
- l'efficacité des procédures gérées par la Coface et examinées par la Cour ;
- le coût de ces procédures à travers :
 - d'une part, leur comptabilisation et le compte des procédures publiques,
 - d'autre part, les relations financières avec l'État,
- enfin, le traitement de l'aide publique au développement.

PARTIE I : MOYENS, PROCÉDURES DE DÉCISION ET ORGANISATION

I. LE RÔLE DE LA COFACE : UN PRESTATAIRE DE SERVICES POUR LE COMPTE ET AVEC LA GARANTIE DE L'ÉTAT

A. LE CADRE DE L'INTERVENTION DE LA COFACE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

1. La séparation entre les activités pour compte propre et les activités pour le compte de l'État

Créée en 1946, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) a été privatisée en mai 1994. Natexis Banques populaires (désormais Natexis) est devenu actionnaire majoritaire en 2002 ; depuis 2004, il détient 100% des actions de la Coface.

Depuis sa création, la Coface agit soit pour son propre compte dans les opérations dites de marché, soit pour le compte de l'État, dont elle est l'instrument de gestion des polices à moyen terme et des risques politiques. Dans le premier cas, elle engage sa propre responsabilité financière. Dans le deuxième, elle est assureur-crédit pour le compte et avec la garantie de l'État, dans le cadre de la politique de soutien aux exportations françaises.

L'importance des activités pour le compte de l'État se mesure aux éléments financiers publiés par le groupe Coface. Le bilan consolidé du groupe, qui ne reprend pas les procédures publiques, fait apparaître un total de l'actif de 6,571 milliards d'euros au 31 décembre 2007 et 5,197 milliards d'euros au 31 décembre 2006, à comparer à 14,830 milliards d'euros pour le total de l'actif figurant au bilan du compte des procédures publiques gérées par la Coface. Le total actif figurant au bilan du compte des procédures publiques est donc à peu près trois fois supérieur à celui apparaissant au bilan consolidé de la Coface pour son compte propre.

Le cadre juridique des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État est défini par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires codifiées dans le code des assurances. Depuis 1946, la Coface gère, pour le compte de l'État, une large gamme de garanties destinées à favoriser et soutenir les exportations françaises dans le cadre des dispositions des articles L. 432-1 à L. 432-4 du code des assurances. Il s'agit d'assurer des risques, en général non assurables par le marché privé, au bénéfice des entreprises qui prospectent les marchés à l'exportation et commercialisent des produits et services. La Coface gère également les accords conclus dans le cadre du Club de Paris pour consolider les dettes publiques contractées par les pays débiteurs¹.

Actuellement, les procédures les plus importantes en termes de charges de travail et de nombre de contrats à gérer pour les services de la Coface sont l'assurance-crédit (en 2006, 6257 dossiers gérés au total), l'assurance-prospection (1177 dossiers

¹ Voir développements consacrés à la gestion et à la comptabilisation des créances au titre de l'aide publique au développement figurant dans le présent rapport.

gérés en 2006) et la garantie des changes (431 dossiers gérés en 2006). Le présent rapport s'attache en particulier à évaluer la transparence, l'efficacité et le coût de ces trois procédures.

2. Les opérations assurées par la Coface pour le compte de l'État

Dans le cadre de ces différentes procédures, la Coface instruit les demandes de garantie qui lui sont directement adressées. Les décisions d'octroi de la garantie sont prises par l'autorité administrative, agissant sur délégation du ministre des Finances, sur avis de la commission des garanties. Les décisions peuvent également être prises par la Coface, agissant par voie de délégation, pour des dossiers dont les montants sont limités.

La Coface, agissant comme assureur, délivre en son propre nom les contrats d'assurance, conformément à la décision qui a été prise par l'administration ou par elle-même, pour le compte de l'État.

Elle est chargée de la gestion des contrats, et notamment de l'instruction des demandes d'indemnisation. Elle perçoit les primes d'assurance et les versements dus par les assurés, et verse les indemnités pour le compte de l'État. Les risques afférents à cette procédure sont pris en charge par l'État : l'ensemble des flux financiers relatifs à cette procédure (primes, indemnités, versements) font l'objet, auprès de la Coface, d'un enregistrement comptable distinct. Les primes et versements perçus par Coface sont enregistrés directement dans le compte des procédures publiques et les indemnités payées par la Coface sont imputées sur ce même compte, sans aucun passage par les comptes de cette dernière.

3. Un principe de subsidiarité

La frontière entre les assurances à l'exportation relevant de l'État et ce qui doit rester du ressort du marché est déterminée par le principe de subsidiarité. L'État ne doit intervenir que pour pallier les insuffisances du marché. Le partage entre compte propre qui relève du marché et le compte des procédures publiques, a évolué au fil du temps en fonction du développement du marché de la réassurance. A l'origine,

- le marché privé (et donc la Coface en compte propre) assurait le risque commercial à moins d'un an (court terme) ;
- l'État couvrait le risque commercial à plus d'un an (moyen et long termes) et le risque politique, quelle que soit sa durée.

A la fin des années 1990, ce partage a été modifié du fait du développement du marché privé de la réassurance des risques politiques à court terme. La Coface a progressivement repris en compte propre le risque politique à moins d'un an : sur les pays de l'Union européenne d'abord, les pays de l'OCDE ensuite, et les autres pays enfin. Aujourd'hui, seuls deux pays pour lesquels le marché de la réassurance est insuffisamment développé sont encore pris en charge par le compte des procédures publiques pour le risque politique à court terme : le Liban et Cuba. L'Iran l'était également jusqu'à une date récente. La définition du court terme a également été revue en 2004 avec le passage de un à deux ans. La ligne de partage est désormais la suivante :

- le marché privé se charge de la couverture du risque commercial et politique jusqu'à deux ans (sauf le Liban et Cuba) ;

- l'assurance-crédit publique intervient pour le risque commercial et politique au-delà de deux ans (moyen et long termes). Les contrats d'assurance-crédit publics durent 7 ans en moyenne pour une durée maximale de 15 à 20 ans.

En pratique, ces règles de partage donnent lieu à des aménagements au cas par cas. Un assuré peut être en position de choisir entre un produit public et un produit privé pour un même risque.

4. Les contraintes liées aux spécificités de l'assurance-crédit publique

Il peut arriver, dans certains cas, que l'État refuse d'assurer alors que la Coface accepte le risque en compte propre. Le marché privé n'est pas, en effet, tenu de respecter certaines contraintes inhérentes aux procédures publiques, comme la contrainte nationale ou environnementale.

La **contrainte nationale** correspond à l'objectif des procédures publiques qui consiste à soutenir les exportations françaises. Un des critères de décision, ainsi qu'on le verra, est non-dépassement de la « part étrangère² » (plafonds variables selon le montant du contrat).

La **contrainte environnementale** se traduit par la recommandation OCDE sur « *des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* ». Une étude d'impact environnemental préalable est nécessaire pour bénéficier de l'assurance publique. Deux ingénieurs à plein temps se consacrent à ces aspects au sein de la Coface pour le compte État.

Il convient également de mentionner **la lutte contre la corruption** qui a donné lieu à la « *Convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* » en date du 17 décembre 1997. Les assurés bénéficiant des procédures publiques doivent s'engager par écrit à ne pas avoir recours à la corruption. S'il est avéré qu'ils n'ont pas respecté cet engagement, ils ne sont pas indemnisés en cas de sinistre et les primes déjà versées à la Coface ne sont pas récupérables. Ce dispositif joue, selon la direction du moyen terme (DMT), un rôle préventif important.

B. LE PARTAGE DES DÉCISIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LA COFACE

Il convient de décrire brièvement ici le fonctionnement des structures de décision et le système des délégations permettant aux services de la Coface d'instruire des dossiers sans en référer préalablement à l'administration.

1. Les structures collégiales de décision dans lesquelles l'administration est représentée

a. Un organe d'instruction exceptionnel : le comité d'études des affaires importantes

Pour assurer l'instruction des dossiers les plus importants, un comité d'étude des affaires importantes (CEAI) a été mise en place. Ce comité, présidé par le sous-directeur du « développement International des Entreprises » (ou Devinter) de la direction

² Proportion de composantes non-françaises dans le produit exporté.

générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)³, est composé du chef du bureau assurance-crédit qui agit en qualité de Secrétaire général, des représentants des bureaux géographiques de la DGTPE (Asiam/Euramo) et éventuellement, d'experts techniques concernés par les affaires inscrites à l'ordre du jour, du directeur du moyen terme, de son adjoint ou d'un responsable de sous-direction de la DMT. Le CEAI examine les affaires les plus importantes en vue d'élaborer une orientation de décision préalablement à la présentation de l'affaire en commission des garanties. Relèvent du CEAI :

1) les opérations en instruction d'un montant en part rapatriable :

- supérieur à 80 millions d'euros sur les pays des catégories⁴ 1 et 2 ;
- supérieur à 60 millions d'euros sur les pays des catégories 3, 4 et 5 ;
- supérieur à 40 millions d'euros sur les pays des catégories 6 et 7.

2) les opérations en instruction présentant, même si elles ne respectent pas les critères ci-dessus, une difficulté spécifique à la demande, soit de la DGTPE, soit de la Coface.

D'après les informations recueillies par la Cour, douze affaires par an environ sont traitées dans le cadre de la procédure CEAI.

b. Composition et rôle de la commission des garanties

• Les membres issus de l'administration et l'« équilibre des pouvoirs » au sein de la commission

La commission des garanties est présidée par le chef du bureau assurance-crédit de la DGTPE relevant de la sous-direction Devinter. Elle est composée des représentants des bureaux géographiques de la DGTPE concernés par les affaires inscrites à l'ordre du jour, d'un représentant de la direction du Budget (DB), d'un représentant de la direction générale des entreprises (DGE), et parfois d'un représentant du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), ou d'un représentant du ministère des Affaires étrangères, selon la nature des dossiers à examiner.

Deux modifications sont intervenues dans le fonctionnement de la commission des garanties au cours de la période examinée par la Cour et ont eu une répercussion sur l'équilibre interne de cette instance.

La première modification est liée à la mise en place en novembre 2004 de la DGTPE. Jusqu'alors, un représentant de la direction du Trésor et un représentant de la DREE participaient aux réunions de la commission des garanties. Le représentant de la direction du Trésor pouvait interrompre le processus d'examen et de validation d'un dossier en décidant de saisir le ministre à ce sujet. Cette réserve avait alors un effet bloquant ou suspensif sur la prise de décision. La situation est aujourd'hui différente puisque le président de la commission des garanties est le chef du bureau assurance-

³ La DGTPE a été créée par le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004. Elle regroupe trois anciennes directions du ministère de l'Économie des finances et de l'industrie : la direction du Trésor, la direction des Relations économiques extérieures (DREE), la direction de la Prévision et de l'analyse économique.

⁴ Au sens de la typologie définie par l'OCDE qui classe les pays en sept groupes de risque (le groupe 1 étant le moins risqué).

crédit de la DGTPE, sous-direction Devinter (ex-DREE). Le ministre des Finances lui donne délégation pour signer les comptes-rendus de la commission des garanties.

Une deuxième modification indirecte résulte de la division du ministère des Finances intervenue en juin 2007 : la direction du Budget qui est représentée au sein de la commission des garanties, dépend du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, tandis que la DGTPE dépend du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le président de la commission (provenant de la DGTPE) peut décider de faire remonter un dossier au ministre des Finances pour des sujets sensibles, afin de recueillir son avis, même si juridiquement, celui-ci n'est pas obligatoire.

Lors de l'audition organisée par la Cour le 27 juin 2007 et ayant réuni les représentants de la Coface et ceux des tutelles, le représentant de la DGTPE a indiqué que dans la période récente, un à deux dossiers par mois sont en moyenne envoyés au ministre de l'économie pour arbitrage. Les dossiers concernés peuvent, selon les cas, être adressés au cabinet du ministre pour arbitrage en amont du passage en commission des garanties, ou bien après cette réunion.

En cas de divergences de vue entre le représentant de la direction du Budget et celui de la DGTPE apparues en cours d'examen en commission des garanties, la situation est plus complexe qu'auparavant : le représentant de la direction du Budget peut en effet faire remonter le cas à « son » ministre et celui de la DGTPE au sien. S'il y a nécessité d'arbitrage, celui-ci aura désormais lieu au niveau du Premier ministre, et non au niveau du ministre des Finances, comme auparavant. A ce jour cette procédure, très lourde, n'a pas été utilisée.

La direction du Budget estime dans ses réponses à la Cour qu'« *il serait souhaitable qu'un accord entre les deux nouvelles entités ministérielles organise un processus de suspension de la décision de la commission des garanties et d'arbitrage conjoint au niveau des deux ministres, à charge pour les deux directions de limiter au maximum les cas d'applications* ».

D'une manière générale, avant la fusion entre la DREE et la direction du Trésor, le rôle de la tutelle résultait d'un équilibre entre trois pôles prenant chacun en charge des fonctions clairement réparties : la promotion des entreprises exportatrices était assurée sous la responsabilité de la DREE ; l'évaluation de la situation financière des entreprises candidates, ainsi que les risques pays, était effectuée sous le contrôle du Trésor ; la protection des deniers publics était, classiquement, dévolue à la direction du Budget. Dans l'organisation résultant de la fusion entre la direction du Trésor et la DREE, il apparaît que la DGTPE s'intéresse en priorité à la promotion des entreprises exportatrices. La direction du Budget continue certes de jouer son rôle de protecteur des deniers publics, mais semble, dans la réalité, avoir perdu du poids dans la prise de décision.

• **Lors des réunions de la commission des garanties, la Coface est quant à elle représentée** par le directeur du moyen terme ou son adjoint, les responsables de sous-directions des services géographiques concernés, le plus souvent accompagnés d'un représentant du service géographique qui présente les affaires aux membres de la commission.

• **La commission des garanties** se réunit en principe tous les 15 jours. C'est le président de la commission qui, en dernier ressort, confirme ou modifie la proposition de décision à l'issue du débat. La DGTPE joue un rôle décisif sur ce point. En cas de contestation, la direction du Budget, toujours consultée dans les débats de la

commission, peut émettre des réserves, voire saisir son ministre. Une fois signés, les avis de la commission des garanties deviennent des décisions qui peuvent alors être notifiées aux assurés.

Tableau n° 1 : Décisions prises par la commission des garanties (sur demandes initiales, prorogatives ou modificatives)

Année	2002	2003	2 004	2005	2006	2007
Nombre de décisions	1 227	956	1 138	1 081	939	772

Source : La Coface

L'examen de certaines opérations peut être ajourné par la commission ou renvoyé en commission plénière, si la commission des garanties ne s'estime pas en mesure de statuer, compte tenu notamment de leur complexité, de leur caractère sensible au regard de la politique crédit ou du risque pays.

c. Composition et rôle de la commission plénière

Celle-ci est composée des mêmes membres que pour la commission des garanties « normale » mais elle est présidée par le sous-directeur du « Développement international des entreprises » (Devinter) de la DGTPE, le chef de bureau Assurance-crédit intervenant alors en qualité de Secrétaire général.

La commission plénière se réunit en principe le lundi suivant la réunion de la commission « normale » ; elle émet un avis sur les affaires pour lesquelles la commission ne s'est pas estimée en mesure d'en formuler un. Un relevé de décisions reprenant les avis de la commission (et de la commission plénière) est adressé par la Coface à la DGTPE pour signature du directeur de la DGTPE. D'après les informations données à la Cour par les services de la Coface, un nombre très réduit de dossiers fait l'objet d'un examen en commission plénière.

2. Les dossiers pour lesquels la Coface bénéficie d'une délégation

a. Le principe

La répartition des dossiers entre ceux qui sont traités directement par la Coface par délégation et ceux qui doivent impérativement passer en commission des garanties fait l'objet d'une « question de principe », arrêtée en commission des garanties. La dernière en date concernant l'assurance-crédit est celle du 4 novembre 2004. Elle fixe une nouvelle grille de délégations en fonction du montant de l'opération, de la durée de crédit et du niveau de risque du pays.

Au total, **la délégation de décision représente 80% des affaires en volume mais seulement 20% en valeur. Dans ce cas, la Coface décide seule et la DGTPE est informée périodiquement *a posteriori* des décisions prises en délégation (sous la forme d'un relevé de décision récapitulatif tous les quinze jours).** Les 20% restant (80% en valeur) correspondent aux dossiers examinés en commission des garanties. C'est alors toujours la Coface qui instruit le dossier, mais la décision en opportunité revient, de fait, à la DGTPE.

Les dossiers qui, du fait de leurs caractéristiques, ne relèvent pas d'une délégation sont examinés en commission des garanties. Parmi ces affaires, la répartition est, d'après les informations recueillies, globalement la suivante : 20% des dossiers concernent des contrats militaires ; 30% des dossiers sont de nature « sectorielle », dont

25% concernent Airbus et 5% d'autres dossiers (navires, avions de transport régionaux, satellites) ; 50% des dossiers portent sur l'ensemble des autres secteurs.

b. Les seuils de délégation applicables

De 2002 à 2004, les seuils de délégation à la Coface, sans distinction par nature de procédure, étaient les suivants :

Tableau n° 2 : Seuils de délégation applicables de 2002 à 2004

Catégories de prime pays	Montant de l'opération	Durée de crédit
1 et 2	≤ 60 millions d'euros	≤ 7 ans
3 et 4	≤ 20 millions d'euros	≤ 7 ans
5 et 6	≤ 13 millions d'euros	≤ 5 ans
7	≤ 1,5 million d'euros	≤ 5 ans

Source : La Coface

De nouvelles limites ont été fixées, en durée et en montant, pour chaque catégorie de pays à partir du 4 novembre 2004 :

Tableau n° 3 : Seuils de délégation applicables depuis le 4 novembre 2004

Classification des pays	Montant en part rapatriable	Durée du crédit
Pays de catégorie 1 et 2	≤ 60 millions d'euros	≤ 7 ans
Pays de catégorie 3 et 4	≤ 20 millions d'euros	≤ 7 ans
Pays de catégorie 5 et 6	≤ 10 millions d'euros	≤ 7 ans
Pays de catégorie 7	≤ 1,5 million d'euros	≤ 7 ans

Source : La Coface

Le seuil de délégation en part rapatriable a été abaissé pour les pays de catégorie 5 et 6 et la durée de crédit assouplie et uniformément fixée à 7 ans.

Cette évolution s'est traduite par un accroissement du nombre de dossiers traités par délégation, selon une évolution jugée satisfaisante par les services de la Coface et la DGTPE.

Les décisions sur les dossiers se partagent entre l'administration et la COFACE qui agit par délégation. S'agissant des procédures publiques, la répartition du traitement des dossiers entre ceux qui peuvent être traités directement par la Coface grâce au système des délégations et ceux pour lesquels la commission des garanties doit statuer fait l'objet d'une « question de principe », elle-même arrêtée en commission des garanties. Au total, la délégation de décision représente 80% des affaires en nombre de dossiers, mais seulement 20% en valeur, s'agissant des dossiers gérés par la DMT. Dans ce cas, la Coface décide seule et la DGTPE est informée périodiquement *a posteriori* des décisions prises en délégation (sous la forme d'un relevé de décision récapitulatif tous les quinze jours). Les 20% de dossiers restants (80% en valeur) sont examinés en commission des garanties. La Coface instruit alors le dossier mais la décision en opportunité revient, de fait, à la DGTPE.

Avant la fusion entre la DREE et la direction du Trésor en novembre 2004, le rôle de la tutelle résultait d'un équilibre entre trois pôles prenant chacun en charge des fonctions clairement réparties : la promotion des entreprises exportatrices était assurée sous la responsabilité de la DREE ; l'évaluation de la situation financière des entreprises candidates, ainsi que les risques pays, était réalisée sous le contrôle du Trésor ; la protection des deniers publics était,

classiquement, dévolue à la direction du Budget. Dans l'organisation résultant de la fusion entre la direction du Trésor et la DREE, il apparaît que la DGTPE s'intéresse en priorité à la promotion des entreprises exportatrices.

Par ailleurs, la division du ministère des Finances depuis juin 2007 et le rattachement de la direction du Budget au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ne laisse plus, en cas de désaccord entre la DGTPE et la direction du Budget que la possibilité d'un arbitrage auprès du Premier ministre qui jusqu'à présent n'a jamais été sollicité. Le poids de la direction du Budget dans les décisions en a été atténué, celui de la DGTPE renforcé.

3. Typologie des services

a. Les services et personnels qui travaillent exclusivement pour la gestion des procédures publiques :

Il s'agit de la direction du moyen terme (DMT) et de la direction de l'assurance-prospection (DAP).

b. Les services et personnels dont les tâches sont complètement séparées de cette gestion et qui sont par conséquent uniquement impliqués dans les activités pour compte propre

Il s'agit de la direction de la souscription des risques, la direction de l'Organisation Coface, la direction du contentieux, la direction des Risques Coface, la direction du suivi de clientèle et marketing et de la direction internationale et marketing Coface.

c. Les services et personnels qui sont partiellement mobilisés pour contribuer à cette gestion

Il s'agit, au-delà du président du Conseil, du directeur général et de la secrétaire générale, de la direction commerciale, la direction de l'audit, la direction du contrôle de gestion, la direction des systèmes d'information, la direction des ressources humaines et de l'administration, la direction de la communication, la direction des affaires juridiques et de la conformité et la direction financière.

4. Les personnels mobilisés pour la gestion des procédures publiques

a. Effectifs globaux

Les effectifs de Coface SA sont restés globalement stables au cours de la période examinée par la Cour, passant de 1238 agents fin 2002 à 1209 agents fin 2006, puis 1247 agents fin 2007. Les effectifs affectés aux procédures publiques ont diminué de façon significative sur la période 2003 à 2006. Les effectifs opérationnels sont ainsi passés de 321 postes (hors court terme) en 2003, à 298 en 2006, soit une baisse de 7%.

b. Le recrutement d'un « potentiel d'employabilité » au sein de tous les services de la Coface

La direction des ressources humaines ne fait pas de distinction entre les personnels Coface en charge du compte propre et ceux mobilisés pour le compte des procédures publiques. Certaines personnes sont affectées à la DMT et la DAP, mais ce sont les mêmes que les autres en termes de « profil ». Il n'existe aucune différence en termes de gestion entre les deux « populations » (personnels du compte propre et ceux du compte État). D'une manière générale, la Coface recrute un potentiel susceptible d'être employé aussi bien en compte propre que pour le compte État⁵.

c. Le « profil » des personnels affectés à la DMT et à la DAP

Les personnels en poste à la DMT et à la DAP constituent le vivier des agents en charge de l'application quotidienne des instructions de l'État. Les profils et les cursus universitaires de ces personnels sont restés les mêmes au cours de la période examinée. Les agents recrutés ont généralement une formation de niveau master (bac+5) ; ils ont suivi un cursus universitaire à dominante droit des affaires, finances ou commerce international, ou sont issus d'écoles de commerce et d'instituts d'études politiques.

Si le profil des agents a peu évolué, une orientation et une formation plus commerciales a été donnée aux agents de la DMT dans la période récente. Au cours de la période examinée par la Cour, de nombreuses actions de formation ont par ailleurs été menées auprès des personnels affectés à la DMT et à la DAP. On peut notamment citer les actions de formation à l'analyse financière et au développement de la relation commerciale.

C. COMPARAISONS AVEC LES ASSUREURS CRÉDIT D'AUTRES PAYS

Il convient de comparer le fonctionnement de la Coface avec la manière dont sont organisés les principaux assureurs-crédit, comme l'E-HERMES (Allemagne), NEXI (Japon), EDC (Canada), US EXIMBANK (États-Unis), SACE (Italie), ECGD (Royaume-Uni), CESCE (Espagne), EKF (Danemark), FINNVERA (Finlande) ou EKN (Suède).

1. Une diversité des organisations retenues

L'Allemagne a la même organisation que la France. Le court terme (<2 ans) est assuré par le marché privé, alors que les moyen et long termes sont pris en charge par un assureur privé pour le compte de l'État (E-HERMES).

En Espagne, CESCE est une société privée mais dont le capital est détenu majoritairement par l'Etat.

Au Royaume-Uni, l'assurance-crédit est gérée par l'« Export Credits Guarantee Department » (ECGD) qui est l'agence officielle de crédit export britannique. Il s'agit d'un service de l'administration.

⁵ La procédure de recrutement associe la direction de recrutement et une direction proche, afin de recruter des profils susceptibles d'évoluer d'une fonction à l'autre. Cette procédure collégiale de recrutement concerne les cadres débutants. Au cours du processus de recrutement, les candidats rencontrent un salarié PSD (personnel supérieur de direction) d'une autre direction (où les candidats pourraient potentiellement évoluer) et ce dernier a son mot à dire dans la sélection.

Aux Etats-Unis, l'« US EXIM BANK » est une agence indépendante qui fait à la fois du financement et de l'assurance export. Ses bénéfices sont reversés directement au budget fédéral. EKF (Danemark) et FINNVERA (Finlande) ont également un statut comparable d'agence d'Etat indépendantes.

Au Canada, l'EDC (« Exportation et développement Canada ») est une entreprise publique qui est compétente à la fois pour le financement et l'assurance export. Elle est financièrement autonome, c'est-à-dire qu'elle n'est pas alimentée par le budget de l'État. Elle se finance par la rémunération qu'elle tire directement de ses services (primes, intérêts d'emprunt, commissions) et par le recours à l'emprunt sur les marchés financiers. En revanche, elle reverse à l'État une partie des éventuels profits dégagés sous forme de dividendes. En Italie, la SACE est une société par actions, détenues en majorité par le Gouvernement.

Au Japon, l'assurance-crédit court terme et moyen terme est assurée par un organisme public *ad hoc* appelé le NEXI.

2. Une harmonisation des pratiques n'empêchant pas des différences dans les conditions de garanties proposées

En dépit des différences dans les systèmes, les agences des pays membres de l'Union européenne appliquent la directive du 7 mai 1998 portant sur l'harmonisation des principales dispositions applicables à l'assurance-crédit. Par ailleurs, ces agences sont soumises aux règles de l'Arrangement OCDE, ce qui implique une certaine harmonisation des pratiques.

Les produits et conditions offerts par la Coface sont globalement proches de ceux offerts par les autres agences des pays du G7. Cependant, quelques différences peuvent être notées s'agissant des conditions de couverture assurance-crédit (durée de validité des promesses de garantie, la question des délégations de police, de quotité non garantie-crédit acheteur, de part étrangère). Tous les assureurs n'ont pas de procédures ou de produits spécifiques pour les PME. Les produits spécifiques destinés aux PME concernent principalement les garanties de court terme. Plusieurs agences ont une politique en faveur des PME, comme la Coface, EDC, US EXIM, SACE, NEXI. Ces agences offrent surtout des procédures simplifiées (délais plus courts, demandes online). SACE a également développé récemment un produit permettant de constituer un portefeuille de prêts aux PME garantis pouvant être titrisés à terme (risque commercial uniquement).

Les assureurs-crédit peuvent se distinguer également par une politique de crédit particulière. US EXIMBANK intervient sans restriction de montant ni plafond pays (avec parfois, des limites de durée de crédit). Les seules restrictions concernent les pays interdits dans le cadre de sanctions, internationales ou unilatérales (neuf pays en 2005). Pour sa part, ECGD a un indicateur « d'appétit du risque » Market Risk Appetite par pays, qui correspond à un plafond maximum par opération avec neuf niveaux (< 10M£, 10-20 M£, jusqu'à > 750 M£).

La mission de l'ensemble de ces institutions ou sociétés consiste à soutenir les exportateurs et investisseurs nationaux, mais certaines différences importantes sont à noter dans leur objectif final. Cet objectif peut être la défense de l'emploi national pour l'US EXIMBANK ou l'ECGD, tandis que l'objectif des agences des pays scandinaves et du Danemark consiste simplement à compléter l'offre du marché privé de l'assurance-crédit. Enfin, certains assureurs-crédit ont l'obligation d'évaluer l'impact

économique des projets. US EXIMBANK doit ainsi évaluer, pour certains secteurs, l'impact des projets sur l'industrie nationale et en termes de politique commerciale (produits soumis à des règles spécifiques : anti-dumping, droits compensatoires). Les projets dans le secteur de l'acier notamment sont concernés. L'agence américaine est la seule des pays du G7 à être soumise à ce type de contraintes, considérée par certains exportateurs comme un handicap.

Trois catégories de services et de personnels peuvent être distinguées dans l'organisation de la Coface :

- les services et personnels qui travaillent exclusivement pour la gestion des procédures publiques (la direction du moyen terme et la direction de l'assurance-prospection) ;

- les services et personnels dont les tâches sont complètement séparées de cette gestion et qui sont par conséquent uniquement impliqués dans les activités pour compte propre ;

- et les services et personnels qui sont partiellement mobilisés pour contribuer à cette gestion (il faut notamment citer, les directions commerciale, financière, de l'audit, des systèmes d'information, et des affaires juridiques et de la conformité.)

Si l'on compare le fonctionnement de la Coface avec celui des principaux assureurs-crédit, on constate des différences dans les statuts des agences. L'Allemagne a une organisation comparable à celle de la France, puisque le court terme (<2 ans) est assuré par le marché privé, tandis que le moyen et long terme est pris en charge par un assureur privé pour le compte de l'État, E-HERMES, qui a un statut totalement privé. CESCE (Espagne) est également une société privée, mais dont le capital est détenu majoritairement par l'État. EDC (Canada) et SACE (Italie) sont des sociétés par actions, détenues en totalité par le Gouvernement. NEXI (Japon), US EXIMBANK (États-Unis), EKF (Danemark) et FINNVERA (Finlande) ont un statut comparable d'agence d'État indépendantes. US EXIMBANK fait à la fois du financement et de l'assurance export. Ses bénéfices sont reversés directement au budget fédéral. ECGD (Royaume-Uni) est un département d'État, mais dispose d'une autonomie de gestion.

La mission de l'ensemble de ces institutions ou sociétés consiste à soutenir les exportateurs et investisseurs nationaux, mais certaines différences importantes sont à noter dans leur objectif final : la défense de l'emploi national entre dans le champ de compétences de certaines institutions, comme c'est le cas pour l'US EXIMBANK ou l'ECGD. L'objectif des agences des pays scandinaves et du Danemark consiste simplement à compléter l'offre du marché privé de l'assurance-crédit.

II. LES STRUCTURES DE GESTION DES PROCÉDURES PUBLIQUES

A. DEUX DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES EN CHARGE DE LA GESTION QUOTIDIENNE DES CONTRATS

La gestion des procédures publiques est assurée par deux directions opérationnelles, la direction du moyen terme et la direction de l'assurance-prospection, rattachées à la direction générale. Pour l'avenir, les responsables de la Coface ont indiqué qu'une fusion des deux directions opérationnelles était envisagée dans le cadre d'un pôle dédié aux procédures publiques. Dans leur réponse à la Cour, les services de la Coface indiquent qu'une future direction, nommée Direction des Garanties Publiques, devrait être prochainement mise en place.

Dans sa réponse à la Cour, la direction du Budget semble sceptique quant à l'intérêt de mettre en place cette nouvelle direction regroupant les missions actuellement réalisées par la DAP et la DMT car selon elle, « *l'assurance-crédit, voire la garantie de change, concernent une proportion faible d'entreprises relevant de l'assurance-prospection. Les métiers d'accompagnement et de conseil des entreprises sont par ailleurs sensiblement différents des compétences développées à la DMT.* » Certes les métiers correspondants aux entreprises faisant appel à l'assurance-prospection sont distincts de ceux correspondant aux entreprises bénéficiaires de contrats au titre de l'assurance-crédit ou de la garantie des changes. Néanmoins la Cour considère que la création de cette grande entité présenterait l'avantage de regrouper dans un pôle cohérent un grand nombre d'activités liées au pilotage des procédures publiques. Cela permettrait en outre de renforcer la distinction entre les services compétents en matière de procédures publiques et les autres.

1. La direction du moyen terme

La DMT est en charge des procédures d'assurance-crédit à l'exportation, d'assurance du risque exportateur, d'assurance des risques de change et d'assurance des investissements à l'étranger. Elle est gérée par un directeur⁶ dont la nomination fait l'objet d'un accord entre le ministère des Finances et la Coface et son adjoint qui s'appuient sur huit responsables de sous-direction. Elle est également responsable de l'expertise et de la notation des risques (pays, entreprises, banques, projets, collectivités) ainsi que de l'évaluation et du suivi des aspects environnementaux des opérations.

Elle est composée de 180 agents environ, répartis en quatre sous-directions fonctionnelles (Affaires Générales, Accords Internationaux, Environnement et Notation, Risques-Pays et Sectoriels) et quatre opérationnelles (Airbus, Risque Exportateur et Change, Services géographiques, et Spatial Aéronautique et Naval).

2. La direction de l'assurance-prospection

Au siège, 16 personnes au total travaillaient à la DAP au 31 décembre 2007. De plus, une soixantaine de personnes sont en poste en région.

⁶ Actuellement, le directeur de la DMT est M. Marc Murcia.

L'ensemble des processus est validé par un système qualité audité régulièrement : la DMT et la DAP sont certifiées ISO 9001 version 2000. Dans ce cadre des enquêtes de satisfaction clientèle sont régulièrement faites. Par ailleurs, un comité clients a été créé en 2004. Cette démarche a été complétée par la création d'un comité clients spécifique à l'assurance-prospection en 2007.

B. DES EFFORTS DE RATIONALISATION DEVANT ÊTRE POURSUIVIS

Une partie du travail de promotion des produits et de gestion des dossiers est assurée par des personnels de la Coface disséminés sur le territoire. Les modalités d'organisation de ces tâches ont déjà fait l'objet de réflexions approfondies au sein de la Coface.

1. Les personnels mobilisés sur le terrain

L'ensemble des personnels travaillant dans les directions régionales ou les plates-formes dans le cadre de la gestion des procédures publiques dépend hiérarchiquement de la direction commerciale. Ces personnels sont presque exclusivement attachés à la gestion des produits de l'assurance-prospection. En effet, les produits d'assurance-crédit au sens large du terme sont gérés directement par la DMT (au siège) et par l'unique plate-forme régionale de Lyon.

Au total, la direction commerciale supervise 18 directions régionales. D'après les chiffres recueillis, la direction commerciale réunit aujourd'hui environ 240 personnes, dont environ 180 commerciaux (compte propre) et une soixantaine d'agents dédiés aux procédures publiques.

Selon les informations données à la Cour, 61 agents gèrent aujourd'hui les produits de l'assurance-prospection, sur le terrain selon une répartition suivante : 11 personnes sont chargées du développement des procédures publiques (mixte AP/DMT répartition 85% /15%). Ce sont ceux qui sont dénommés, selon la terminologie de la Coface, les « développeurs ». 49 personnes sont chargées de l'instruction et de la gestion sur les plates formes. S'y ajoutent 4 personnes (directeurs régionaux) mais dont le temps de travail est comptabilisé à hauteur de 25% pour la gestion des procédures publiques.

2. Une décision positive : séparer les tâches de promotion des produits de celles liées à l'instruction des dossiers

a. Avant le 1^{er} janvier 2006, un même agent pour les activités de promotion du produit et d'instruction du dossier

Avant 2006, les agents de la direction du développement commercial affectés aux procédures publiques remplissaient des tâches à la fois liées à la prospection et à l'instruction. Pour éviter que l'une de ces deux activités ne prenne le pas sur l'autre, la Coface a choisi de séparer clairement ces deux fonctions.

b. Depuis 2006, une distinction claire du rôle des « développeurs » et des instructeurs

Les « développeurs » se concentrent sur les opérations de démarchage et travaillent presque exclusivement pour la promotion des produits de l'assurance prospection. Le travail des développeurs s'articule autour de deux axes :

- une relation bilatérale directe avec des entreprises ciblées : les entreprises qui font la démarche de s'intéresser aux procédures publiques pour la première fois sont systématiquement orientées vers les développeurs ;

- une relation institutionnelle avec les prescripteurs traditionnels que sont les missions économiques, les chambres de commerce et d'industrie et les régions (ex : signature de partenariats, organisation d'événements comme des « petits déjeuners thématiques »)⁷.

Les objectifs assignés aux développeurs sont fixés annuellement, sur la base d'un accroissement des demandes déposées, accompagnées d'un taux de transformation en projets de contrats, et ce, en fonction du potentiel de leur zone. Six développeurs sont d'anciens agents instructeurs de l'assurance-prospection, l'un est un ancien directeur régional, un autre est un ancien commercial provenant des équipes du compte propre, un autre est un ancien agent des services du contentieux, un autre est un ancien agent détaché à la DGTPE, le dernier enfin est un ancien collaborateur du président de la Coface.

Il est trop tôt, compte tenu de la mise en place récente de cette organisation, pour avoir une idée précise de la durée moyenne des fonctions de ces personnels. Il existe une possibilité de mobilité des commerciaux au sein des services de la Coface entre les opérations pour compte propre et les procédures publiques puisque l'un des développeurs actuellement en poste était précédemment en charge de la vente des produits Coface pour compte propre.

Les mouvements de personnels au sein de la direction commerciale entre produits privés et procédures publiques restent toutefois relativement faibles. Ils se sont cependant dans le passé traduits par des transferts vers les procédures publiques. Selon le directeur commercial, cela s'explique par l'intérêt du métier de l'assurance-prospection, et non parce que la pression sur les commerciaux serait moins forte pour les procédures publiques que pour les produits privés. Néanmoins le mode de rémunération est fixe pour les agents qui gèrent et promeuvent les procédures publiques, alors que la rémunération est en partie liée à la réalisation d'objectifs pour les agents commerciaux dédiés aux produits privés (20% de leur rémunération environ).

Les agents des plates-formes ont, quant à eux, en charge l'instruction, la gestion et le suivi des dossiers d'assurance-prospection. Les missions dévolues aux agents instructeurs dans les plates-formes de garanties correspondent à l'instruction des demandes de garantie en assurance-prospection, la liquidation des comptes des dossiers en période de garantie et les instructions des renouvellements.

Les missions remplies par les agents instructeurs des dossiers AP travaillant en plate-forme d'amortissement consistent dans la réclamation des recettes à la fin de chaque fin d'exercice d'amortissement, l'examen des déclarations de recettes et de la cohérence de celles-ci par rapport aux exercices précédents et la récupération des sommes dues au titre de ces recettes.

⁷ Du fait de la taille du territoire qu'ils sont chargés de couvrir, leurs principales cibles sont les prescripteurs traditionnels que sont les chambres de commerce et d'industrie (aujourd'hui des accords sont signés avec 44 chambres de commerce et d'industrie sur 108), les syndicats professionnels, les chambres de métiers et les banques. Ils peuvent également organiser des campagnes de mailing auprès d'entreprises ciblées.

3. Un manque de lisibilité s'agissant du rattachement hiérarchique et technique des activités des « développeurs »

Les 61 personnes affectées sur le terrain à l'assurance-prospection dépendent aujourd'hui hiérarchiquement de la direction commerciale, mais techniquement de la direction de l'assurance-prospection.

D'après les réponses données par la direction commerciale, la situation ne soulèverait pas de difficultés car le suivi du travail des développeurs serait assuré en coordination par la direction de l'assurance-prospection et de la direction commerciale, grâce notamment à la fixation annuelle d'objectifs, un *reporting* mensuel et une réunion de suivi collective annuelle.

Selon la direction commerciale, « *les objectifs sont définis en commun par le directeur commercial et le directeur de l'assurance-prospection en fonction des réalisations des trois dernières années et des potentiels économiques des régions.* » En réalité, il est difficile d'identifier la manière dont s'organise concrètement la « double autorité » administrative (directeur commercial) et technique (directeur de l'assurance-prospection).

Certes, l'action des « développeurs » fait l'objet d'un suivi. Comme la DGTPE l'indique dans sa réponse à la Cour, l'action des « développeurs » devra satisfaire des exigences précises, telles qu'énoncées dans la convention de gestion entre l'Etat et la Coface pour 2007-2010. Celle-ci prévoit que les « développeurs » devront rendre visite à 90% des entreprises arrivant en fin de garantie dans l'année et présentant un taux de retour sur investissement prospection de 25% au moins, et fixe pour la Coface des objectifs quantitatifs en termes de nombre de dossiers pris en garantie.

Dans leur réponse à la Cour, les services de la Coface indiquent quant à eux que dans l'organisation qui devrait être prochainement mise en place, les « développeurs » devraient continuer d'être rattachés fonctionnellement à la nouvelle Direction des Garanties Publiques, mais hiérarchiquement à leur Directeur régional.

Le fait qu'un rattachement à la structure régionale soit prévu est logique car ces agents ont leurs activités sur le terrain, en région. Il convient, en revanche, de faire en sorte qu'au niveau du siège de la Coface, une seule direction soit reconnue comme compétente pour suivre leurs travaux et les résultats obtenus : la Direction des Garanties Publiques.

Cette direction peut certes gérer l'activité de ces personnels en liaison avec la direction commerciale, mais dans un souci d'efficacité, la mission consistant à donner des instructions et des orientations de travail précises à ces personnels et à suivre l'évolution des résultats obtenus en région, devrait incomber à la seule Direction des Garanties Publiques.

Une soixantaine d'agents sont affectés aux procédures publiques et se répartissent entre des « développeurs », des instructeurs et des personnes en charge de l'amortissement.

Avant le 1^{er} janvier 2006, les agents chargés de l'assurance-prospection remplissaient à la fois des tâches de prospection et d'instruction des dossiers. Les deux activités sont désormais clairement séparées. L'idée de cette nouvelle organisation est d'éviter que l'une des activités ne soit négligée par rapport aux autres en les confiant à des agents différents. Cela permet également de sécuriser le processus grâce à une étanchéité accrue entre les étapes successives. En effet, dans le cas inverse, un agent pourrait se trouver dans la situation délicate de devoir refuser d'accorder une police à une entreprise qu'il aurait préalablement démarchée.

En revanche, la manière dont s'organise concrètement la « double autorité » administrative (directeur commercial) et technique (directeur de l'assurance-prospection) sur les développeurs n'apparaît pas satisfaisante.

Dans leur réponse à la Cour, les services de la Coface indiquent que dans l'organisation devant être prochainement mise en place, les « développeurs » seraient rattachés fonctionnellement à la nouvelle Direction des Garanties Publiques, mais hiérarchiquement à leur directeur régional.

Le fait qu'un rattachement à la structure régionale soit prévu paraît logique car ces agents ont leurs activités sur le terrain, en région. Il convient, en revanche, de faire en sorte qu'au niveau du siège de la Coface, une seule direction soit reconnue comme compétente pour suivre leurs travaux et les résultats obtenus : la Direction des Garanties Publiques. Cette direction peut certes gérer l'activité de ces personnels en liaison avec la direction commerciale, mais dans un souci d'efficacité, la mission consistant à donner des instructions et des orientations de travail précises à ces personnels et à suivre l'évolution des résultats obtenus en région, devrait incomber à la seule Direction des Garanties Publiques.

C. UN DISPOSITIF QUI S'APPUIE ÉGALEMENT SUR D'AUTRES DIRECTIONS FONCTIONNELLES DE LA COFACE

Au-delà de la DMT et de la DAP, la gestion des procédures publiques s'appuie également sur les services d'autres directions fonctionnelles de la Coface.

1. Le rôle important de la direction des affaires juridiques et de la conformité (DAJC)

Cette direction est rattachée directement à la direction générale. Ses activités concernent à la fois le compte propre et le compte des procédures publiques.

a. Une équipe de juristes régulièrement mis à contribution

La direction des affaires juridiques et de la conformité est actuellement composée de 15 personnes, dont 11 juristes. Les juristes exerçant leurs fonctions au sein de cette direction ont généralement une expérience au sein d'une direction des affaires

juridiques le plus souvent d'une grande banque ou viennent d'un cabinet d'avocats. Ils sont au minimum titulaires d'un diplôme universitaire de troisième cycle. Certains sont également avocats, d'autres ont également une formation plus générale de type IEP. Tous sont titulaires de contrats de travail à durée indéterminée. L'ancienneté est variable, la moitié de l'effectif a plus de vingt ans d'ancienneté, tandis que pour l'autre moitié, l'ancienneté s'échelonne entre un an et 7 ans.

Un juriste est spécifiquement dédié aux procédures Airbus depuis 2003. Ce poste de travail consiste à s'assurer de la solidité des montages mis en œuvre dans le cadre des livraisons d'Airbus, vérifier la documentation juridique y afférente, et suivre les aspects juridiques liés aux évolutions du dossier, y compris les éventuels sinistres.

b. La fonction de « consultant » juridique interne

La direction est notamment amenée à donner un avis sur les montages juridiques avant la prise en garantie. Dans ce dernier cas, la DAJC n'évalue pas la qualité de la rédaction du contrat entre l'exportateur et l'acheteur, car elle n'assure pas le risque juridique lié à l'interprétation du contrat⁸. Lorsque la DAJC examine les conditions d'une éventuelle prise en garantie d'un schéma complexe, son examen n'est pas effectué dans la perspective d'en vérifier la validité ou la correcte rédaction (ce qui exigerait une connaissance du droit local et serait incompatible avec le fait que ce risque n'est pas garanti). L'objectif est de vérifier que le montage qu'entérine le contrat est de nature à permettre les recours de Coface au titre de la créance indemnisée.

Dans sa réponse à la Cour, la direction du Budget relève qu'« *il est primordial de veiller à ce que toutes les analyses mises à sa disposition sur ces montages puissent être examinées avec soin par des juristes de la Coface dédiés.* »

c. Les activités contentieuses

La DAJC ne suit pas l'ensemble des contentieux de la Coface. Ceux-ci sont en principe suivis au sein des directions opérationnelles. Lorsqu'un dossier revêt une technicité particulière (par exemple en cas de faillite de l'assuré d'un produit d'assurance-prospection), c'est dans un premier temps le service contentieux de la direction financière⁹ qui prend le relais de la direction opérationnelle (puis la DAJC pour les affaires en appel). Globalement, la DAJC observe une baisse du nombre de contentieux à la fois pour le compte propre comme pour le compte des procédures publiques.

⁸ Les risques garantis par la Coface sont le risque commercial (la carence ou l'insolvabilité de l'acheteur) et le risque politique. Dès lors qu'un impayé a une origine autre, les pertes de l'assuré ne sont pas garanties. Au nombre des raisons pouvant entraîner un impayé, il y a une mauvaise rédaction du contrat permettant au débiteur de contester son obligation, ou bien une ou plusieurs clauses, un mécanisme juridique non valables au regard du droit applicable au contrat. Il se peut également qu'une sûreté, à la constitution de laquelle la garantie avait été subordonnée, ait été mal constituée, et de ce fait, non-opposable aux tiers. Ce risque n'étant pas garanti, il reste entièrement de la responsabilité de l'exportateur ou de la banque.

⁹ UCM est un département de la direction financière qui est entre autres chargé du recouvrement, pour les procédures publiques, des créances sur les assurés (primes, frais annexes, quotes-parts sur récupérations, reversement d'indemnités notamment). Il a dans ce cadre pour mission d'assigner l'assuré devant le juge du contrat (Tribunal de Commerce de Paris). Lorsque l'assuré fait l'objet d'une procédure collective (procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire), UCM se charge de produire la créance de Coface au passif de la société en cause, laquelle fera ensuite l'objet d'une vérification et sera ou non admise.

d. La fonction de conformité

La DAJC est responsable de la mise en place du dispositif et du respect de la conformité au sens du règlement CRBF 97-02 qui s'impose à Coface en tant que filiale d'un établissement bancaire. Elle est chargée, tant dans le cadre des procédures publiques que dans le cadre des activités pour propre compte, du respect du cadre légal et réglementaire. Comme pour le compte propre, elle s'assure du respect de la déontologie de la part des collaborateurs. Ces règles, qui concernent les relations avec le marché, les relations au travail et la responsabilité de chacun envers l'entreprise, sont reprises dans un code de conduite diffusé à tous les agents.

Des principes de déontologie spécifiques à l'activité pour le compte des procédures publiques ont été définis dans la charte État-Coface-Natexis du 18 juin 2004 et portent plus particulièrement sur les questions de confidentialité et de conflits d'intérêts. L'évolution et la mise à jour de ces règles sont effectuées par la DAJC.

En tant que compagnie d'assurance, la Coface est assujettie à la législation relative à la lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme. Dans ce domaine, la DAJC est en charge de la mise en place et de l'évolution des procédures, de la formation du personnel, de la diffusion de l'information, du conseil en cas de doutes et de la correspondance avec Tracfin, ainsi que des déclarations de soupçon.

En janvier 2004, le groupe de travail sur la corruption de l'OCDE a adopté un rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre par la France de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. L'une des recommandations adressées dans le rapport invitait la France à « *établir pour les personnels de la Coface (...) des procédures d'alerte du Parquet d'indices crédibles de corruption d'agents publics étrangers* ». En janvier 2006, afin de rendre compte à l'OCDE des actions entreprises pour répondre aux recommandations, la France a confirmé la mise en place, au sein de la DMT de la Coface, d'un mécanisme formalisé de remontée d'indices crédibles de corruption vers la DGTPE. Ce dispositif interne (de filtrage des informations suspectes) et externe (de remontée d'informations) a été intégré au sein d'une « Charte éthique » applicable au personnel Coface en charge de la gestion des procédures pour le compte de l'État.

Cette charte anti-corruption a donc été élaborée à la fois pour formaliser les engagements de la France vis-à-vis de l'OCDE, mais également et surtout pour servir de code de conduite pour les agents de la direction moyen terme de la Coface dans le cadre de la lutte contre la corruption dans les dossiers soumis à la garantie de l'État.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE se félicite de la mise en place d'une Charte éthique au sein de la DMT, qui d'après la DGTPE, « *place l'assureur crédit français parmi les plus en pointe sur ce sujet au regard de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.* »

Il résulte de l'ensemble de ces nouvelles dispositions que les services de la Coface en charge des procédures publiques ont responsabilité dans l'identification d'une éventuelle opération de corruption.

A la demande des pouvoirs publics, les services de la Coface insèrent dans des supports appropriés (sur le site internet, dans des brochures ou de lettres d'information) des dispositions rappelant aux exportateurs, aux investisseurs, aux banques ou aux demandeurs de la garantie les conséquences légales de la corruption d'agents publics

étrangers dans les transactions commerciales internationales et les encourageant à mettre en place des dispositifs de prévention et de contrôle de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers.

Ils vérifient par ailleurs si les exportateurs, les investisseurs, les banques ou les demandeurs ne figurent pas sur une liste d'exclusion publiée par les institutions internationales suivantes : le groupe Banque Mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ou la Banque interaméricaine de développement.

Les exportateurs, investisseurs, banques ou demandeurs ont l'obligation de déclarer si eux mêmes ou toute personne agissant pour leur compte dans le cadre de l'opération à garantir font l'objet de poursuites devant un tribunal national ou ont été condamnés par un tribunal, au cours des cinq années précédant la demande, pour fait de corruption d'agents publics étrangers ou, en ce qui concerne les demandes de garantie afférentes à des contrats, investissements ou à des crédits à l'exportation.

Une vigilance renforcée est mise en œuvre en cas de détection d'éléments pouvant constituer un indice de corruption. Cette procédure comporte, selon les cas :

- une demande de renseignements faite auprès des exportateurs, investisseurs et des banques concernés portant notamment sur l'identité des personnes agissant pour leur compte dans le cadre de l'opération d'exportation, d'investissement, de crédit ou de prospection et sur l'objet ou le montant des sommes leur ayant ou devant leur être versées ;

- une demande d'information effectuée auprès des missions économiques.

S'il n'obtient pas de réponses satisfaisantes, le directeur du moyen terme ou le directeur de l'assurance-prospection, selon le cas, décide de la suite à donner à la demande de garantie et peut décider de saisir le comité anticorruption. Ce comité est composé, selon le cas, du directeur du moyen terme ou du directeur de l'assurance-prospection, et du directeur des affaires juridiques et de la conformité. Il décide, en cas d'indices sérieux de corruption, s'il convient de transmettre un dossier à la DGPTE.

2. Le suivi des systèmes d'information nécessaires à la bonne gestion des procédures publiques

Les équipes informatiques de « Coface la Défense » sont chargées du suivi des systèmes d'information (SI), « Assurance Crédit » et « Procédures publiques ». Les équipes informatiques issues de « Coface Services », basées à Tours et à Lyon, assurent le suivi des systèmes d'information « Marketing, Information, Gestion de créances ». Les gestionnaires de base de données interviennent de la même manière sur l'ensemble du périmètre confié à la DSI. Leurs missions portent sur le suivi général des bases, leur administration régulière, la définition de préconisations ou d'avis sur des évolutions ou optimisations souhaitables.

Au cours de la période examinée par la Cour, quatre applications ont été développées et maintenues par la DSI dans le cadre des procédures publiques ; elles s'intitulent MR, ASC, Change et ASP. Chacune de ces applications est sous la responsabilité d'un chef de projet. Pour ASC et MR, ce chef de projet est membre du service Coordination des projets et assistance maîtrise d'ouvrage (CAM) ; pour les deux autres (Change et ASP), les chefs de projet émanent du service développement du parc applicatif (DPA). Les chefs de projet s'appuient sur des équipes dédiées constituées de

ressources internes et externes. Dans le cadre de ASC et MR, la maîtrise d'œuvre est déléguée à un prestataire par contrat de TMA¹⁰.

3. Le dispositif de contrôle interne

Des travaux sont en cours dans l'ensemble de la Coface pour formaliser davantage le dispositif de contrôle interne. Dans ce cadre, une cartographie des risques et un guide de la conformité sont en cours d'élaboration avec pour objectif la mise en place d'un plan de contrôle permanent. La direction de l'audit ne constitue que l'un des éléments du dispositif de contrôle interne de la Coface. A la demande de l'actionnaire, il a été réformé fin 2006 pour être aligné sur l'organisation de Natixis.

Il existe désormais classiquement trois niveaux de contrôle :

- le contrôle de niveau 1 ou contrôle opérationnel (contrôle exercé dans les directions opérationnelles) ;
- le contrôle de niveau 2 ou « contrôle permanent » ;
- le contrôle de niveau 3 ou « contrôle périodique » (direction de l'audit).

a. Le contrôle de niveau 2 et la cartographie des risques opérationnels

Le rôle du contrôle de niveau 2 ou « contrôle permanent » consiste à garantir de l'existence de procédures et de s'assurer de leur correcte mise en œuvre. A cette fin, quatre filières de risque ont été identifiées et confiées à un responsable : la conformité est confiée à la direction des affaires juridiques et de la conformité, le risque crédit à la direction des risques, les risques opérationnels à la direction de l'Organisation et le risque financier à la direction financière.

Le responsable de filière de risque définit la politique de contrôle, anime le réseau de « contrôleurs de risque » (qui dépendent toujours hiérarchiquement de leur direction opérationnelle) et centralise le suivi des programmes de contrôle.

Une cartographie des risques opérationnels est en cours d'élaboration. Cette démarche a été initiée par la direction de l'audit (alors direction du contrôle général) avec l'appui d'un cabinet de consultant¹¹. Ce sont désormais les directions opérationnelles qui élaborent ces cartographies avec le support méthodologique de la direction de l'audit. Elles sont ensuite présentées au comité des risques opérationnels et de la conformité (CROC) présidé par le Directeur général. La démarche de cartographie suit le déroulement suivant :

- 1) définir les processus ;
- 2) identifier les risques afférents à ces processus ;
- 3) analyser les mécanismes de contrôle de ces risques ;
- 4) évaluer le risque résiduel => cartographie du risque ;
- 5) mettre en place des actions destinées à réduire le risque résiduel.

¹⁰ La maintenance applicative consiste à conserver un programme informatique dans un état lui permettant de remplir sa fonction. La correction d'erreurs, l'adaptation du fonctionnement à de nouveaux cas de figure, le maintien des performances malgré des utilisateurs de plus en plus nombreux figurent parmi les principales opérations à réaliser. Lorsque celles-ci sont confiées à un tiers, à un prestataire extérieur, on parle de « *tierce maintenance applicative* ».

¹¹ Le dossier a depuis été transmis à la direction de l'Organisation, ce qui est cohérent puisque la direction de l'Audit est supposée de faire plus que du contrôle de niveau 3.

Deux cartographies en cours d'élaboration concernent les procédures publiques et sont en cours de finalisation au premier semestre 2008. Il s'agit de la cartographie du risque de change et de la cartographie des opérations moyen terme. D'après les informations recueillies, rien n'est pour l'instant prévu concernant l'assurance-prospection. Selon la direction de l'audit, la démarche de cartographie du risque s'est logiquement attaquée prioritairement aux principales masses de chiffre d'affaires : environ 70% du CA est aujourd'hui cartographié.

Dans sa réponse à la Cour, la DGTPE se félicite qu'un exercice de cartographie des risques ait été entrepris. La Coface doit communiquer à la DGTPE les résultats de cette cartographie. La DGTPE considère que ce travail devrait utilement être réalisé pour l'assurance-prospection.

b. Le contrôle de niveau 3 et la direction de l'audit

Le contrôle de niveau 3 ou « contrôle périodique » est assuré par la direction de l'audit. Avant 2007, la direction du contrôle général était à la fois chargée du contrôle de niveau 2 et du contrôle de niveau 3. L'équipe d'audit est constituée de sept auditeurs issus à la fois du recrutement externe et de la promotion interne. Leur champ d'intervention recouvre Coface SA et les entités à l'étranger qui ne sont pas pourvues d'un département d'audit propre¹². La direction de l'audit assure la coordination de ces départements d'audit mais ne les audite pas pour l'instant.

La direction de l'audit n'effectue plus que du contrôle périodique. Le choix a été fait de ne pas regrouper tous les niveaux de contrôle au sein d'une direction du contrôle interne afin d'éviter de déresponsabiliser les directions opérationnelles. L'objet du contrôle de niveau 3 est de s'assurer que les contrôles permanents fonctionnent correctement. Pour atteindre cet objectif, un plan d'audit est élaboré annuellement sur la base des demandes formulées par les différentes directions. Il est ensuite approuvé par le comité exécutif. La direction de l'audit ne peut intervenir que sur la base de ce plan d'audit et sur lettre de mission du Directeur général.

Les deux directions chargées de la gestion des procédures publiques (DMT et DAP) peuvent, au même titre que les autres, faire l'objet d'audits transversaux ou spécifiques. A partir de 2003, le compte des procédures publiques a également fait l'objet d'un « pré-audit » par la direction du contrôle général destiné à faciliter la certification. Depuis les comptes 2006, cette tâche est désormais assurée par les directions opérationnelles elles-mêmes.

En sus de la DMT et de la DAP, qui sont les directions opérationnelles dédiées à la gestion des procédures publiques, la Coface agissant pour le compte de l'État s'appuie sur d'autres services, et notamment la direction des systèmes d'information (DSI), la direction des affaires juridiques et de la conformité (DAJC) et l'audit.

Avant 2007 et la création de la direction de l'audit, la direction du contrôle général était à la fois chargée du contrôle de niveau 2 et du contrôle de niveau 3.

¹² Seules six filiales sont actuellement dotées d'un département d'audit propre : l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie et le Royaume-Uni.

Au cours de la période examinée, une démarche de cartographie des risques opérationnels a été initiée par cette direction, avec l'appui d'un cabinet de consultants. Deux cartographies en cours d'élaboration concernent les procédures publiques et sont en cours de finalisation au premier semestre 2008. Il s'agit de la cartographie du risque de change et de celle des opérations du moyen terme. D'après les informations recueillies, rien n'est pour l'instant réalisé concernant l'assurance-prospection. A terme, une cartographie des risques de cette procédure doit être envisagée.

Pour sa part, la DAJC joue un rôle décisif. Elle donne notamment un avis sur les montages juridiques avant la prise en garantie, même si elle n'évalue pas la qualité de la rédaction du contrat entre l'exportateur et l'acheteur car une police d'assurance n'assure pas le risque juridique lié à l'interprétation du contrat. La DAJC est également responsable de la mise en place du dispositif et du respect de la conformité. Une charte éthique est applicable aux personnels de la Coface en charge de la gestion des procédures publiques pour le compte des procédures publiques. Elle sert de code de conduite pour les agents de la DMT dans le cadre de la lutte contre la corruption dans les dossiers soumis à la garantie de l'État. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE se félicite de la mise en place d'une Charte éthique au sein de la DMT, qui d'après la DGTPE, *« place l'assureur crédit français parmi les plus en pointe sur ce sujet au regard de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales. »*

PARTIE II : EFFICACITE DES OUTILS D'AIDE À L'EXPORTATION GÉRÉS PAR LA COFACE

Il est difficile d'évaluer l'efficacité des procédures publiques à travers une relation directe entre celles-ci et les flux d'exportation qui pourraient en dériver. Seule la procédure d'assurance-prospection peut se prêter à une évaluation de cette nature, ce qui a été mis en œuvre dans le cadre des indicateurs de la LOLF.

Mais l'efficacité des procédures publiques peut être évaluée en termes d'accessibilité pour les entreprises aidées, de lisibilité d'ensemble des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, et enfin, de résultats obtenus s'agissant des encours garantis, du nombre de dossiers traités et des caractéristiques des entreprises bénéficiaires.

Les développements qui suivent sont consacrés aux trois procédures qui constituent la quasi-totalité de l'activité de la Coface en matière de procédures publiques : l'assurance-prospection, l'assurance-crédit gérée par la DMT et la garantie de change.

I. L'ASSURANCE-PROSPECTION : UN DISPOSITIF SOUPLE QUI REPOND BIEN AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS

A. UN PRODUIT VISANT À COUVRIR LES ENTREPRISES FRANÇAISES CONTRE UN RISQUE D'ÉCHEC DE LEUR DÉMARCHE DE PROSPECTION

1. Un objectif d'accompagnement dans la phase de prospection des marchés

Une première exportation est généralement précédée d'une démarche qui suppose des frais de prospection, sans garantie de succès. L'assurance-prospection consiste à couvrir l'entreprise française contre le risque d'échec de la démarche d'exportation. La demande d'une entreprise comporte un projet de dépenses et, en parallèle, de développement de son chiffre d'affaires. Si son dossier est accepté, le mécanisme de l'assurance-prospection distingue deux périodes :

- la période de garantie : si le chiffre d'affaires (en réalité seulement un pourcentage des ventes) réalisé sur le marché visé est inférieur aux dépenses au cours de cette période, la Coface verse à l'entreprise des indemnités. En revanche, si le chiffre d'affaires est supérieur aux dépenses, l'entreprise rembourse la Coface dans la limite des indemnités déjà perçues.

- la période d'amortissement : au cours de cette seconde période, la Coface cesse de verser des indemnités et se contente de récupérer les indemnités si l'évolution du chiffre d'affaires le permet (toujours dans la limite des indemnités perçues).

Ce mécanisme est le seul à être structurellement déséquilibré. Le déficit est continu depuis 1995. En comptabilité de caisse, son coût est égal à la somme des indemnités versées, une fois retranchées les primes touchées et les récupérations. A la fin 2006, le stock de créances non récupérées sur contrats en cours, s'élevait à 174 882 000 euros. Les engagements pris au cours de 2006 ont été de 75 571 000 euros (budgets garantis annuels X quotité garantie).

2. Un instrument qui a connu des évolutions régulières depuis sa création

a. Rappel

La garantie d'assurance-prospection a été instituée par la loi du 21 juillet 1950 et est devenue opérationnelle en 1951. Jusqu'à 1960, les contrats étaient signés et notifiés aux bénéficiaires par l'administration, la Coface étant alors régisseur d'avances et de recettes. Après avis de la commission des garanties en date du 10 juin 1960, le ministre de l'Economie et des Finances de l'époque a décidé de classer les garanties d'assurance-prospection parmi les risques commerciaux extraordinaires visés à l'article 16, paragraphe 1, de la loi du 5 juillet 1949. Une première convention relative à la gestion par la Coface de cette garantie a été signée avec l'État le 2 juillet 1960, et dès 1961, les polices ont été ainsi délivrées directement par la compagnie, après approbation des projets par la commission des garanties.

b. Les évolutions et les adaptations du produit dans la période examinée

Depuis le 1^{er} janvier 2001, les trois produits « assurance foire » (AF), « assurance prospection simplifiée » (APS) et « assurance prospection normale » (APN) ont été fusionnés en assurance-prospection (AP).

Depuis 2002, seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 150 millions d'euros sont éligibles à la garantie ; les filiales majoritaires de grands groupes inéligibles peuvent bénéficier de ces garanties si leur chiffre d'affaires est inférieur ou égal à ce seuil.

Depuis la décision de la commission des garanties du 26 août 2005, toutes les demandes déposées par des sociétés dont l'actionnaire majoritaire est un grand groupe (chiffre d'affaires consolidé > 150 millions d'euros) lui sont soumises systématiquement.

3. Des modalités d'instruction différenciées selon la nature des dossiers

a. Le processus accéléré (délai à respecter 10 jours ouvrés)

Celui-ci concerne les demandes portant sur une durée de garantie d'un an avec un budget de dépenses inférieur ou égal à 100 000 euros émanant d'entreprises de plus de trois ans, non filiale de grands groupes, et n'ayant pas besoin d'agrément de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre (présidée par le Secrétaire général de la Défense nationale), la CIEEMG.

b. Le processus normal (délai à respecter 40 jours)

Ce processus concerne toutes les demandes qui ne relèvent ni du processus accéléré ni du processus commission. Dès réception de la demande complète, celle-ci est transmise par chargement journalier dans « Athena » et par courriel, pour avis, aux missions économiques concernées, aux directions régionales du commerce extérieur (DRCE), aux DRIRE et autres ministères techniques concernés qui ont 30 jours pour formuler celui-ci. Passé ce délai, l'absence de réponse équivaut à un avis favorable.

c. Le processus commission des garanties (délai à respecter 50 jours)

Actuellement, d'après les informations recueillies, environ 97% des décisions sont déléguées à Coface et 3% relèvent d'une décision de la commission des garanties.

Les délégations de pouvoir de décision sont définies par des questions de principe. On peut citer, en dehors des seuils de délégation, les questions de principe portant sur la réforme de l'assurance-prospection (commission du 13 novembre 2000), les entreprises de moins de 3 ans ne relevant pas des NTIC (commission du 27 juillet 2001), les filiales de grands groupes (commission du 26 août 2005).

Sont examinés en commission des garanties :

- les dossiers militaires ;
- les affaires représentant un montant supérieur à 300 000 euros ;
- les dossiers présentés par des entreprises de moins de trois ans d'existence ;
- les affaires pour lesquelles il existe un désaccord entre la Coface et la DRCE ;
- les entreprises innovantes de moins de trois ans d'existence (à partir du 1^{er} avril 2008).

Une affaire relevant du processus normal peut néanmoins passer en commission des garanties :

- en cas de désaccord entre le responsable de plate-forme et le directeur régional ;
- en cas d'avis contraires émanant d'agents de l'État amenés à se prononcer sur le dossier (mission économique, DRCE, DRIRE) ;
- en cas de contestation du client : la commission des garanties joue alors le rôle d' « organe d'appel ».

Outre l'instruction qui est similaire à celle du processus normal, l'instructeur rédige une fiche commission selon un modèle établi. Selon la typologie du demandeur (Start-up, filiale de grands groupes), des rubriques sont approfondies (détail sur l'actionnariat, l'analyse du produit, le business plan, le CV des dirigeants, la politique de distribution des dividendes, l'autonomie commerciale et financière, etc.).

Ces procédures apparaissent relativement simples et efficaces ; elles permettent une gestion fluide des dossiers. Les délais d'instruction ont été bien respectés au cours de la période examinée ; les résultats obtenus en la matière sont d'ailleurs en progression année après année.

Tableau n° 4 : Les délais d'instruction des dossiers

Affaires nouvelles	Objectifs question de principe	Réalisé 2002	réalisé 2003	réalisé 2004	réalisé 2005	Réalisé 2006
Processus accéléré (10 jours ouvrés)	80%	95%	97%	97%	98%	97%
Processus normal (40 jours)	90%	90%	95%	94%	97%	97%
Processus commission (50 jours)	80%	64%	67%	56%	61%	82%
Renouvellements						
Automatique (10 jours ouvrés)	100%	78%	94%	94%	95%	94%
Non automatique Coface (25 jours)	90%	74%	86%	90%	94%	94%
commission (35 jours)	80%	64%	77%	85%	73%	100%

Source : La Coface

4. Les caractéristiques du contrat d'assurance-prospection

a. Quotité garantie et couverture géographique

Le taux normal de la quotité garantie est de 65%.

Un contrat d'assurance prospection couvre généralement une zone géographique. Pour certains contrats, lorsque la prospection est par définition mondiale,

la police peut prévoir une couverture pour tous les pays. L'assiette sur laquelle s'applique cette quotité garantie est constituée de l'ensemble des dépenses éligibles.

La frontière entre dépenses éligibles et dépenses non éligibles a longtemps fait l'objet de contestations. Depuis juillet 2007, un « glossaire » définissant précisément les opérations pouvant bénéficier de l'assurance-prospection a été formalisé et mis à disposition des assurés.

b. Les clauses particulières pour éviter les financements croisés

Une entreprise peut dans certains cas être liée à la Coface par plusieurs polices. Par exemple, une entreprise lance la commercialisation du produit A sur un marché. Elle couvre sa démarche avec une première police d'assurance-prospection. Devant des signes encourageants, elle décide de poursuivre son développement en commercialisant le produit B sur ce même marché et contracte une nouvelle police auprès de la Coface. Dans ce cas, si cette nouvelle police est contractée moins de six mois après la première, la Coface insère dans le contrat une « clause de compensation des soldes » qui permet de lier les deux opérations. Ainsi, si l'un des deux contrats est bénéficiaire et l'autre déficitaire, la Coface peut procéder à des récupérations portant sur l'ensemble des indemnités versées au titre des deux polices. L'objectif de cette clause est d'éviter le financement croisé. En l'absence d'une telle disposition, une entreprise pourrait être tentée d'affecter les dépenses de prospection majoritairement à l'un des deux marchés pour ne pas avoir à rembourser les indemnités perçues.

c. Le versement de l'indemnité et les récupérations

Le calcul et le versement des indemnités dans le cadre de l'assurance-prospection interviennent normalement un an après la signature de la police, puis tous les douze mois. A titre dérogatoire, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros (environ 50% des entreprises couvertes), les indemnités peuvent être versées sous forme d'avance dès la signature du contrat dans la limite de 50% de l'indemnité maximale. Cette avance n'est pas automatique et intervient à la demande de l'entreprise concernée. L'objectif de ce mécanisme est de soutenir ces petites entreprises qui n'ont que très peu accès au financement bancaire et qui ne pourraient pas assumer le décalage de trésorerie entre les dépenses et le versement de l'indemnité annuelle.

Le mécanisme de l'assurance-prospection implique le versement d'une indemnité provisionnelle pour un sinistre potentiel. Sur le plan comptable, cela ne peut en aucun cas constituer des fonds propres. La Coface indique explicitement à l'entreprise que les indemnités doivent apparaître au bilan dans le poste comptable « autres dettes ». Ce n'est qu'une fois la période d'amortissement échue que, s'il reste des indemnités, elles peuvent être passées en bénéfice exceptionnel car elles sont désormais définitivement acquises pour l'entreprise.

• **Calcul de l'indemnité pendant la période de garantie**

Le calcul de l'indemnité est déterminé par la différence entre les dépenses de prospection et une marge estimée, sur laquelle s'applique le pourcentage de quotité garantie. Ce calcul peut se résumer à la formule suivante :

$$\text{Indemnité} = (\text{Dépenses garanties} - \% \text{ recettes}) \times \text{quotité garantie}$$

Avec

Dépenses garanties = les dépenses engagées au cours de l'exercice dans la limite du budget défini pour l'année.

% recettes = un pourcentage des recettes réalisées sur les pays couverts correspondant à un taux de marge moyen : 7 % pour les biens, 14 % pour les services, 30 % pour les licences, redevances et autres droits.

La quotité garantie = un pourcentage (65% ou 80%) qui varie en fonction du pays cible de la prospection.

Prenons l'exemple d'une entreprise qui a conclu le 1^{er} janvier 2008 un contrat d'assurance-prospection pour couvrir une démarche d'exportation vers les États-Unis. La police prévoit une période de garantie de trois ans. Au cours de l'année 2008, elle engage 100 000 euros de dépenses mais ne perçoit aucune recette. L'indemnité versée par la Coface au titre de l'année 2008 sera en prenant en compte un taux de marge de 7 % et une quotité garantie de 80 %, de : $(100\ 000 - 0) \times 0,8 = 80\ 000\ €$. Au cours de l'année 2009, elle engage encore 100 000 € de dépenses éligibles mais dégage 300 000 € grâce à des ventes de biens sur ce marché. L'indemnité versée par la Coface au titre de l'année 2009 sera alors de : $(100\ 000 - 300\ 000 \times 0,07) \times 0,80 = 63\ 200\ €$.

D'une manière générale, la Cour note qu'au cours de la période examinée, le montant des indemnités versées a eu tendance à baisser, passant de 58,1 millions d'euros en 2002 à 41,3 millions en 2006.

Tableau n° 5 : Montants des indemnités versées par la Coface au titre de l'assurance-prospection

	2002	2003	2004	2005	2006
Indemnités payées (M€)	58,1	49,6	44,4	41,5	41,3

Source : La Coface

• Les récupérations

La durée de la période d'amortissement est normalement égale à celle de la période de garantie plus un an. Ainsi, dans l'exemple précédent, pour une période de garantie de trois ans, la période d'amortissement s'étalera sur quatre ans. Au cours de cette phase, seules les recettes sont intégrées dans le compte d'amortissement. La récupération est alors égale à un pourcentage des recettes liées aux exportations de l'année (7 % pour les biens, 14 % pour les services, 30 % pour les licences, redevances et autres droits) dans la limite du total des indemnités perçues au cours de la période de garantie.

d. Le renouvellement du contrat

Le contrat d'assurance-prospection prévoit que la Coface n'est liée que si l'entreprise respecte, au moins dans une certaine mesure, les objectifs qu'elle s'est fixée. Si elle dépasse ces « seuils de résiliation », le renouvellement de la police n'est pas automatique et le contrat peut faire l'objet d'une rediscussion. C'est ce qui se produit dans la majorité des cas. La Coface peut dans ce cas résilier la police et cesser de verser des indemnités ; mais les indemnités déjà versées restent acquises à l'entreprise.

5. **Les mécanismes de contrôle des assurés**

La DAP s'est dotée d'un service spécialisé dans le contrôle des assurés. Ce service compte trois personnes qui ont la charge de vérifier que les dépenses déclarées ne sont pas surévaluées, respectent bien les critères prédéfinis et que les recettes perçues ne sont pas sous-évaluées. Le contrôle peut intervenir sur demande de la commission

des garanties ou par sélection aléatoire (en général avant liquidation). D'après les informations recueillies, le service a constaté qu'au cours des années récentes, environ 30% des entreprises contrôlées avaient, de bonne ou de mauvaise foi, mal calculé leurs recettes ou leurs dépenses. Ce pourcentage semble élevé ; les erreurs portent parfois sur des montants faibles et sont, dans de nombreux cas, plus la manifestation d'une méconnaissance des règles applicables par les entreprises qu'une volonté de détourner sciemment les procédures.

B. LES ENTREPRISES CIBLÉES PAR LE DISPOSITIF

1. Les critères d'éligibilité

a. Le ciblage

Toutes les entreprises françaises dont le chiffre d'affaires global est inférieur à 150 millions d'euros sont éligibles. Il n'y a pas eu de modification de critères au cours de la période examinée par la Cour. Sont ciblées, toutes les entreprises françaises répondant aux critères d'éligibilité, qui ont un projet de développement à l'export, une situation financière correcte, qui produisent ou commercialisent des biens ou services français. Au cours de la période examinée par la Cour, une part étrangère de 40%, dont 20% hors UE était tolérée.

Les entreprises de négoce international ainsi que celles qui n'ont qu'un projet d'investissement financier sont exclues.

b. L'évaluation de la qualité du projet

La sélectivité ne se fait pas à travers un type d'entreprises (hormis les entreprises ayant une mauvaise situation financière qui font l'objet d'un rejet), mais à travers la qualité du projet porté par l'entreprise et en fonction de la probabilité du remboursement des indemnités provisionnelles potentielles à verser.

Sont pris notamment en compte :

- les possibilités de débouchés des produits ou services proposés dans les pays sollicités ;
- les moyens humains et les moyens de production ;
- les dépenses et les prévisions de recettes ;
- la situation financière.

Pour élaborer sa propre analyse, la Coface s'appuie sur les avis croisés des missions économiques, des DRCE, des représentants des ministères concernés, et de OSEO Innovation lorsque cette dernière a aidé l'entreprise concernée.

Lors de l'examen sur place de nombreux dossiers, il a cependant été constaté que si ces avis sont bien demandés aux instances concernées, dans de nombreux cas, les missions économiques n'apportent pas de réponse à la Coface dans les délais impartis. Dans ce cas, les services de la Coface poursuivent leurs instructions, sachant que l'absence de réponse de la mission économique vaut acceptation.

Concernant le rôle des missions économiques, la DGTPE note dans sa réponse à la Cour que l'administration a « opté pour une procédure de silence valant acceptation de façon à nous assurer que les délais sont tenus. Il est donc logique qu'il n'y ait pas toujours de réponse ». La DGTPE relève par ailleurs que lorsqu'une réponse est préparée, elle est en général transmise à l'administration et à la Coface dans les

10 jours. La DGTPE annonce qu'elle souhaite raccourcir ce délai de silence de 30 à 10 jours. Dans sa réponse, la DGTPE ajoute : « nous rappellerons par ailleurs formellement aux missions économiques toute l'importance que nous attachons à leur réponse. »

c. Du point de vue de l'entreprise, des démarches relativement légères

Il suffit que l'entreprise se connecte sur le site Internet Coface pour faire sa demande en ligne. 90% des demandes sont réalisées de cette manière. L'entreprise peut également effectuer sa demande par courrier ou par fax en fournissant les éléments figurant sur le modèle de demande consultable sur le site Internet et sur la notice papier distribuée lors des interventions. La Coface peut demander les comptes de l'entreprise lorsqu'ils ne sont pas publiés, voire ponctuellement d'autres éléments. Lors de l'instruction du dossier, un entretien a systématiquement lieu avec le responsable dans l'entreprise. Lorsque la décision est prise, un projet de contrat est élaboré. L'entreprise doit retourner celui-ci signé et payer la prime.

Lors de la liquidation des comptes d'un exercice, l'entreprise est tenue de fournir un état de ses dépenses et de ses recettes, accompagné d'un compte-rendu d'activité et de son dernier bilan. Si la garantie est pluriannuelle, pour bénéficier du renouvellement de la garantie, elle doit fournir un nouveau budget et des prévisions de recettes actualisées.

2. Les entreprises bénéficiaires et les secteurs d'activité les plus représentés

a. La moitié des entreprises bénéficiaires ont un chiffre d'affaire inférieur à 1,5 million d'euros

A ce jour près de 50% des entreprises bénéficiaires sont des très petites entreprises (TPE) (chiffre d'affaires inférieur à 1,5 million d'euros). Quant aux entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 46 millions d'euros, elles représentent une proportion faible et en diminution des entreprises bénéficiaires.

Tableau n° 6 : Entreprises bénéficiaires par tranche de chiffre d'affaires en nombre de contrats

Chiffre d'affaires en millions d'euros	2002	2003	2004	2005	2006
CA <= 1,5	535	519	478	511	555
1,5 < CA <= 8	412	413	382	424	400
8 < CA <= 16	90	108	96	112	116
16 < CA <= 46	86	89	69	67	91
CA > 46	40	30	39	16	15
TOTAL GENERAL	1163	1159	1064	1130	1177

Source : La Coface

b. Un faible pourcentage d'entreprises appartenant à un grand groupe.

Au moment du dépôt de leur dossier, les entreprises doivent déclarer si elles appartiennent à un grand groupe. Les services de la Coface contrôlent également de leur côté la véracité de ces déclarations. Il apparaît que ces entreprises, qui ont parfaitement le droit de bénéficier du produit assurance-prospection du moment qu'en tant que filiale, leur chiffre d'affaire ne dépasse pas 150 millions d'euros, sont peu nombreuses. Les pourcentages d'entreprises appartenant à un grand groupe sont faibles au cours de la période examinée ; ils ont en outre tendance à s'amenuiser année après année, passant

de 4,2% du total des entreprises bénéficiaires en 2002 à 1,4% du total des entreprises bénéficiaires en 2006, puis à 0,8% du total des entreprises bénéficiaires en 2007.

Tableau n° 7 : Nombre de contrats par secteurs d'activité

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre d'entreprises appartenant à un grand groupe et dont la demande a été acceptée	53	42	26	15	19	11
Pourcentage d'entreprises appartenant à un grand groupe parmi celles dont le dossier a été accepté	4,2%	3,4%	2,2%	1,2%	1,4%	0,8%

Source : La Coface

c. Les secteurs d'activité les plus représentés

Au cours de la période examinée, deux secteurs d'activités sont particulièrement présents : l'agro-alimentaire (premier secteur en nombre d'entreprises bénéficiaires en 2006) et le secteur des études, conseils et de la prestation de services (deuxième secteur en entreprises bénéficiaires en 2006). Les entreprises d'agro-alimentaires bénéficiaires étaient au nombre de 164 en 2002 ; elles sont au nombre de 285 en 2006. En revanche, d'autres secteurs sont de moins en moins représentés, comme le textile et l'habillement : les entreprises de ce secteur bénéficiaires d'un contrat d'assurance-prospection étaient au nombre de 81 en 2002 ; elles ne sont plus que 57 en 2006.

Tableau n° 8 : Nombre de contrats par secteurs d'activité

Secteurs d'activité	2002	2003	2004	2005	2006
Etudes et conseils + Prestations de service	251	286	255	291	275
Agro Alimentaire	164	209	205	226	285
Travail des métaux	100	95	64	67	74
Fabrication de machines et d'équipements	82	82	97	84	80
Textile et habillement	81	68	57	64	57
Chimie	72	54	53	62	43
Commerces multiproduits	68	63	56	75	70
Matériels électriques et électroniques	64	58	43	42	49
Industrie du bois et du meuble	47	33	35	35	49
Instruments médicaux, de mesure, d'optique	47	51	47	36	44
Bâtiment et Génie civil	44	26	27	19	22
Pharmacie, parfumerie	42	40	40	29	36
Divers	26	20	19	19	11
Edition, imprimerie, audiovisuel	23	32	25	26	28
Bijouterie, horlogerie, orfèvrerie	16	9	14	15	15
Matériels de transports	16	14	14	20	20
Verres et céramiques	15	9	7	16	14
Industrie du papier carton	5	10	6	4	5
TOTAL GENERAL	1163	1159	1064	1130	1177

Source : La Coface

3. Les zones géographiques faisant prioritairement l'objet des efforts de prospection

Au cours de la période examinée, les pays pour lesquels les efforts de prospection sont les plus nombreux restent les mêmes, même si le classement entre eux peut varier d'une année sur l'autre. Chaque année, certains pays font partie de la liste des dix pays les plus couverts au titre des contrats signés (en nombre de dossiers) : l'Allemagne, les États-Unis, la Chine, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la Belgique. Le Maroc faisait partie de la liste des premiers pays couverts (en nombre de dossiers) en 2002 et en 2004. La Chine apparaît au 8^{ème} rang en 2002, puis au 5^{ème} en 2003, puis au 3^{ème} en 2004, puis au premier en 2005 et 2006.

Le nombre des entreprises françaises ayant fait des études de prospection sur le marché chinois et ayant bénéficié pour ce faire des contrats gérés par la Coface est ainsi passé de 176 dossiers en 2002 à 257 dossiers en 2005 et 329 dossiers en 2006.

Tableau n° 9 : Classement des 10 pays les plus couverts au titre des contrats signés dans la période examinée (en nombre de dossiers)

2002		2003		2004		2005		2006	
Pays	Nombre de dossiers	Pays	Nombre de dossiers	Pays	Nombre de dossiers	Pays	Nombre de dossiers	Pays	Nombre de dossiers
Allemagne	303	Allemagne	274	Allemagne	215	Chine	257	Chine	329
États-Unis	272	États-Unis	245	États-Unis	205	Allemagne	239	États-Unis	286
Roy-Uni	250	Roy-Uni	227	Chine	201	Roy-Uni	218	Allemagne	234
Espagne	236	Espagne	211	Roy-Uni	200	États-Unis	214	Roy-Uni	231
Canada	186	Chine	173	Espagne	171	Espagne	180	Espagne	187
Italie	184	Canada	169	Russie	154	Russie	161	Canada	182
Belgique	181	Belgique	167	Canada	146	Italie	155	Russie	179
Chine	176	Italie	165	Belgique	144	Pologne	150	Belgique	154
Pays Bas	154	Pays Bas	146	Maroc	143	Belgique	145	Italie	153
Maroc	141	Suisse	126	Pologne	143	Canada	140	Japon	151

Source : La Coface

En montants de contrats, la liste des pays les plus couverts est quelque peu différente¹³ : les États-Unis est alors le pays qui arrive le plus souvent en tête (en 2004, 2005 et 2006) au titre du pays le plus couvert, suivi de l'Allemagne (en tête en 2002 et 2003). La Chine, qui était en 5^{ème} position en 2005, arrive en 3^{ème} position en 2006.

¹³ Certaines marchandises peuvent être vendues à des acheteurs non situés dans la zone couverte par le contrat, mais destinées à des destinataires finaux domiciliés dans la zone garantie. Il s'agit alors de ventes indirectes.

Tableau n° 10 : Classement des 10 pays les plus couverts au titre des contrats signés dans la période examinée (en montants)

2002		2003		2004		2005		2006	
Pays	Montants €	Pays	Montants €	Pays	Montants €	Pays	Montants €	Pays	Montants €
Allemagne	28 522 489	Allemagne	49 433 072	États-Unis	58 494 754	États-Unis	76 600 182	Etats-Unis	92 189 793
Belgique	20 505 596	États-Unis	43 268 494	Allemagne	52 941 387	Allemagne	60 061 478	Allemagne	56 603 663
États-Unis	19 321 640	Roy-Uni	31 207 988	Espagne	36 968 853	Espagne	46 513 158	Chine	41 136 196
Roy-Uni	13 589 936	Belgique	28 838 803	Roy-Uni	34 351 694	Roy-Uni	43 392 289	Roy-Uni	40 853 959
Espagne	13 287 358	Espagne	23 277 875	Belgique	27 099 179	Chine	30 193 338	Espagne	40 479 492
Italie	12 607 466	Italie	19 075 363	Italie	20 792 330	Belgique	27 043 910	Russie	28 783 650
Chine	8 176 551	Chine	13 741 860	Japon	15 976 754	Japon	23 113 386	Belgique	25 820 501
Japon	6 714 591	Japon	10 880 529	Chine	15 891 674	Italie	20 140 115	Italie	21 396 563
Russie	5 342 624	Suisse	10 047 300	Algérie	14 212 612	Maroc	18 726 886	Japon	20 779 225
Suisse	5 058 653	Canada	9 591 976	Suisse	12 425 912	Russie	18 515 148	ventes indirectes	12 948 662

Source : La Coface

Lors de l'audition organisée par la Cour le 27 juin 2008 et ayant réuni les représentants de la Coface et ceux des administrations concernées, le Directeur général de la Coface a estimé que l'assurance prospection était « *probablement l'une des procédures dont les effets économiques sont le mieux suivis* ».

Cette procédure se caractérise en effet par un effet de levier important puisque les services de la Coface ont calculé qu'un euro dépensé générerait plus de 19 euros de chiffre d'affaires export. Le ratio retenu rapporte les exportations générées aux indemnités versées (somme des exportations générées par les prospections sur les durées de vie entière de la garantie - c'est-à-dire durée d'indemnisation et d'amortissement - divisé par le montant total des indemnités versées aux entreprises). Le résultat exact pour 2007 est de 19,4. Cet indicateur fait d'ailleurs partie des indicateurs de la LOLF. D'après le projet annuel de performances pour le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat », la cible est fixée à 20 à l'horizon 2010.

Au total, 1 333 entreprises ont utilisé les produits de l'assurance-prospection en 2007 et 1 177 en 2006. Les résultats de cette procédure peuvent être jugés de plusieurs manières :

- Les dossiers sont traités de façon efficace par les services de la Coface qui se voient déléguer un grand nombre d'affaires. D'après les informations recueillies, à ce jour, environ 97% des décisions sont déléguées à la Coface et 3% seulement relèvent de la commission des garanties. Lors de l'examen sur place des dossiers par la Cour, il a été constaté que si ces avis sont bien demandés aux instances concernées, dans de nombreux cas, les missions économiques n'apportent pas de réponse à la Coface dans les délais impartis. Sur ce point, la DGTPE note dans sa réponse à la Cour que l'administration a « *opté pour une procédure de silence valant acceptation de façon à nous assurer que les délais sont tenus. Il est donc logique qu'il n'y ait pas toujours de réponse* ». La DGTPE relève par ailleurs que lorsqu'une réponse est préparée, elle est en général transmise à l'administration et à la Coface dans les 10 jours. La DGTPE annonce qu'elle souhaite raccourcir, à l'avenir, ce délai de silence de 30 à 10 jours.

- les résultats obtenus en termes de lisibilité et d'accessibilité du point de vue des entreprises sont satisfaisants. Globalement, les procédures apparaissent simples et sont à la portée de toutes les entreprises, y compris des plus petites. Les délais d'instruction ont été respectés au cours de la période examinée. Depuis juillet 2007, un « glossaire » définissant précisément les opérations pouvant bénéficier de l'assurance prospection a été formalisé et mis à disposition des assurés. Cette clarification apporte une meilleure sécurité aux entreprises bénéficiaires, qui savent ainsi dès le départ, de manière précise, quelles sont leurs dépenses engagées pour la prospection des marchés à l'international qui sont susceptibles d'entrer dans le champ de l'aide ;

- Ce sont bien les petites entreprises qui bénéficient le plus des procédures d'assurance-prospection. Près de 50% des entreprises bénéficiaires sont des très petites entreprises (chiffre d'affaires inférieur à 1,5 million d'euros). En outre, les pourcentages d'entreprises appartenant à un grand groupe sont faibles au cours de la période examinée (4,2% du total des entreprises bénéficiaires en 2002 à 1,4% du total des entreprises bénéficiaires en 2006, puis à 0,8% du total des entreprises bénéficiaires en 2007).

- Quant à la réussite des entreprises ayant recours à l'assurance-prospection, elle se répartit globalement de la manière suivante : 25% des entreprises bénéficiaires remboursent les aides (lorsque la prospection de marchés a parfaitement réussi) ; environ 30% des entreprises échouent totalement (les indemnités de la Coface ont été versées, mais l'entreprise n'a jamais parvenu à générer du chiffre d'affaires suite à sa prospection de marché) ; le solde se situe entre ces deux situations extrêmes (réussite totale et échec complet).

D'une manière générale, la procédure de l'assurance-prospection se caractérise par un effet de levier important puisque les services de la Coface ont calculé qu'un euro dépensé générerait plus de 19 euros de chiffre d'affaires export.

C. LES MESURES RÉCENTES CONCERNANT L'ASSURANCE-PROSPECTION

Un premier type de mesures avait été annoncé en **novembre 2005** par la ministre déléguée au commerce extérieur. La quotité garantie avait ainsi été portée à 80% pour cinq pays cibles où la présence des exportateurs français était jugée insuffisante : les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie et le Japon.

La DGTPE fait savoir dans sa réponse à la Cour qu'elle a procédé, en avril 2008 sur la base d'une étude conduite en 2007, à une réforme consistant à ramener au taux standard (65%) la quotité garantie sur les pays jugés prioritaires en 2005. D'après la DGTPE, « *ce ciblage géographique s'est en effet avéré sans effet durable (...).* »

La Cour note que cet abandon de ciblage (datant d'avril 2008) intervient quelques mois après la mise en œuvre d'un autre type de mesures (annonces faites par le secrétaire d'État aux entreprises et au commerce extérieur le 17 janvier 2008).

Les mesures annoncées le 17 janvier 2008 portent en effet sur les cinq points suivants :

1. La suppression des droits d'ouverture de dossier

Ils ont été supprimés afin de permettre à un maximum d'entreprises de bénéficier de la procédure.

2. La suppression de l'analyse systématique de la part étrangère pour les petites et moyennes entreprises

L'analyse systématique de la part étrangère a été supprimée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 75 millions d'euros, c'est-à-dire presque toutes celles qui bénéficiaient, avant la mesure, de l'assurance-prospection. Selon les services du secrétariat d'Etat, la suppression de l'analyse systématique de la part étrangère pour les petites et moyennes entreprises serait la conséquence du constat selon lequel, statistiquement, en dessous de ce montant (c'est-à-dire pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 75 millions d'euros), la part française des produits exportés serait de toutes façons souvent très élevée, ce qui ne rendrait pas nécessaire une analyse systématique de la part étrangère.

Il restera cependant possible à la Coface ou à la commission des garanties de demander une analyse de la part étrangère au cas par cas, afin d'éviter le cas échéant de financer des opérations pour lesquelles la part étrangère apparaîtrait, après vérification, trop importante par rapport à la part française.

3. La quotité garantie

Deux types d'entreprises bénéficient désormais d'une quotité garantie de 80%. Il s'agit :

- des entreprises ayant réussi :

La quotité garantie est portée de 65% à 80% pour les entreprises qui ont eu recours avec succès à l'assurance-prospection au cours des trois années précédentes. Il y a donc une prime aux entreprises qui ont déjà utilisé la procédure et qui ont prospecté des marchés à l'étranger avec succès.

- des entreprises innovantes :

La quotité garantie est également portée de 65 à 80% pour les entreprises innovantes (statut de jeune entreprise innovante ou qui bénéficie d'une aide d'OSEO innovation). Cette mesure pourra bénéficier aux entreprises ayant déjà un produit commercialisable ou ayant un projet en cours de développement.

Les pouvoirs publics ayant estimé que le nombre de dossiers d'assurance-prospection concernant des entreprises innovantes est actuellement trop faible¹⁴, le secrétaire d'Etat aux entreprises et au commerce extérieur a décidé en janvier 2008 que la garantie serait proposée à des entreprises innovantes dont le produit ou le service est encore en phase de développement. Une expérience pilote a été mise en place avec le Gépôle d'Evry (génomique) avant d'être étendue à d'autres pôles ou regroupements des entreprises innovantes.

Par ailleurs, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excédait pas 1,5 million d'euros pouvaient auparavant bénéficier d'une avance sur indemnités

¹⁴ Entre 2001 et 2005, seules 78 entreprises innovantes ont bénéficié d'un contrat d'assurance-prospection.

dès le début de leur prospection. Cette restriction sur le chiffre d'affaires a été levée pour les entreprises innovantes.

4. Le préfinancement bancaire

Le secrétaire d'État aux entreprises et au commerce extérieur a en outre décidé en janvier 2008 que l'assurance-prospection classique pourrait désormais être couplée à une caution à la banque qui accepte de préfinancer les dépenses liées au développement international. L'indemnité sera versée directement à la banque qui accorde le préfinancement. La Coface se portera caution de l'exportateur pour le différentiel si le budget annuel ne dépasse pas 100 K€.

5. L'assurance-prospection des Français à l'étranger étendue à de nouveaux pays.

Les Français établis hors de France, dès lors qu'ils commercialisent des produits français, contribuent comme toute entreprise française au développement des exportations françaises. Cette procédure avait été lancée à titre expérimental dans trois pays d'Amérique Latine. Elle est désormais étendue à des pays d'Asie-Océanie comme le Japon, Singapour, Hong Kong, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Toutes les mesures nouvelles prennent effet à partir du 1^{er} février 2008 (sauf les mesures relatives aux préfinancements).

Dans leur réponse aux observations provisoires de la Cour, les services de la DGTPE jugent que les premiers résultats de la réforme engagée en janvier 2008 sont « *très encourageants* » car selon la DGTPE, « *au cours des quatre premiers mois 2008 les demandes de garantie déposées par les entreprises ont augmenté de 19% et les prises en garantie effectives de 22% par rapport à la même période en 2007.* »

Au cours de la période examinée, divers types de ciblage ont été mis en place s'agissant de l'assurance-prospection.

Il a été décidé par la ministre déléguée au commerce extérieur, en novembre 2005, que la quotité garantie serait portée de 65 à 80% pour cinq pays cibles où la présence des exportateurs français avait été jugée insuffisante : il s'agissait des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, de la Russie et du Japon. Puis en janvier 2008, le secrétaire d'État aux entreprises et au commerce extérieur a annoncé que la quotité garantie serait également portée de 65 à 80% pour les entreprises innovantes, cette mesure pouvant bénéficier aux entreprises ayant déjà un produit commercialisable ou ayant un projet en cours de développement.

La Cour avait noté dans ses observations provisoires que le cumul de priorités et de ciblage divers était susceptible de nuire à terme à la lisibilité d'ensemble du dispositif. Sur ce point, la DGTPE fait savoir dans sa réponse à la Cour qu'elle a procédé, en avril 2008 sur la base d'une étude conduite en 2007, à une réforme consistant à ramener au taux standard (65%) la quotité garantie sur les pays jugés prioritaires en 2005. D'après la DGTPE, « *ce ciblage géographique s'est en effet avéré sans effet durable (...).* »

La Cour note que l'abandon du ciblage géographique (en avril 2008) est intervenu quelques mois après l'annonce, par le secrétaire d'État aux entreprises et au commerce extérieur le 17 janvier 2008, d'un autre type de ciblage, par nature d'entreprises.

L'exemple du ciblage géographique mis en place puis abandonné quelques mois après l'annonce d'une autre mesure pose la question du pilotage et de l'évaluation de la procédure. Afin d'éviter que les mesures se succèdent trop rapidement dans le temps, ce qui empêcherait les entreprises de bénéficier d'un dispositif stabilisé dans la durée, des évaluations précises devraient être menées. Les services de la Coface compétents ont vocation à être étroitement associés à l'évaluation *ex ante* de l'impact attendu des réformes mises en place par les pouvoirs publics et à l'évaluation *ex post* des résultats obtenus.

II. L'EFFICACITE DES PROCÉDURES D'ASSURANCE-CRÉDIT GÉRÉES PAR LA DMT

La DMT gère, pour le compte de l'État, les dossiers relatifs aux procédures publiques d'assurance-crédit à l'exportation, d'assurance des risques exportateurs, d'assurance des risques de change, du risque économique et des investissements à l'étranger¹⁵. Elle assure également l'expertise en matière d'analyse et de notation des risques (pays, entreprises, banques, projets, collectivités), ainsi qu'en matière d'évaluation et de suivi des aspects environnementaux des opérations. Outre son client principal qui est l'État, les clients qui déposent les dossiers sont les assurés (exportateurs et/ou banques) auxquels elle délivre les garanties. Les dossiers sont élaborés en liaison avec la DGTPE et en conformité avec les textes internationaux de référence en la matière, ceux de l'OCDE, de l'Union européenne, de l'OMC et de l'Union de Berne dont la Coface est membre.

A. LE CADRE JURIDIQUE ET L'ORGANISATION FONCTIONNELLE DES ACTIVITÉS DE LA DMT

1. L'encadrement juridique des activités

Le principal encadrement juridique des activités d'assurance export est l'« *arrangement OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* » de 1978. Ce texte vise à encadrer l'intervention publique dans les échanges et à maintenir des conditions de concurrence fondées sur des déterminants techniques et commerciaux et non financiers. Il n'est pas en lui-même juridiquement contraignant et ne prévoit pas de sanctions, ni même de procédures de règlement des litiges. C'est pourquoi il est communément appelé le « *gentleman's agreement* ». Il fait toutefois partie intégrante du droit communautaire, suite à la décision 2001/76/CE du Conseil. Il prévoit notamment des durées de crédit maximum et des taux d'intérêt minima.

¹⁵ Voir en annexe, récapitulatif des différentes procédures gérées par la DMT.

L'assurance-crédit fait également l'objet, en tant que soutien public à l'exportation, d'un encadrement par l'OMC. Elle doit être équilibrée à moyen terme, sans que cela n'empêche l'État d'offrir ponctuellement des conditions meilleures que le marché. Une recommandation de la Commission européenne de 1989 encadre elle aussi les aides d'État sous forme d'assurance crédit export. Une directive « assurance-crédit de court terme » précise quant à elle que l'assurance-crédit à moins de deux ans doit relever du secteur concurrentiel.

2. Le traitement des dossiers

Que les dossiers soient traités en commission des garanties ou par délégation, le travail d'instruction se fait toujours au sein des services de la DMT. Le traitement d'un dossier varie selon que l'affaire relève du militaire, du sectoriel ou d'aucune de ces catégories. Pour les affaires militaires, seuls peuvent instruire le dossier les personnels de la Coface habilités secret défense. La Coface n'a pour ce type de dossiers aucune délégation de décision, sauf en cas de renouvellement. Si la commission des garanties le décide, une promesse d'assurance est formulée et reste valable généralement quatre mois. Ce type d'affaires supposant souvent une longue période de négociations, la Coface bénéficie d'une délégation pour renouveler une fois et à l'identique la promesse d'assurance pour quatre mois supplémentaires. A l'issue de cette période, un nouveau passage en commission des garanties est nécessaire. La composition de la commission des garanties est également modifiée. Pour les affaires militaires, la DGA (ministère de la défense) remplace la DGE (ministère de l'économie).

3. La répartition des dossiers entre les sous-directions de la DMT

Au sein de la DMT, le suivi des dossiers est réparti entre plusieurs sous-directions :

- la DMT1 correspond au Secrétariat de la commission des garanties et se charge des questions administratives, du budget et des ressources matérielles ;
- la DMT2 est chargée du suivi des accords internationaux de consolidation des dettes ;
- la DMT3 est le service compétent en matière de notation et d'analyse environnementale ;
- la DMT4 se charge des études sur le risque pays et des études économiques ;
- la DMT5 est chargée de l'instruction des dossiers Airbus ;
- la DMT6 est compétente en matière de garanties des risques exportateurs, suit les produits d'assurance caution et préfinancements ainsi que le service de garantie des changes ;
- la DMT7 gère les dossiers par zone géographique : pays d'Afrique, du Proche et Moyen-Orient, service Amériques, pays de l'Union Européenne, Turquie et le service Asie, la CEI et les pays d'Europe hors UE ;
- la DMT8 instruit les dossiers relatifs aux domaines spatial, aéronautique et naval et comprend le service Financement de Projet ainsi que le service des affaires militaires.

4. Le cas particulier des dossiers Airbus

La garantie totale Airbus est un produit « sur mesure » qui existe depuis 2002 pour les polices adossées à des contrats d'exportations d'Airbus. Ce produit se distingue de l'assurance-crédit classique par deux spécificités :

- il n'y a pas de liste exhaustive et limitative des faits générateurs de sinistre. Par conséquent, les banques sont couvertes en cas de non-paiement par l'acheteur, quelle qu'en soit la cause ;

- la quotité garantie est de 100 %, et non de 95%, comme dans le cas général.

L'objectif de cette démarche a consisté à aligner le système français sur les conditions offertes par les États-Unis à Boeing et de supprimer ainsi toute distorsion de concurrence entre les deux avionneurs. Les deux autres assureurs-crédits d'Airbus (l'allemand HERMES et le britannique ECGD) procèdent d'ailleurs de même.

Au cours de l'année 2007, ont été traités 12 dossiers de type général, 62 dossiers de prise en garantie, dont 14 opérations entièrement nouvelles et 48 selon des montages déjà existants, et 18 dossiers divers portant par exemple sur des opérations de titrisation aéronautique.

B. UNE BAISSÉ DES ENCOURS QUI CONCERNE LES DOSSIERS CIVILS COMME MILITAIRES ET PRESQUE TOUTES LES ZONES GÉOGRAPHIQUES

L'un des intérêts de l'assurance-crédit publique est que l'État est en mesure de proposer des durées plus longues et d'assurer des projets dont le montant unitaire est plus élevé que le marché privé. Selon les représentants de la DMT, le marché peut difficilement aller au-delà de 50 millions d'euros par projet pour les pays à risque. On constate néanmoins une diminution des encours qui s'explique en partie par le dynamisme du marché privé et par le fait que les entreprises privées font de plus en plus le choix de « s'auto-assurer »

1. Encours garantis pour le compte de l'État en assurance-crédit à moyen et long terme

Le nombre de dossiers traités a baissé dans la période examinée ; ils étaient 7 613 en 2002, 6 257 en 2006 et 5 902 en 2007. On constate que les dossiers les plus importants en nombre restent sur toute la période ceux relatifs aux pays d'Afrique et aux pays du Proche-Orient, même si leur nombre a tendance à diminuer dans la période examinée, passant de 2 714 dossiers traités en 2002 à 2 009 dossiers en 2006 et 1 799 dossiers en 2007. Les seuls dossiers dont le nombre a augmenté dans la période examinée sont ceux relatifs aux secteurs spatial, à l'aéronautique et au naval, passant de 159 dossiers en 2002 à 158 dossiers en 2006 et 170 dossiers en 2007.

Tableau n° 11 : Répartition des dossiers gérés au 31 décembre de chaque année

Nombre de dossiers	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Airbus	508	542	561	628	634	607
Afrique/Proche et Moyen Orient	2 714	2 652	2 515	2 428	2 009	1 799
Amériques/UE/Turquie	2 100	2 060	1 993	1 999	1 885	1 797
Europe hors UE/CEI/Asie	1 370	1 299	1 241	1 230	952	974
Spatial, aéronautique et naval	159	167	167	155	158	170
Affaires militaires	419	414	385	363	357	324
Financement de projet	21	29	31	33	27	23
Régions / PI Sud	322	267	283	240	235	208
TOTAL des dossiers	7 613	7 430	7 176	7 076	6 257	5 902

Source : La Coface

Les montants des encours garantis également sont en baisse dans la période examinée par la Cour : l'ensemble des encours des contrats de moyen terme représentait 67,662 milliards d'euros en 2002, mais 42,475 milliards d'euros en 2006. La diminution des encours concerne aussi bien les dossiers civils que les dossiers militaires.

**Tableau n° 12 : Encours garantis pour le compte de l'État
en assurance-crédit à moyen et long terme**

en M€	2002	2003	2004	2005	2006
MOYEN TERME	67 662	55 930	49 482	48 702	42 475
Civil	55 552	48 607	42 527	40 324	34 605
Militaire	12 110	7 324	6 955	8 378	7 870

Source : Rapport 2006 sur les opérations effectuées pour le compte de l'État par Coface et Natixis

Les baisses de l'encours sont plus ou moins fortes selon les zones géographiques considérées : l'encours des contrats concernant des pays africains a été divisé par trois entre 2002 et 2007 (10,418 milliards d'euros en 2002 et 3,630 milliards d'euros en 2007). Une seule zone géographique enregistre une hausse de l'encours, mais les montants en jeu sont très faibles : l'Océanie. Les encours des contrats garantis qui représentaient 79 millions d'euros en 2002 se montent à 133 millions d'euros en 2007.

**Tableau n° 13 : Encours garantis pour le compte de l'État en assurance-crédit à moyen et long
terme par zones géographiques**

M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Afrique</i>	10 418	9 119	8 180	6 315	4 441	3 630
<i>Proche et Moyen-Orient</i>	15 333	12 434	12 146	10 211	9 647	9 214
<i>Amérique</i>	12 513	9 516	7 617	8 670	8 664	7 343
<i>Asie</i>	19 113	14 849	12 195	13 821	11 610	13 576
<i>Océanie</i>	79	187	224	184	158	133
<i>Europe</i>	10 206	9 825	9 146	9 502	7 956	7 878
TOTAL	67 662	55 930	49 507	48 702	42 475	41 774

Source : La Coface

2. Les indemnités versées

Les montants des indemnités versées connaissent une forte baisse depuis 2002 : elles ont été divisées par dix, passant de 924,8 millions d'euros en 2002 à 87,1 millions d'euros en 2006. L'année 2002 a cependant été exceptionnelle : le 11 septembre 2001 a en effet ébranlé le marché de l'aéronautique notamment et a été à l'origine de nombreux sinistres. La baisse depuis 2002 s'analyse en réalité comme un retour progressif à la « normale ».

Tableau n° 14 : Indemnités versées pour le compte de l'État en moyen terme (civil et militaire)

En M€	2002	2003	2004	2005	2006
Indemnités	924,8	484,6	383,9	252,4	87,1

Source : Annexe au rapport 2006 sur les opérations effectuées pour le compte de l'État par la Coface et Natixis

3. Les objectifs fixés dans le cadre des indicateurs de performance du programme LOLF 114 « Appels en garantis de l'Etat »

Les services de la Coface sont désormais tenus de suivre les indicateurs de performance du programme LOLF 114 « Appels en garantie de l'Etat » ; on peut citer l'objectif n°1 qui consiste à « assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis ». Il convient en effet de ne pas concentrer les prises en garantie sur les plus mauvaises catégories de risques.

L'OCDE classe chaque année tous les pays en sept catégories de risques, du meilleur au plus dégradé, et une catégorie comprise entre 1 et 7 peut ainsi être associée à chaque opération couverte par la Coface avec la garantie de l'Etat, permettant ensuite

le calcul des indices moyens pondérés. Pour le compte des procédures publiques, la cible est celle d'un indice maintenu entre les niveaux 2 et 4,5. Cette cible a été atteinte depuis 2005 (d'après le projet annuel de performance 2008).

Un indice plus élevé pourrait en effet conduire à faire prendre à l'Etat un risque global budgétaire difficilement maîtrisable à moyen terme.

Dans son réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du Budget estime qu'il « *est très difficile de juger de la pertinence des décisions prise du fait du facteur temps, ce qui rend tout indicateur au sens de la LOLF difficile à imaginer : certains dossiers peuvent s'étaler pendant plus de 20 ans ou nécessiter près de 10 ans, cas des centrales nucléaires, entre la prise en garantie initiale et le début du remboursement du crédit garanti.* »

La direction du Budget s'interroge sur la pertinence de l'indicateur retenu. A son avis, « *l'indice moyen pondéré des catégories de risque pays OCDE, suppose d'abord que la classification OCDE soit bien prédictive sur la nature des risques pris. Mais il ne tient pas compte de ce que ces risques sont de moins en moins des risques souverains, ni des atténuateurs que peuvent comporter les garanties accordées. Par ailleurs, il serait anormal que tous les risques pris en garantie ressortent de la catégorie la meilleure, parce que cela signifierait sans doute que la Coface ne garantirait alors que des opérations qui relèvent du marché, et ne respecterait pas le principe de subsidiarité découlant de nos engagements internationaux.* »

Ces éléments d'appréciation montrent la difficulté d'établir de « bons » indicateurs au sens de la LOLF pour suivre une activité comme celle de l'assurance-crédit.

C. UNE INSTRUCTION MÉTHODIQUE DES DOSSIERS DU CÔTÉ DE LA COFACE QUI N'EMPÊCHE PAS CERTAINES INSUFFISANCES

Toutes les étapes de l'instruction d'un dossier sont reprises dans les processus et les procédures métier de la DMT et dans des notes portant sur : « le régime des délégations, rôle et composition des comités », la « Méthodologie pour l'élaboration des fiches commission ou délégations », la « saisine des ministères techniques et du conseiller commercial » et les « délais de réponses ».

1. Une méthode de travail apparemment satisfaisante

a. L'enregistrement des demandes

Lors du dépôt d'une demande, une des deux procédures informatiques suivante est ouverte : une DAC pour les demandes d'assurance crédit ou une DAI pour les demandes d'assurance investissement. Les demandes d'assurance-crédit et d'investissement, renseignées par les exportateurs et/ou les banques sont enregistrées dans l'application informatique ASC (assurance-crédit) ou GIV (investissement) par le secrétariat administratif de DMT1 (sous-direction des affaires générales), qui facture également des frais de dossiers en fonction d'un barème défini. Les demandes sont ensuite distribuées aux responsables des services opérationnels concernés qui les affectent à un chargé d'affaires en vue de leur instruction.

b. L'affectation à une procédure et la réalisation d'enquêtes

Le service compétent étudie la demande et, en fonction de divers critères relatifs notamment au montant de la part rapatriable et à la catégorie pays de la demande, l'affecte à une procédure : CEAI (Comité d'études des affaires importantes) / Groupe de réflexion sectoriel, commission des garanties ou délégations et valide la demande dans ASC. Ce service effectue ensuite des enquêtes portant notamment sur :

1) la **situation financière** et la **capacité technique du fournisseur**, lorsque ce dernier n'est pas ou peu connu. Ces enquêtes sont réalisées auprès de Coface Services¹⁶, et/ou de la DRCE de la région dans laquelle l'entreprise a son siège ;

2) **l'actualité du projet, l'aspect juridique et le contexte économique du pays auprès de la mission économique concernées** (sauf pour les affaires inférieures à 1,5 million d'euros hors protocoles ; dans ce cas, le conseiller commercial est seulement informé). Les missions économiques disposent d'un délai de réponse (compté de la date de saisine de Coface) de 8 jours pour les affaires inférieures à 1,5 million d'euros (cas particuliers ou sur protocoles) et de 15 jours pour les opérations supérieures ou égales à 1,5 million d'euros (étant précisé que le silence de la mission économique vaut acceptation);

3) la présence d'**expatriés**, pour certains pays sensibles, auprès du ministère des affaires étrangères.

Le service vérifie par ailleurs les annexes obligatoires au dépôt d'une demande : environnement, lettre anti-corruption, et les annexes optionnelles (en fonction des critères de la demande). Au cours de ce processus, la sous-direction DMT3 chargée de la notation et de l'environnement prend une part active.¹⁷

Une fois tous les éléments réunis, le service compétent peut rédiger la fiche commission ou délégations, selon un modèle défini comprenant la fiche descriptive de l'opération établie sur la base déclarative du demandeur, une synthèse qui fait l'objet d'un encadré reprenant les éléments importants du dossier, les points forts et les points faibles et l'avis de la mission économique, le contexte de l'opération et la structure contractuelle, l'évaluation des risques se décomposant en risque acheteur et risque banque et les points techniques relatifs à la durée du crédit et au taux de financement.

c. La notification de la décision

Afin de répondre rapidement à l'attente des clients, les services sont tenus, tout au long de l'instruction des dossiers, de respecter les délais de réponse aux assurés (comptés de la date de réception de la demande d'assurance-crédit) : 20 jours calendaires, pour les opérations civiles d'un montant inférieur ou égal à 1,5 million d'euros et 40 jours calendaires, pour les opérations civiles d'un montant compris entre

¹⁶ Résultat de la fusion de Coface ORT et de Coface SCRL, cette filiale de Coface Holding est le leader français de l'information d'entreprise.

¹⁷ Le service notation est chargé d'apporter son soutien dans les travaux de notation des acheteurs par les services, et notamment lors du Comité notation hebdomadaire (qui réunit les représentants de DMT3, des services opérationnels et de la direction des risques) et de valider les analyses bancaires réalisées par les services. Le service environnement est chargé, pour les projets sensibles, de rédiger un avis fondé sur l'analyse des facteurs environnementaux qui sera annexé à la fiche commission ou Délégations et de veiller à la publication des informations environnementales. Il gère en outre les informations relatives aux dossiers environnement sur une base de données.

1,5 et 10 millions d'euros. Ces délais sont réduits de moitié pour les opérations traitées avec un acheteur souverain¹⁸.

Au final, d'après les informations recueillies, le taux d'acceptation des dossiers est de l'ordre de 80% des dossiers présentés (y compris les renouvellements de dossiers préalablement acceptés).

2. Observations tirées de l'examen de dossiers particuliers

Les développements qui suivent sont tirés de l'examen sur place de divers dossiers ayant été acceptés après un passage en commission des garanties¹⁹. Ont été retenus des dossiers ayant donné lieu à des discussions en commission des garanties, et/ou à des réserves de la part de la direction du Budget, de la direction du Trésor ou de la direction générale des entreprises.

D'une manière générale, il a été constaté que :

- les dossiers sont en général bien tenus : y figurent tous les éléments formels, les échanges de courriers et de courriels permettant de comprendre le déroulement de l'instruction ;
- les missions économiques ne répondent pas systématiquement aux demandes de renseignements des services de la Coface, même lorsque les montants en jeu sont importants ;
- la direction du Budget émet globalement plus de réserves sur les dossiers examinés que la direction du Trésor ou la DGE.

Sur le fond, il est possible de formuler quelques observations qui illustrent certaines pratiques de la commission des garanties. Font ainsi l'objet des développements qui suivent: la mise en place de lignes de crédit, l'acceptation de dossiers malgré des réserves notamment de la part des administrations financières de tutelle conjointement ou séparément (direction du Budget ou direction du Trésor) et,

¹⁸ Si les éléments nécessaires à la prise de décision n'ont pu être réunis, une réponse d'attente est faite aux clients dans ces mêmes délais sauf pour les affaires inférieures à 1,5 million d'euros pour lesquelles une décision, positive ou négative, sera prise dans les délais précités sur la base des informations obtenues, même si les données financières sont incomplètes par rapport aux standards requis. Pour les opérations civiles d'un montant supérieur à 10 millions d'euros, un courrier d'orientation, mais ne créant pas de droit pour le demandeur, doit être adressé dans les 30 jours calendaires

¹⁹ Ont été notamment examinés par la Cour et ont donné lieu à des échanges de vue entre la Cour et les services compétents de la DMT les dossiers correspondant aux numéros de police qui suivent : Police n° 10760200 (Darlet Marchant Technologie SA) Chili – 16 février ; Police n° 44629400 (Natexis, Aluar), Argentine – 12 janvier 2006 ; Police n° 109449 G20 Liban, Court terme Liban – 6 janvier 2006 ; Police n° 44549001 Russie Intertechnique - 12 janvier 2006 ; Police n° 44555204 Vietnam – 12 janvier 2006 ; Police n° 44242806 Egypte, Alstom – 12 janvier 2006 ; Dossier n° 215/729 PSA Peugeot Citroën – 26 janvier 2006 ; Police n° 44284002 – EADS, Egypte – 9 mars 2006 ; Police n° 15082001 – Iran – 20 avril 2006. Police n° 44591700 (compte-rendu du 3 février 2005) ; Police n° 44337901 (compte-rendu du 3 février 2005) ; Police n° 44587500 (compte-rendu du 17 février 2005) ; Police n° 44574700 (compte-rendu du 7 mars 2005). Police n° 44580900 (Chantiers navals de l'Atlantique et MSC), compte rendu du 9 septembre 2004 ; Police n° 44581600 (Congo, avis défavorable) , compte rendu du 9 septembre 2004 ; Police n° 44538000 (Airbus, Austrian Airlines), compte rendu du 8 janvier 2004 ; Police n° 44534101 (CCF, ligne de crédit pour PEMEX, même genre que le dossier argentin), compte rendu du 19 février 2004 ; Police n° 4405601 (Israel Aircraft industries) compte rendu du 22 janvier 2004 ; Polices n° 44471704, 44497704 et 4459800 (Bangkok Airways) compte rendu du 18 mars 2004.

l'octroi de garanties en l'absence de bases comptables suffisantes de la part des entreprises concernées.

a. Lignes de crédit faisant l'objet de la garantie de l'État.

Parmi les dossiers examinés en commission des garanties, la Cour a relevé l'existence de dossiers de garantie de lignes de crédit²⁰. Or il n'y a jamais eu, de la part de la commission des garanties, de question de principe sur le sujet. La direction du Budget émet pourtant des réserves systématiques sur ce type d'opération.

Ces procédures ont été plus utilisées dans le passé (lignes agro alimentaires, lignes pétrolières, lignes BTP, lignes PME) que dans la période récente²¹.

Il faut observer que les entreprises ne s'exonèrent d'aucune contrainte du point de vue des vérifications des opérations par la Coface en recourant à un financement prévu sur une ligne de crédit. Pour analyser une demande de garantie sur ligne de crédit, la Coface demande en effet à la banque le montant des contrats imputables attendus ainsi que l'estimation du montant nécessaire.

Une fois le principe de la garantie d'une ligne de crédit accepté (une seule ligne de crédit correspondant à plusieurs projets industriels), la commission des garanties fixe les conditions applicables, en particulier le montant maximal de l'enveloppe. Il revient à la Coface de vérifier le seuil maximal de commande, la date limite d'imputation des commandes (en cas de dépassement une autorisation de la commission des garanties est nécessaire), la notoriété de l'entreprise concernée, sauf si elle est déjà connue de ses services, et l'existence d'une lettre d'engagement du fournisseur comportant le montant des parts française, étrangère et locale.

Au moment du passage du dossier en commission des garanties, l'avis de la mission économique est systématiquement demandé, mais il l'est une fois pour toutes. La mission économique n'est pas ensuite consultée à chaque lancement d'un projet industriel venant s'imputer sur la ligne de crédit globale et il n'est pas obligatoire que la commission des garanties soit informée au fur et à mesure des opérations imputées sur la ligne, la Coface ayant délégation pour en assurer la gestion. En général, la Coface établit cependant une fiche de délégation récapitulant les montants imputés. Cela n'est cependant pas toujours le cas pour certains dossiers examinés.

Il paraîtrait souhaitable que la Coface établisse systématiquement une fiche de délégation récapitulant les montants imputés afin d'avoir un suivi aussi précis que possible des projets venant s'imputer sur des lignes de crédit globales faisant l'objet de la garantie de l'État.

La DGTPE a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, que les cas concernés sont caractérisés par une « *grande diversité* » et que leur nombre est « *limité* ». Quel que soit le nombre, qui n'est pas recensé par la Coface, ou la diversité des dossiers concernés, une question de principes serait un moyen adéquat

²⁰ Deux dossiers ont notamment été relevés lors de l'instruction : le dossier n° 44629400 concernant l'Argentine, examiné en commission des garanties le 12 janvier 2006 (ligne de crédit de 140 millions d'euros pour financer plusieurs contrats conclus avec des entreprises françaises ayant pour objet le projet d'expansion d'un site de production d'aluminium à l'étranger) et le dossier n° 44534101, examiné en commission des garanties le 19 février 2004.

²¹ Elles restent fréquemment utilisées par les concurrents de la Coface et les banques étrangères (ainsi les banques italiennes et espagnoles travaillent souvent sur la base d'accords cadres avec les banques de référence locales).

pour encadrer la procédure et organiser le suivi systématique de la nature des imputations pratiquées sur ces lignes.

b. L'acceptation de dossiers malgré des réserves des administrations de tutelle

Quelques exemples montrent que les considérations techniques ne sont pas les seules à peser dans les décisions concernant certains dossiers.

- Il en a été ainsi d'un contrat concernant la vente d'avions Airbus à une compagnie aérienne étrangère, examiné en commission des garanties en janvier 2004.

La direction du Trésor comme celle du Budget ont émis des réserves portant sur la situation financière très dégradée de la société acheteuse.. Le dossier a pourtant été accepté par la commission des garanties. Comme l'ont indiqué les responsables de la DMT, la Coface a la capacité de prendre en garantie de tels risques car « *la banque reste propriétaire de l'avion jusqu'à complet remboursement* ». En cas de non-paiement, l'avion est loué ou vendu. Malgré les problèmes survenus dans le secteur aérien au début des années 1990, la Coface a pu limiter ses pertes jusqu'à un quasi-équilibre grâce à ces procédures de sûreté.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE note que l'existence de sûretés réelles permet souvent de limiter le risque, notamment dans les domaines aéronautique et maritime.

S'agissant de la situation dégradée de l'entreprise, la DGTPE a indiqué à la Cour que « *l'analyse des comptes de la compagnie aérienne...avait pourtant conduit les trois assureurs crédit Airbus (Coface pour la France, ECGD pour l'Angleterre et Euler-Hermes pour l'Allemagne) à prendre en garantie ces trois appareils compte tenu du programme de réduction des coûts mis en place avec succès par l'équipe dirigeante, qui a permis à la société d'assainir en partie son bilan, de la présence de l'Etat (étranger) comme actionnaire de référence, de la présence de cette (compagnie aérienne étrangère X) sur un marché de niche vers l'Europe de l'Est. Par ailleurs, des sûretés additionnelles avaient été demandées à la compagnie aérienne pour tenir compte de sa situation financière fragile.*»

- Il en est de même d'un autre contrat examiné en commission des garanties en septembre 2004 (acquisition par une compagnie navale étrangère de plusieurs navires aux Chantiers navals de l'Atlantique, devenus Aker Yards).

Les mêmes sûretés existent en matière maritime qu'en matière aérienne. Ce dossier a fait l'objet de réserves de la direction du Budget et de celle du Trésor car les informations relatives à la société acheteuse apparaissaient peu complètes. Il est à noter que cette seule société représente désormais 3 milliards d'euros de garantie pour la Coface, les garanties totales de la Coface dans le secteur naval s'élevant à 4 milliards d'euros, ce qui représente environ 10 % du total de ses engagements.

Ce dossier a fait l'objet d'une décision du ministre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE a précisé que le groupe étranger concerné par le dossier n'est pas coté en bourse, ni noté par les agences de notation. En 2004, au moment de la prise en garantie de ce dossier, l'information financière disponible concernant cette société était encore parcellaire et non consolidée. Selon la DGTPE, « *aujourd'hui, le niveau d'information de la Coface sur ce groupe a beaucoup progressé. Les comptes de cette société sont désormais*

consolidés et audités. (...) En 2006, le groupe était noté BBB par la Coface (catégorie « investment grade »), soit un risque de très bonne qualité ».

Elle note également que le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a constamment exigé pour cet emprunteur une sûreté sur actif, sous la forme d'une hypothèque sur le navire, ainsi qu'une garantie de la maison mère.

Sur le point de la concentration du risque, la DGTPE a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour avoir « *signalé au Ministre l'augmentation de la concentration de l'encours qui résulterait de l'octroi de cette garantie* ». La DGTPE ajoute : « *Nous avons pris des dispositions (demande de remboursement anticipé sur un autre navire) pour en limiter l'impact.* »

- D'autres dossiers ont pu faire l'objet de réserves de la direction du Budget et de certaines interrogations de la part de la direction générale des entreprises, comme ce fut le cas d'un contrat examiné lors d'une réunion de la commission des garanties de janvier 2006. Le demandeur était une filiale d'un groupe français de l'aéronautique et l'acheteur une société étrangère privée.

Le dossier a été accepté en commission des garanties alors que la direction du Budget avait émis une réserve considérant « *le risque acheteur important et l'engagement des autorités gouvernementales (du pays concerné) insuffisant* » et que la direction générale des entreprises s'interrogeait sur la véracité des informations données par la société exportatrice s'agissant du calcul de la part étrangère.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE continue à ne pas partager l'analyse de la direction du Budget et « *considère que la France disposait alors de garanties suffisantes, notamment sur l'engagement souverain de (cet Etat étranger).* »

Il ressort toutefois des pièces figurant au dossier que cette opération s'inscrivait dans la politique de coopération française de haut niveau en matière aéronautique.

Il apparaît clairement que, sur certains dossiers estimés stratégiques, des données dépassant la seule commission des garanties et les procédures mises en place au sein de la Coface sont nécessairement pris en compte dans la décision finale.

c. Les dossiers acceptés en l'absence de comptes consolidés ou ayant été audités

- Dans divers contrats examinés en commission des garanties en mars 2004, à propos de l'achat d'ATR par une compagnie aérienne étrangère, la direction du Trésor a émis une réserve compte tenu de la faiblesse de la surface financière du débiteur. Il est vrai que suite au tsunami, et comme il est mentionné dans un échange de courriels avec la mission économique du pays concerné, le contexte du marché touristique et du marché aérien dans la zone a été profondément modifié.

Les sûretés dont disposent les banques et les assureurs-crédit en matière d'aéronautique expliquent l'issue favorable de ce dossier.

Interrogés sur l'analyse de comptes présentés par la société concernée selon des normes comptables locales et non audités pour la dernière année (2003), les représentants de la DMT ont indiqué à la Cour au cours de l'instruction qu'au cas où des comptes sont présentés selon des normes non européennes, les instructeurs de la

Coface retraitent les principaux soldes pour les convertir aux normes européennes et permettre ainsi au système de notation interne de la Coface de fonctionner²².

• Un deuxième dossier concerne un contrat examiné en commission des garanties le 9 septembre 2004 (acquisition par une compagnie navale étrangère de plusieurs navires aux Chantiers navals de l'Atlantique, devenus Aker Yards). Le dossier (qui concerne une société qui a débuté dans le transport des conteneurs puis s'est diversifiée dans les croisières) ne comprend pas non plus de comptes consolidés de la société, mais des comptes « combinés » (ces comptes ayant néanmoins été audités)²³.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE indique qu'elle « *n'hésite pas à ajourner les demandes d'assurance-crédit lorsque les dossiers sont incomplets, et rejoint souvent la direction du Budget sur ce point. Mais l'exigence de comptes consolidés ou audités ne peut pas toujours être satisfaite.* »

La DGTPE explique que certains groupes ne sont pas, en vertu de leurs principes comptables locaux, tenus d'établir des comptes consolidés. A certaines périodes de l'année, rares sont les sociétés dont les comptes sont déjà audités. C'est pourquoi il est parfois nécessaire de s'appuyer sur « *des comptes combinés, qui, pour peu que les soldes intragroupe soient correctement éliminés, donnent du résultat et de l'endettement du groupe une vision tout à fait comparable à celle que donnerait une consolidation.* »

Une baisse forte des encours est constatée au cours de la période examinée (l'ensemble des encours des contrats de moyen terme représentait 67,662 milliards d'euros en 2002, mais 42,475 milliards d'euros en 2006). Les évolutions de l'assurance-crédit dépendent en effet en partie du choix des entreprises françaises (proportion de celles qui choisissent l'auto-assurance, recours à des financements dans le secteur privé, logiques d'investissements sur place plutôt qu'efforts d'exportations). Les encours ne reflètent donc pas seulement le résultat de politiques volontaristes de promotion du commerce extérieur, mais sont notamment la conséquence des décisions des chefs d'entreprise et de l'évolution de la conjoncture économique mondiale. Les produits d'assurance-crédit publique entrent par conséquent dans une logique de guichet et peuvent difficilement faire l'objet d'une politique ciblée ou d'orientation de la part des pouvoirs publics.

Pour l'ensemble des dossiers, le travail d'instruction de la DMT fait l'objet de procédures bien documentées. Il apparaît que :

- les dossiers sont en général bien tenus par les services de la DMT qui observent une méthodologie de travail rigoureuse. Cependant, dans certains cas,

²² Les représentants de la Coface ont expliqué lors de l'instruction que cette société étrangère n'avait jamais fait défaut sur un paiement et que, depuis ce dossier passé en commission des garanties en 2004, cette compagnie avait acquis des Airbus sans recourir à l'assurance-crédit.

²³ D'après les informations fournies lors de l'instruction par les représentants de la DMT, le propriétaire de la société familiale concernée ne souhaitait pas à l'origine communiquer le moindre compte aux services de la Coface. Le rapport d'instruction de la Coface soumis à la commission des garanties ne dissimule nullement ces insuffisances, soulignant que « *l'opacité qui caractérisait les comptes semble en voie de résorption* ».

les services de la Coface ne sont pas dans des conditions optimales pour juger de la solidité financière des entreprises concernées. Pour certains contrats en effet, les comptes fournis par l'entreprise concernée sont présentés selon des normes comptables locales, certains comptes ne sont pas consolidés, d'autres même n'ont jamais été audités. Il est parfois nécessaire, comme l'indique la DGTPE dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour de s'appuyer sur *« des comptes combinés, qui, pour peu que les soldes intragroupe soient correctement éliminés, donnent du résultat et de l'endettement du groupe une vision tout à fait comparable à celle que donnerait une consolidation. »*

- la direction du Budget émet globalement plus de réserves sur les dossiers examinés que la direction du Trésor ou la DGE. Des dossiers faisant l'objet de plusieurs réserves à la fois peuvent néanmoins être acceptés en commission des garanties (pour des raisons tenant parfois à des impératifs politiques ou de coopération technique entre États). Des éléments techniques supplémentaires ont été apportés par la DGTPE dans sa réponse à la Cour. Ils viennent utilement compléter les éléments issus de l'instruction menée par la Cour et démontrent qu'il peut durablement exister des divergences de vue entre les différentes administrations concernées sur tel ou tel dossier particulier ;

- les dossiers permettant la garantie de lignes de crédit n'ont jamais donné lieu à une question de principe au sein de la commission des garanties, alors que la direction du Budget émet des réserves systématiques sur ce type d'affaires. Une fois le principe de la garantie d'une ligne de crédit accepté (une seule ligne de crédit correspondant à plusieurs projets industriels), la commission des garanties ne se prononce pas sur l'examen des dossiers individuels imputables, la Coface ayant délégation pour en assurer la gestion. En général, la Coface établit cependant une fiche de délégation récapitulant les montants imputés. Cela n'a pas été le cas dans certains dossiers examinés sur place. Il serait opportun que la Coface établisse désormais systématiquement une fiche de délégation récapitulant les montants imputés afin d'avoir un suivi aussi précis que possible des projets venant s'imputer sur des lignes de crédit globales faisant l'objet de la garantie de l'État.

D. LA QUESTION DE L'ACCEPTATION DE PARTS ÉTRANGÈRES DANS LE PRODUIT EXPORTÉ

Il est utile de présenter d'abord les règles applicables avant le 17 janvier 2008 et ensuite les mesures annoncées ce jour.

1. Les règles applicables en France depuis le 26 mars 2004 (et jusqu'au 17 janvier 2008)

Par décision du ministre en charge du commerce extérieur en date du 26 mars 2004, ont été instaurées des règles d'incorporation automatique permettant de couvrir des parts étrangères, qu'elles soient d'origine d'un des pays de l'Union européenne ou hors Union européenne, sans qu'il soit nécessaire de saisir préalablement la DGE, dans la limite de certains plafonds.

Tableau n° 15 : Règles d'incorporation de parts étrangères applicables depuis le 26 mars 2004

	Catégories de prime 1, 2 et 3	Catégorie de prime 4 et 5	Catégorie de prime 6 et 7
Contrat inférieur ou égal à 1,5 million d'euros	40%, la part non Union européenne comptant double	40%, la part non Union européenne comptant double	
Contrat inférieur ou égal à 7,5 millions d'euros		30%, la part non Union européenne comptant double	
Contrat supérieur à 7,5 millions d'euros	30%, la part non Union européenne comptant double		20%, la part non Union européenne comptant double

Source : La Coface

Ces règles s'appliquent aux opérations qui font l'objet d'un passage en commission des garanties comme en procédure de délégation par la Coface.

Le système applicable jusqu'au 17 janvier 2008 présentait deux grandes caractéristiques : la première caractéristique était que, pour le calcul de ces parts, une distinction était établie entre les parts étrangères issues de pays de l'Union européenne et les parts étrangères issues des autres pays (qui comptaient double). Cela signifie qu'une part étrangère venant d'Allemagne à hauteur de 10% dans un contrat était comptabilisée pour 10% de parts étrangères et qu'une part étrangère venant du Pakistan à hauteur de 10% dans un contrat était comptabilisée pour 20% de parts étrangères.

La seconde caractéristique du système était que les pourcentages autorisés de parts étrangères étaient différents selon le montant du contrat et selon le classement du risque pays (classés en catégories 1, 2 ou 3 selon la terminologie OCDE). Ainsi, par exemple, au maximum, pour les contrats inférieurs à 7,5 millions d'euros, les parts étrangères ne devaient pas excéder 40% du montant du contrat (la part non Union européenne comptant double).

Dans le système français, l'assiette pour le calcul des pourcentages retenue par la Coface est la part rapatriable des contrats commerciaux (montant des contrats hors part locale). Lorsque la part étrangère dépasse les limites d'incorporation automatique, la garantie peut être envisagée, mais sous réserve de l'avis de la DGE, qui peut demander le recours au schéma de réassurance afin de couvrir la part étrangère excédentaire. Les modalités de couverture subordonnent par conséquent la garantie de la part réassurable à l'obtention d'une réassurance. Si la réassurance n'a pas pu être obtenue, la part étrangère excédentaire n'entre pas dans le champ de la garantie de l'État.

Ces procédures s'inspirent de la décision du Conseil européen du 10 décembre 1982 qui oblige les États membres à incorporer automatiquement dans leur couverture, les sous-traitances étrangères.

Tableau n° 16 : Rappel des règles européennes en matière d'incorporation automatique

Contrat inférieur ou égal à 7,5 millions d'euros	40% du montant total du contrat
Contrat supérieur à 7,5 millions d'euros et inférieur ou égal à 10 millions d'euros	3 millions d'euros
Contrat supérieur à 10 millions d'euros	30% du montant total du contrat

Source : La Coface

Les pourcentages sont calculés sur le montant total du contrat, sauf quand les dépenses locales dépassent 15% du montant du contrat. Dans ce cas, l'excédent de dépenses locales doit être déduit du montant du contrat servant de base au calcul.

2. Les comparaisons internationales

Certains assureurs sont très stricts en la matière, comme l'US EXIMBANK. D'autres au contraire ont une approche très souple, comme KEIK (Corée du Sud) ou NEXI (Japon). Plusieurs agences ont dans la période récente assoupli leurs conditions de couverture des parts étrangères :

- les pourcentages de parts étrangères éligibles à la garantie ont pu être augmentés dans certains cas. Par exemple, ECGD accepte depuis juin 2007 de couvrir un montant de part étrangère pouvant atteindre jusqu'à 80% du montant du contrat (à comparer avec 40% précédemment), quels que soient le montant du contrat et l'origine des biens ;
- la définition de la part nationale a été elle-même élargie. Par exemple, certaines agences accordent un traitement spécifique aux prestations réalisées par les filiales étrangères de leurs exportateurs en traitant, cette part, partiellement ou en totalité, comme une part nationale. On peut citer le cas de l'agence comme Atradius (Pays-Bas), E-HERMES (Allemagne), (OeKB (Autriche), SACE (Italie) ;
- des critères d'intérêt national peuvent être pris en compte. Certains assureurs-crédit ne se limitent plus à des critères prédéfinis, mais adoptent une approche plus qualitative permettant d'évaluer, au cas par cas, l'impact positif pour leur économie d'un contrat, et ce, même si la part étrangère dépasse les limites habituellement définies. On peut citer le cas d'EDC (Canada), d'EKF (Danemark), et d'Atradius (Pays-Bas).

3. Les mesures annoncées en janvier 2008

Ces mesures sont de deux ordres.

- Désormais, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 75 millions d'euros, il n'existe plus les mêmes exigences qu'auparavant en termes de parts étrangères. La DGTPE fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour la règle selon laquelle « *pour être éligible à la garantie Coface, le minimum de part française doit être au moins égal à 20% du montant du contrat.* »

Ainsi, dans un dossier, les parts étrangères pourraient atteindre jusqu'à 80% du total, dès lors que l'entreprise a un chiffre d'affaires annuel inférieur à 75 millions d'euros, et ce quel que soit le montant du contrat lui-même.

- Pour les autres entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 75 millions d'euros), il est prévu une incorporation automatique de la part étrangère à hauteur de 50% de la part rapatriable pour tout contrat dont le montant est inférieur ou égal à 500 millions d'euros.

Dans les autres cas (part étrangère supérieure à 50% ou contrat supérieur à 500 millions d'euros), l'avis de la DGE sera systématiquement demandé²⁴. Il est cependant indiqué dans la question de principe du 30 janvier 2008 que s'agissant de l'assurance-crédit, « *en cas de dépassement du plafond fixé pour l'incorporation*

²⁴ Dans son intervention en date du 17 janvier 2008, le secrétaire d'État indiquait : « *l'administration pourra ainsi concentrer son attention sur les dossiers importants, dont nous avons fixé le seuil à quelques centaines de millions d'euros.* »

automatique, si une réassurance doit être recherchée pour une part étrangère, cette part pourra être garantie et il reviendra à la Coface d'obtenir une réassurance auprès de son (ses) homologue(s) étranger(s). En l'absence de réassurance, la part étrangère sera prise en charge par la Coface en totalité ou en partie sur la base d'un avis qui devra être rendu par la DGE au plus tard à la prise de décision. »

La question du pourcentage souhaitable des parts françaises et étrangères dans les opérations aidées ne fait pas l'objet d'un consensus au sein des différentes administrations concernées, comme en témoignent les réserves inscrites par le ministère du budget au compte-rendu de la réunion de la commission des garanties en date du 30 janvier 2008.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du Budget revient sur ce point et juge nécessaire de demeurer « *vigilant en matière de part étrangère* ». Elle estime que le fait de « *ne plus contrôler celle-ci dès qu'il s'agit d'une entreprise, même filiale de grand groupe, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 75 millions d'euros nous semble sujet à débat* ».

Par ailleurs, elle note que « *la règle selon laquelle, pour les dossiers de moins de 500 millions d'euros, on incorpore automatiquement des parts étrangères de 50% revient à accepter des contrats où la part industrielle française est minoritaire.* »

Le système applicable jusqu'en janvier 2008 présentait deux grandes caractéristiques : la première était que, pour le calcul de ces parts, une distinction était établie entre les parts étrangères issues de pays de l'Union européenne et les parts étrangères issues des autres pays (qui comptaient double). Cela signifie qu'une part étrangère venant d'Allemagne à hauteur de 10% dans un contrat était comptabilisée pour 10% de parts étrangères et qu'une part étrangère venant du Pakistan à hauteur de 10% dans un contrat était comptabilisée pour 20% de parts étrangères.

La seconde caractéristique du système était que les pourcentages autorisés de parts étrangères étaient différents selon le montant du contrat et selon le classement du risque pays (classés en catégories 1, 2 ou 3 selon la terminologie OCDE). Ainsi, par exemple, au maximum, pour les contrats inférieurs à 7,5 millions d'euros, les parts étrangères ne devaient pas excéder 40% du montant du contrat (la part non Union européenne comptant double).

Depuis janvier 2008, les règles ont changé et permettent d'accorder la garantie de l'Etat à des opérations incorporant un pourcentage plus important de composantes étrangères.

Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 75 millions d'euros, seule s'applique désormais la règle selon laquelle pour être éligible à la garantie Coface, la part française doit être au moins égale à 20% du montant du contrat. Ainsi, *a contrario*, il apparaît que, dans un dossier, les parts étrangères pourraient atteindre jusqu'à 80% du total, dès lors que l'entreprise exportatrice a un chiffre d'affaires annuel inférieur à 75 millions d'euros, et ce quel que soit le montant du contrat lui-même.

Pour les autres entreprises (celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 75 millions d'euros), il est prévu une incorporation automatique de la part

étrangère à hauteur de 50% de la part rapatriable pour tout contrat dont le montant est inférieur ou égal à 500 millions d'euros. Dans les autres cas de figure (part étrangère supérieure à 50% ou contrat supérieur à 500 millions d'euros), l'avis de la DGE sera systématiquement demandé.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du Budget juge nécessaire de demeurer « *vigilant en matière de part étrangère* ».

La question du pourcentage souhaitable des parts françaises et étrangères dans les opérations aidées ne fait manifestement pas l'objet d'un consensus de la part des différentes administrations concernées. Ces nouvelles mesures posent la question de la nature des exportations que l'on recherche à soutenir. Cette problématique donne lieu à des réponses différentes selon les systèmes et les pays concernés.

III. LA GARANTIE DES CHANGES : ETAT DES LIEUX ET ÉVOLUTIONS POSSIBLES

La sous-direction DMT 6 est en charge des garanties spécifiques, c'est-à-dire en premier lieu de la garantie des changes (mais également de l'assurance-caution et de la garantie des préfinancements).

A. UNE PLUS-VALUE THÉORIQUE PAR RAPPORT AUX COUVERTURES PROPOSÉES PAR LE MARCHÉ

1. Le principe de la garantie des changes

Lorsqu'un exportateur émet une proposition commerciale en devises, il ne connaît pas le cours de change qui sera en vigueur à la date de signature, s'il remporte le contrat. Il est donc soumis à un double aléa : le succès de sa proposition pour le marché et le risque de changes entre le moment de la proposition et celui du paiement.

Les banques proposent des produits financiers adaptés : les options de change. L'exportateur peut acheter une option de vente de devises qu'il n'exercera que s'il remporte le marché. L'exportateur devrait acheter des options couvrant le montant total de tous les appels d'offre auxquels il candidate pour être parfaitement couvert, tout en sachant qu'il n'emportera qu'une partie d'entre eux. Il s'agit d'une solution coûteuse mais individuellement, l'exportateur n'a pas de moyens d'estimer un pourcentage d'échec.

Si les risques de change individuels des exportateurs sont mutualisés, il est possible, grâce au raisonnement statistique, d'estimer le taux de conclusion et donc de ne couvrir qu'une partie du risque de change potentiel total.

La Coface a développé une logique assurantielle pour proposer aux exportateurs la garantie des changes. La part couverte étant plus faible, cette solution est pour l'exportateur moins onéreuse qu'une option de change. La Coface pallie de fait une défaillance de marché puisque ni les banques, ni les assureurs n'ont pu ou voulu isoler ce type de risque pour développer un produit assurantiel moins cher qu'une couverture optionnelle. S'agissant d'une assurance et non d'un produit financier, elle ne peut pas se revendre, ce qui constitue une différence majeure par rapport à une couverture en option.

Dans leur réponse aux observations provisoires de la Cour, les services de la Coface relèvent qu'« *une option de change est pour l'entreprise un instrument financier de couverture parfait mais très onéreux, puisqu'il ne sert à rien pour tous les contrats perdus. Les produits Coface permettent de limiter fortement ce coût, en échange du renoncement par l'entreprise au gain qu'elle aurait sur une couverture gagnante dans le cas où son contrat est perdu.* »

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE indique : « *certes, ces options sont utiles, mais elles ne sont pas sans risque pour l'exportateur : elles l'exposent à une perte équivalente à la valeur de l'option dans le cas où il ne remporte pas le marché et, par conséquent, ne les exerce pas.* »

La DGTPE fait enfin remarquer que « *dans les faits, les banques ne proposent aucun mécanisme de type assurantiel qui couvre complètement le risque associé à la variation des cours pendant la période de remise d'offres. La garantie de change proposée par la Coface avec la garantie de l'Etat n'a pas d'équivalent sur le marché pour soutenir nos entreprises dans un contexte d'euro fort; notamment dans des secteurs fortement exposés, comme l'aéronautique. Elle est par ailleurs beaucoup moins coûteuse que les options du marché. Les équipementiers aéronautiques sont particulièrement attachés à ce dispositif, qui contribue directement à la compétitivité de la filière aéronautique française (et plus largement européenne).* »

2. Les caractéristiques de la garantie des changes

a. Le produit

La garantie des changes existe en deux versions²⁵ :

- l'assurance change négociation sans intéressement, dite « NEGO », qui indemnise 100% de la perte de change en cas de dépréciation de la devise jusqu'aux échéances de paiement mais ne permet pas à l'assuré de bénéficier de son appréciation ;

- l'assurance change négociation avec intéressement, dite « OPA », qui indemnise 100% de la perte de change en cas de dépréciation de la devise jusqu'aux échéances de paiement et permet à l'assuré de bénéficier de 50 ou 70% de l'appréciation de la devise pendant la période de négociation commerciale uniquement.

Dans les deux cas, le montant de prise en garantie par entreprise et par contrat est plafonné²⁶. Il n'existe pas de quotité non garantie pour la garantie des changes comme c'est le cas pour les autres procédures publiques. La procédure de la garantie des changes est scindée en deux périodes : la période de négociation (impérative) et la période de réalisation (facultative). La période de négociation peut être comprise entre trois et vingt-quatre mois. Si le contrat est obtenu par l'entreprise, et si cette dernière en fait la demande, la police peut garantir un cours de change jusqu'au règlement des factures. La durée de cette période dite de réalisation est variable selon les devises. Dans trois cas de figure, il est mis fin à la garantie :

- la période de couverture expire ;

²⁵ Il existe également aussi une « garantie contrat » accordée à un exportateur sur le point de signer un contrat en devise. Cette garantie, plus chère, tient compte du risque résiduel que le contrat signé ne soit pas exécuté.

²⁶ 60 millions de dollars en début de période puis 80 millions de dollars depuis le 30 janvier 2002 puis 120 millions d'euros depuis le 11 octobre 2006.

- l'assuré perd l'appel d'offre (la Coface déboucle alors ses positions) ;
- l'assuré gagne l'appel d'offre (la couverture est complétée à 100%).

b. La prime

La prime perçue par la Coface sur ce produit se décompose en deux éléments : une prime perçue lors du dépôt de la signature de la police (partiellement remboursable en cas de fin prématurée des négociations) et un complément perçu en cas de signature effective du contrat avec l'acheteur : la prime OPA avec intéressement est plus chère que la prime NEGO ; plus la devise est volatile, plus la prime est élevée. Plus la durée de négociation (et non d'exécution du contrat²⁷) est longue, plus la prime est élevée.

3. La gestion de la garantie des changes

La gestion commerciale et administrative de la garantie des changes est assurée par la DMT 6. La « cellule marchés » de la direction financière se charge de la gestion technique du produit et des opérations de couverture. Une commission des garanties spécifique au produit « changes »²⁸ se réunit tous les mercredis pour analyser le résultat hebdomadaire et décider la prise en garantie des dossiers hors délégation, c'est-à-dire les affaires militaires et celles dont l'encours dépasse 15 millions d'euros.

Pour les affaires en délégation comme pour celles qui font l'objet d'un passage en commission des garanties, un des critères utilisés pour décider d'accorder ou non la garantie est l'existence d'un aléa sur la conclusion du contrat, c'est-à-dire l'existence d'une concurrence réelle. L'objectif est de ne pas parasiter le modèle économétrique qui repose justement sur l'existence d'un aléa.

B. UN MODÈLE DE COUVERTURE FRAGILISÉ PAR LA BAISSSE DES ENCOURS ET LA CONCENTRATION DU RISQUE

1. Le modèle de couverture interne de la Coface

La stratégie de couverture diffère selon la devise et le montant du contrat.

a. Les contrats en dollars américains

Lorsque le risque de change concerne le dollar américain, la Coface distingue en fonction de leur montant :

- *les contrats d'un montant inférieur à 35 millions d'euros* sont dits « mutualisables ». L'historique est suffisant pour que la Coface ait pu développer un modèle économétrique permettant d'évaluer le taux de conclusion, et par conséquent, la proportion d'encours à couvrir en fonction de l'évolution de variables exogènes et endogènes. Ce taux est recalculé quotidiennement et la salle des marchés ajuste sa couverture au jour le jour en fonction de leur évolution ;
- *les contrats d'un montant supérieur à 35 millions d'euros* sont dits « risques spécifiques ». La base statistique a été jugée trop réduite et n'est pas assez homogène pour permettre le développement d'un modèle économétrique similaire à celui utilisé

²⁷ Dès lors que le contrat est signé, il est possible de faire une vente à terme et l'aléa disparaît. C'est le cours garanti qui varie en fonction de la durée d'exécution du contrat et non la prime.

²⁸ La Commission des garanties de change est composée de la direction du Budget, de la DGTPE, du responsable de la salle des marchés et du sous-directeur DMT 6.

pour les risques mutualisables. La Coface utilise alors un modèle dit « optionnel ». Sur la base d'observations historiques, la Coface a déterminé l'amplitude d'incertitude sur la valeur du taux de conclusion, c'est-à-dire le *minimum* et le *maximum* historiques d'entrée en vigueur. Sur la partie « certaine » (en deçà du *minimum* historique), soit 20% de l'encours environ, la Coface se couvre par des ventes à terme car elle considère qu'au moins 20% des contrats entreront en vigueur. Sur la partie comprise entre le *minimum* et le *maximum* historique (environ 40%), la Coface se couvre en options. Sur la partie située au-delà du maximum historique, la Coface ne se couvre pas, estimant que la probabilité que le taux de conclusion dépasse le maximum historique est infime. Si les *maxima* et *minima* constatés évoluent, la Coface ajuste sa stratégie de couverture pour l'avenir.

b. Les contrats libellés dans d'autres devises

Pour les contrats libellés en Livre Sterling ou en Yen, la Coface applique la même stratégie de couverture que pour les risques spécifiques en USD, c'est-à-dire la stratégie optionnelle. Seuls les *minima* et *maxima* historiques diffèrent. Pour les contrats libellés dans d'autres devises, le nombre de garanties ne permet pas d'obtenir des résultats satisfaisants relatifs à l'historique des taux de conclusion. C'est donc la stratégie « 0/100 » qui a été retenue.

Cette stratégie binaire consiste à couvrir la totalité de la garantie potentielle par une vente à terme de devises si la Coface est en situation d'indemniser l'assuré (dépréciation de la devise face à l'euro) et de ne pas couvrir lorsque l'assuré est en situation de reversement de son bénéfice de change à la Coface (appréciation de la devise face à l'euro). Compte tenu de son principe, les coûts de gestion de la stratégie 0/100 peuvent donc s'avérer non négligeables lorsque la devise oscille autour du cours garanti.

2. La baisse des encours et de la concentration du risque

La création de l'euro a supprimé le risque de change interne à la zone, principale destination des exportations françaises. La création d'une monnaie unique de référence permet également de facturer en euros certaines exportations pourtant extérieures à la zone et, ainsi, de faire porter le risque de change sur l'acheteur.

Les exportateurs ont donc moins besoin de recourir à une couverture contre le risque de change et les flux de prise en garantie diminuent.

Tableau n° 17 : Evolution du montant de garanties délivrées au cours de la période 2002-2006
En M€

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Montant de garanties délivrées	3 104	2 716	2 326	2 646	2 192
Variation n-1	/	- 13%	- 14%	+ 14%	- 17%

Source : La Coface

Les encours garantis suivent cette même tendance.

Tableau n° 18 : Evolution des encours garantis au titre de la garantie des changes sur la période 2002-2006

En M€

Année	2003	2004	2005	2006
Encours potentiel et certain moyen	3 809	3 065	2 286	1 820
Variation	/	- 20%	- 25%	- 20%

Source : Rapport d'activité sur les opérations effectuées par Coface pour le compte de l'État – Réalisations 2002 à 2006

La baisse du volume de garanties accordées s'est accompagnée d'une baisse plus rapide du nombre de polices délivrées, ce qui traduit une légère augmentation des montants moyens garantis par police, et par conséquent une tendance à la concentration du risque. Le montant moyen garanti par police a diminué entre 2002 et 2004 mais a depuis augmenté de 35% pour s'établir à 4,74 millions d'euros par police en moyenne.

Tableau n° 19 : Montant moyen garanti par police

En M€

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Prises en garanties sur l'année	3 104	2 716	2 326	2 646	2 192
Nombre de polices délivrées	695	832	836	789	462
Montant moyen garanti par police	4,47	3,26	2,78	3,35	4,74
Variation du montant moyen par police	/	- 27%	- 17%	+ 21%	+ 41%

Source : La Coface

L'augmentation du montant moyen garanti par police traduit plus la concentration des assiettes garanties sur quelques gros contrats qu'une hausse homogène.

Tableau n° 20 : Part des polices d'un montant supérieur à 15 M€

Année	2003	2004	2005	2006
Nombre de polices d'un montant supérieur à 15M€	38	33	45	31
% du nombre total de polices	4,8%	3,9 %	5,7 %	6,7 %
Assiette garanties d'un montant supérieur à 15M€	1 354 M€	1 016 M€	1 495 M€	1 408 M€
% du total d'assiettes garanties	49,8 %	43,7 %	56,5 %	64,2 %

Source : Rapport de l'Inspection générale des finances de septembre 2007

Outre le fait que les PME exportent peu en dehors de la zone euro et sont donc moins exposées au risque de change, cette tendance a été favorisée par l'augmentation progressive du plafond de l'assiette garantie : 60 millions de dollars en début de période, 80 millions de dollars à partir du 30 janvier 2002 puis 80 millions d'euros en avril 2005²⁹. Il est désormais de 120 millions d'euros depuis le 11 octobre 2006.

La concentration des encours de la garantie des changes sur un petit nombre de polices de tailles importantes diminue le nombre de contrats mutualisables au profit des contrats spécifiques. Or la gestion de ces derniers repose sur une stratégie de couverture optionnelle, plus chère.

Tableau n° 21 : Part des garanties spécifiques dans l'encours potentiel

Année	2003	2004	2005	2006
Garanties mutualisables	27 %	46 %	50 %	35 %
Garanties aéronautiques	42 %	33 %	2 %	0 %
Garanties spécifiques	31 %	21 %	48 %	65 %

Source : Rapport de l'Inspection générale des finances de septembre 2007

²⁹ Le changement d'unité a impliqué en avril 2005 une augmentation de fait de 30% du plafond.

C. UNE GESTION TECHNIQUE COÛTEUSE ET NON DÉPOURVUE DE RISQUES

1. Une gestion technique coûteuse

La garantie des changes doit être gérée « à l'équilibre ». Cette notion est à comprendre comme la compensation réciproque à moyen terme des primes facturées, des indemnités versées, des récupérations (appels des bénéficiaires de change) et des résultats d'arbitrage de la salle des marchés. Au cours de la période examinée par la Cour, cet objectif a toujours été atteint si l'on exclut la rémunération versée à la Coface et donc le coût de gestion du dispositif.

Si le résultat total a été positif en 2006, il a été négatif sur le reste de la période, ce qui correspond à une perte cumulée de 12,4 millions d'euros.

Tableau n° 22 : Résultat financier de la garantie des changes au cours de la période 2002-2006

En M€

Année	2002	2003	2004	2005	2006	Total sur la période
Résultat assurance	38,5	- 147,7	- 167,7	- 101,4	- 8,5	- 386,8
<i>Dont prime</i>	<i>10,7</i>	<i>10,9</i>	<i>10,9</i>	<i>8,4</i>	<i>7,6</i>	<i>48,5</i>
<i>Dont indemnités</i>	<i>- 37,7</i>	<i>- 160,9</i>	<i>- 181,1</i>	<i>- 121,4</i>	<i>- 27,7</i>	<i>- 528,8</i>
<i>Dont reversements</i>	<i>65,5</i>	<i>2,3</i>	<i>2,5</i>	<i>11,6</i>	<i>11,6</i>	<i>93,5</i>
Opérations de couverture	- 38,3	152,1	172,8	102,6	14,7	403,9
Coûts de gestion	- 7,1	- 6,9	- 5,5	- 5,3	- 4,7	- 29,5
Résultat total	- 6,9	- 2,5	- 0,4	- 4,1	1,5	-12,4

Source : Rapport sur les opérations effectuées pour le Compte de l'État par Coface et Natixis – Exercice 2006

Le coût de gestion de la garantie des changes est lié à la taille critique nécessaire pour assurer la continuité de cette activité non mutualisable avec d'autres procédures publiques ou avec des activités compte propre. Une trentaine de personnes est affectée à la gestion opérationnelle des différents aspects de cette procédure (front office, back office, middle office, DMT).

Dans leur réponse à la Cour, les services de la Coface jugent que le résultat de la garantie est mieux apprécié par son résultat économique suivi en valeur de marché (dit « Coface to market »). Sur la période 2002-2006, selon cette approche, la garantie de change a été bénéficiaire pour l'Etat de +3.23 millions d'euros, après coûts de gestion. Les services de la DGTPE développent la même analyse que ceux de la Coface ; ils considèrent que « *La notion de résultat économique brut, parfois dénommé « Coface to market » (...) nous paraît plus représentative de l'équilibre de la procédure.* » Le tableau ci-après a été transmis à la Cour par la DGTPE.

Tableau n°23 : La garantie des changes au cours de la période 2002-2006

Résultats Coface to Market

	2002	2003	2004	2005	2006	Total sur période
Résultat Coface to Market	+7,03	-18,85	+38,48	+3,69	+2,38	+32,73
Coûts de gestion	-7,1	-6,9	-5,5	-5,3	-4,7	-29,5
Résultat après coût de gestion	-0,07	-25,75	+32,98	-1,61	-2,32	+3,23

Source : Réponses à la Cour de la part des services de la Coface et de ceux de la DGTPE

2. Un risque résiduel malgré les procédures de contrôle interne

Les risques opérationnels liés à une activité de marché sont élevés. La garantie des changes a été au demeurant la première procédure publique à faire l'objet d'une cartographie des risques. Des actions ont été entreprises pour réduire le risque résiduel.

Des procédures de contrôle interne, assises sur la séparation classique entre front, back et middle office, existent. Le front office réalise les transactions, le back office les contrôle et les enregistre et le middle office effectue des analyses périodiques sur la base des informations transmises par le back office. L'État a également fixé à la Coface des limites de positions fixes par devise. En interne, la Coface s'impose des limites plus strictes. Un programme informatique de type « mouchard » vérifie toutes les cinq minutes que ces limites ne sont pas dépassées et informe le front, le middle et le back office si c'est le cas.

D. LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES

Si l'on souhaitait aller au-delà des modalités de gestion actuelles, les pistes d'évolution possibles seraient au nombre de trois.

1. Première possibilité : augmenter les primes pour se rapprocher de l'équilibre réel

Une augmentation des primes permettrait de réduire le coût de cette procédure pour l'État. L'objectif devrait être l'équilibre réel de la procédure à moyen terme, et non l'équilibre technique. La garantie des changes repose sur l'idée que, grâce à une mutualisation des risques par un assureur, il est possible d'offrir aux exportateurs une couverture moins chère que celle proposée par les banques. Si le coût complet d'une couverture Coface est supérieur au prix d'une couverture bancaire, ce produit n'a plus lieu d'être.

La DGTPE relève dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour que *« s'agissant de l'augmentation des primes, celles-ci sont déjà régulièrement revues pour assurer l'équilibre de la procédure. »* Elle note que *« pour autant, la couverture Coface n'est pas devenue plus chère que les options de change à la monnaie proposées par le marché : actuellement son coût représente moins de 1% du montant garanti contre 2 ou 3% pour les couvertures du marché. »*

2. Deuxième possibilité : transférer la gestion technique du produit à un opérateur disposant de la taille critique pour réduire les coûts

La garantie des changes se caractérise par des coûts fixes élevés liés à la nécessité d'avoir une salle des marchés opérationnelle en continu et aux contrôles nécessaires pour maintenir le risque résiduel à des niveaux acceptables. Ces coûts ne peuvent être mutualisés au sein de la Coface qui ne dispose en compte propre d'aucune activité connexe. Dès lors, le transfert de la gestion technique de la garantie des changes à une institution financière ayant une activité développée sur les marchés des changes permettrait de réduire les coûts fixes grâce à leur mutualisation. Cette situation pourrait également être plus satisfaisante du point de vue des risques opérationnels.

D'après la DGTPE, *« la possibilité de transférer la gestion technique de la garantie à un opérateur disposant d'une taille critique pour réduire les coûts soulève*

des questions de confidentialité et de conflit d'intérêt potentiel qui nous conduisent à envisager cette hypothèse avec la plus grande prudence. »

L'argument développé par la DGTPE doit être relativisé. L'opérateur qui serait choisi dans un tel cas de figure serait bien évidemment tenu de respecter une clause de confidentialité intégrale ; une équipe spécifique pourrait être dédiée à la gestion de ces procédures, ce qui empêcherait les risques que d'éventuels conflits d'intérêts ne surviennent.

3. Troisième possibilité : abandonner le produit et laisser le marché couvrir le risque de change

L'option, évoquée par la Cour dans ses observations provisoires, consistant à supprimer ce produit pourrait se justifier par l'existence de produits bancaires offerts par les établissements financiers.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE considère pour sa part que cette option *« se heurte au fait illustré précédemment qu'aucun des produits bancaires offerts par le marché ne répond complètement au besoin avéré des exportateurs, surtout dans un contexte où la parité euro/ dollar pèse fortement sur la compétitivité des entreprises françaises. »*

La procédure de garantie des changes pourrait faire l'objet d'évolutions dans les années à venir, mais à ce stade, les services de la DGTPE indiquent leurs réticences s'agissant notamment de la possibilité de transférer la gestion technique du produit à un autre opérateur disposant d'une taille critique.

PARTIE III : LE COMPTE DES PROCEDURES PUBLIQUES

I. LA CONTEXTURE DU COMPTE ET SA CERTIFICATION

A. LE CADRE NORMATIF

1. Le référentiel comptable du compte de gestion des procédures publiques

L'établissement du compte de procédures publiques gérées par la Coface s'appuie sur un référentiel comptable spécifique depuis 1999. Ce référentiel instaure la production d'un bilan qui donne une vision patrimoniale de ces opérations et d'un compte de résultat par exercice de souscription permettant la comparaison entre les primes et les sinistres. Les opérations sont désormais tenues selon une comptabilité de droits constatés, nécessitant la constatation de provisions³⁰.

Le recueil des principes comptables applicables à partir du 1^{er} janvier 2004 aux opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État est annexé à la convention de gestion et rappelée dans la partie « principes généraux » de l'annexe des comptes. Pour l'exercice 2003, les principes comptables en vigueur étaient relatifs à la précédente convention.

Hormis les modalités de provisionnement des sinistres futurs et des créances qui sont basés sur la catégorie des risques OCDE, le référentiel comptable appliqué par la Coface s'inspire du référentiel comptable des assurances.

Principes généraux régissant la comptabilité des opérations d'assurance

Le contrat d'assurance est un acte par lequel une partie (*l'assureur*) accepte un risque d'assurance en s'engageant à indemniser une autre partie (*le souscripteur*) ou un autre bénéficiaire en cas de survenance future d'un événement aléatoire précis (*l'évènement assuré*) qui affecterait défavorablement le souscripteur ou un autre bénéficiaire. Ce contrat prévoit également le paiement, généralement préalable, d'une somme convenue entre les parties. Le risque peut être transféré partiellement ou en totalité par l'assureur à un tiers (*réassureur*).

Contrairement aux activités industrielles et commerciales ordinaires, **l'encaissement** des ressources dans le secteur assurantiel précède généralement le décaissement des charges.

³⁰ Entre autres : provisions pour menaces de sinistres destinées à couvrir les impayés déclarés non indemnisés, provisions pour risques futurs, dépréciation des créances destinées à retranscrire l'estimation des récupérations à venir sur les créances indemnisées.

La réglementation comptable des assurances prévoit l'enregistrement **en produits** de la prime d'assurance. La **provision pour primes non acquises** calculée prorata temporis correspond à la partie de la prime restant à courir entre la date de clôture de l'exercice et la date d'échéance de la prime.

Dans la mesure où l'engagement de la compagnie de prendre en charge les événements aléatoires futurs couverts par les contrats constitue la contrepartie de ces primes, il s'agit d'un passif pour l'entreprise d'assurance, à couvrir par des **provisions** suffisantes pour en assurer le cas échéant le règlement intégral.

A titre illustratif, **la provision pour sinistres** correspond à l'estimation du coût de l'ensemble des sinistres déclarés et non encore réglés à la clôture de l'exercice.

Les **sinistres futurs**, survenus mais non encore déclarés³¹, font l'objet d'une évaluation basée sur la meilleure estimation du risque à venir, par ensembles homogènes de risques. La méthode d'évaluation de la provision correspondante appliquée par la Coface est fondée sur les dispositions de l'accord OCDE du 18 septembre 1997³².

Le code des assurances³³ autorise les entreprises d'assurance à constituer des **provisions pour égalisation**, dont l'objet est de reporter des bénéfices afin de faire face à d'éventuels événements exceptionnels en matière de sinistralité, ou à lisser les fluctuations de sinistralité dans le temps. En application de l'article R. 331-35 du code des assurances, ces dispositions ne sont pas applicables aux opérations d'assurance-crédit à l'exportation pour le compte ou avec la garantie de l'Etat. Le compte des procédures publiques gérées par la Coface n'intègre pas ce dernier type de provision.

La certification de ce compte a été confiée, en l'absence de personne morale qui en soit le support, à un « expert ayant qualité de commissaire aux comptes » appointé par la Coface. On peut s'interroger sur le recours, pour la certification du compte de gestion des procédures publiques, au commissaire aux comptes de la Coface elle-même³⁴.

2. Les normes comptables de l'État : une mention en annexe

En élaborant les normes comptables de l'État, le comité des normes de comptabilité publique a constaté que le plan comptable général ne définissait pas de manière précise les catégories d'engagements à faire figurer dans les états financiers et que la présentation des engagements dans les comptes des entreprises devait s'attacher à donner une information conforme aux principes généraux de la comptabilité et notamment à celui de l'image fidèle du patrimoine.

³¹ Ou IBNR.

³² Cet accord fixe, par catégories de pays définies dans le cadre de réunions multilatérales, un taux de prime et prévoit un ajustement possible de ce taux en fonction des garanties accordées. Cet élément constitue une observation reprise chaque année dans le rapport d'audit contractuel de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes.

³³ Article R 331-6 (6°).

³⁴ La convention signée le 9 juin 2008 entre l'État et la Coface prévoit que l'expert est désigné par le Ministre de l'économie, de l'Industrie et de l'emploi.

Pour l'État le recensement des engagements à mentionner dans l'annexe s'avère plus difficile que pour une entreprise tant en raison de leur nombre que de la diversité de leurs caractéristiques. Dans sa partie illustrative, la norme n°13 relative aux engagements à mentionner dans l'annexe rappelle que la gestion des procédures publiques par la Coface est réalisée avec la garantie de l'État au titre de ses missions d'intérêt général.

L'activité et le bilan du compte des procédures publiques gérées par la Coface sont retracés en annexe du compte général de l'État, dans la partie relative aux engagements hors bilan³⁵.

3. L'examen des comptes fait apparaître des insuffisances

a. L'absence de manuel comptable

Il n'existe pas de manuel de procédures comptables. Au vu des spécificités des procédures publiques gérées par la Coface pour le compte de l'État, un véritable guide des procédures comptables trouverait toute son utilité.

La Coface, dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, rappelle « *l'existence de documents précisant les schémas comptables et les procédures de contrôle* » tels que les spécifications détaillées basées sur des schémas comptables permettant les développements informatiques, le dossier de contrôle produit par les directions DMT, DF et DAP. Ces documents ne sont pas homogènes et ne constituent pas une matière directement exploitable pour un utilisateur, même expérimenté. Les documents mentionnés par la Coface ne correspondent pas aux attentes de la Cour. La DGTPE ne verrait « *que des avantages à la mise en place d'un manuel de procédures comptables. Un tel cadre de référence serait fort utile aux employés de la Coface ainsi qu'aux Commissaires aux comptes et aux agents de la DGTPE chargés de la tutelle. Le fait que les procédures comptables soient déjà documentées, même de façon éparse, devrait justement faciliter cet exercice* ».

b. La refonte de l'annexe

L'annexe au compte ne respecte pas les exigences en matière d'information financière : le tableau des réserves patrimoniales est erroné et ne retrace pas le correct historique des bénéfices et pertes pour chacune des procédures gérées par la Coface depuis son origine, la Coface justifiant cette situation par les contraintes du système d'information comptable.

La DGTPE rappelle que « *le document de référence précisant les exigences et obligations en matière financière est le Référentiel Comptable annexé à la convention de gestion* ». La Cour est consciente de cette contrainte. Il apparaît cependant nécessaire de revoir le contenu de l'annexe, et par conséquent de modifier l'annexe II à la convention de gestion.

c. La tenue de la comptabilité et les problèmes informatiques

L'exercice de comparaison d'un exercice à l'autre reste difficile. Comme le précise l'annexe des comptes 2006, « *pour satisfaire aux exigences des différentes*

³⁵ Page 142 du CGE pour 2006. Pour l'exercice 2007, le bilan du compte des opérations gérées par la Coface pour le compte de l'Etat n'apparaît plus en annexe. Seule la partie descriptive a été maintenue.

évolutions nécessaires en vue de passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale d'engagements, la Coface a engagé un processus de refonte de son système d'information et des ses procédures comptables ». Depuis 1999, année de mise en place du référentiel comptable, ce processus n'est pas achevé.

Depuis l'arrêté des comptes 2004, l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes a pu constater les effets positifs du renforcement des procédures de supervision du processus de production et d'arrêté des comptes ainsi que l'amélioration de la qualité des travaux menés par la Coface. Cependant, il estime que le dispositif de contrôle interne reste encore fragile et que le renforcement de certains processus de contrôle doit être poursuivi. Il mentionne à ce titre que deux chantiers informatiques importants pour la fiabilisation de l'information financière sont toujours en cours au 31 décembre 2006.

Il s'agit, en premier lieu, des écritures cumulées et sans spécification³⁶ générées dans l'application informatique « moratoires » ou MR, mise en service en 1998 pour gérer les créances consolidées. Depuis plusieurs années, l'expert recommande une évolution du système d'information afin de limiter ces écritures qui compliquent le rapprochement des données liées aux récupérations et aux désactivations de créances.

Il s'agit, en second lieu, des développements informatiques nécessaires à la correcte comptabilisation des écritures de correction sur exercices antérieurs qui n'ont pas été réalisés, ce qui oblige là encore à un suivi extra comptable.

La mise en application de la version 5 de l'application « moratoires » (MR) en août 2006 qui gère les accords de consolidation a généré de nombreux dysfonctionnements³⁷. Cette application a été développée à l'origine en interne et conçue pour la gestion quotidienne des opérations d'assurance-crédit. Ce n'est pas un outil de restitution au sens des exigences comptables et de contrôle interne. L'expert a relevé, au cours de son audit sur les comptes de 2005, que des contrôles visant à fiabiliser certains des postes clés du bilan, notamment les créances consolidées, n'étaient pas effectués de manière régulière et que les anomalies informatiques sur l'application de gestion des créances consolidées MR de décembre 2005 n'avaient été détectées que tardivement sur l'année 2006.

Du fait de ces insuffisances, le rapport général de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes conduit à une certification avec réserve portant sur la qualité du chemin de révision relatif aux stocks de créances (capital secondaire et intérêts moratoires³⁸).

Les accords sur les pays pauvres très endettés (PPTE) ne sont pas gérés dans MR mais suivis de manière extracomptable et font l'objet d'écritures manuelles. L'expert a relevé dans son rapport de restitution à la DGTPE sur les comptes 2006 des difficultés pour justifier le stock de créances de certains PPTE.

³⁶ Ecritures dites de type « cumul » et « régularisation »

³⁷ L'annexe des comptes 2005, quant à elle, mentionne la mise en évidence d'anomalies faisant suite à la mise en production de la version 4 de l'application MR. Ces anomalies portaient sur 20 pays et ont fait l'objet de corrections manuelles dans l'application comptable.

³⁸ La capital primaire est la créance commerciale d'origine ayant donné lieu à restructuration, le capital secondaire est constitué des intérêts de retard capitalisés et des intérêts moratoires échus et impayés.

d. La coordination entre les directions de la Coface

Selon le compte rendu de l'expert, l'arrêté 2006 a mis en évidence la nécessité de renforcer la coordination et la communication entre les différentes directions, notamment sur les sujets transverses et les options de gestion.

La Cour ne peut qu'adhérer à ce constat. A plusieurs reprises, les interlocuteurs de la Coface ont renvoyé les questions posées au cours de l'instruction sur les services opérationnels, ces derniers les renvoyant eux-mêmes vers les responsables des fonctions support. Certains comptes rendus à la DGTPE sont établis sous l'ancienne présentation des comptes mise en place par l'ancien responsable du service d'audit, parti à la retraite, sans que le service centralisateur s'en soit rendu compte parce que le service gestionnaire n'avait pas compris les modifications apportées. Il existe un réel manque de coordination et de communication entre les différentes directions et les fonctions support.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la Coface a souhaité rappeler que l'ensemble des travaux est coordonné par le Secrétaire général de la Coface qui préside un comité de pilotage réunissant tous les mois les directeurs techniques, informatique, comptable et de l'audit. A cela s'ajoutent deux comités hebdomadaires : l'un piloté par le service comptable, l'autre par la direction du moyen terme et de l'informatique. Tous ces comités font l'objet de comptes rendus formels.

B. LES OPÉRATIONS DE CERTIFICATION

1. L'impossibilité de certifier les comptes de l'exercice 2002

Un chemin de révision fournissant le détail du stock de créances par dossier est disponible pour le capital primaire depuis le 1^{er} janvier 2002. Cependant, dans son rapport général sur les comptes de l'exercice 2002, l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes a conclu à l'impossibilité de certifier que les comptes annuels étaient réguliers et sincères et donnaient une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine des opérations réalisées par la Coface pour le compte de l'État. Il relève plusieurs faits dont l'incidence n'a pu être évaluée :

- les ajustements liés aux modifications apportées aux systèmes d'information et travaux de fiabilisation réalisés ont été enregistrés en compte de résultat de l'exercice, sans qu'ils soient isolés dans un poste comptable spécifique ;

- les hypothèses retenues pour le provisionnement de la sinistralité future des garanties contre le risque de crédit et de fabrication restent à étayer par un suivi technique par exercice de souscription ;

- les tests réalisés sur la provision pour menaces de sinistre au 31 décembre 2002 ont mis en évidence la persistance d'anomalies résiduelles dans les bases de données servant à son calcul.

L'analyse par la Coface du résultat de l'exercice a été rendue difficile par l'effet sur celui-ci des modifications intervenues sur les systèmes d'information et des travaux d'amélioration des procédures de contrôle sur les postes de bilan. Il ne s'appuie toujours pas sur une analyse suffisante chiffrée, rigoureuse et détaillée des facteurs clés (récupérations effectives par rapport aux montants nets correspondants, analyse par pays

et par exercice de souscription, effet de l'évolution des taux OCDE sur le montant des créances et des provisions techniques).

2. La certification avec réserve depuis 2003

Dans son rapport général sur les comptes clos le 31 décembre 2005, l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes a certifié les comptes avec réserve, motivée par l'absence de chemin de révision relatif au capital secondaire et aux intérêts moratoires.

Il rappelle qu'un chemin de révision fournissant le détail du stock de créances par dossier est disponible pour le capital primaire depuis le 1^{er} janvier 2002. En revanche, le travail de documentation détaillé du chemin de révision n'a pas été mené pour les postes de capital secondaire et intérêts moratoires, évalués respectivement à 5 561 millions d'euros et 417 millions d'euros au 31 décembre 2005.

L'approche retenue par la Coface depuis 2003 est la constitution d'une provision statistique liée à l'incertitude sur les stocks de capital secondaire et intérêts moratoires³⁹, calculée sur la base d'une approche statistique appliquée aux stocks de créances consolidées de capital secondaire et d'intérêts moratoires existant au 31 décembre sur la part Coface, nette des provisions pour dépréciation. La provision pour incertitude s'établit à 21 millions d'euros au 31 décembre 2006 contre 29 millions d'euros à fin 2005.

Cependant cette approche reste palliative et motive chaque année depuis 2003 une réserve de l'expert.

Des améliorations sont intervenues en matière de certification du compte État (passage d'une impossibilité de certifier jusqu'en 2002 à une certification avec réserve).

Il serait souhaitable que la Coface mette en œuvre les mesures nécessaires pour lever les réserves récurrentes depuis 2003.

3. La certification des comptes de l'État (réserve n° 7 à l'acte de certification 2007)

S'agissant des comptes de l'État, dans son acte de certification des comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2007, la Cour a réitéré la réserve n°7 de son acte de certification des comptes de l'année précédente qui porte sur le traitement du compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'État. : *« la Cour constate (...) que son analyse de la situation du compte au regard des critères de contrôle demeure inchangée et que les actifs et passifs correspondants devraient être intégrés directement ou indirectement dans le comptes de l'État. »*

La Cour note dans ses développements qu'aucune évolution juridique n'est venue modifier la nature de ce compte toujours non doté de la personnalité juridique et qu'une mention de ce compte dans l'annexe aux comptes sociaux de la Coface a été acceptée qui ne répond que très partiellement aux exigences de clarification.

³⁹ Cette provision est présentée dans le paragraphe III-2.1.9 du rapport de gestion sur les comptes 2006

II. LES OPÉRATIONS RETRACÉES PAR LE COMPTE

A. LES CONDITIONS DE PRODUCTION DU COMPTE

Les relations entre la DGTPE et la Coface pour ce qui concerne la production des comptes ne sont pas satisfaisantes.

1. Le constat

a. La production du compte État intervient avec retard

Les comptes sont remis avec retard malgré les prescriptions de la convention financière sans aucune conséquence pour la Coface.

Les obligations au titre de la convention : La convention de gestion des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État signée le 16 février 2004 définit les obligations de la Coface en termes de présentation des comptes. Celle dernière doit établir deux arrêtés par an :

- des comptes semestriels au 30 juin (bilan et compte de résultat). Ces documents doivent être transmis au plus tard le 31 juillet de l'année en cours à l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes ;
- au 31 décembre, la Coface établit des comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexe) ainsi que des états détaillés et un compte rendu de gestion des procédures de l'exercice. L'ensemble de ces documents doit être transmis à l'expert dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice, soit au plus tard le 30 avril.

La réalité de la situation : Dans les faits, la Coface n'a jamais produit de comptes semestriels et les délais n'ont jamais été respectés.

Tableau n° 24 : Délais de clôture des comptes annuels

Exercices	Travaux d'audit de l'expert			Délai entre la date de clôture des comptes et la réunion de synthèse
	Début d'intervention de l'expert	Reunion de synthèse et restitution à la DGTPE (bureau Devinter 1)	Durée d'intervention de l'audit	
2003	septembre 2004	7 septembre 2005	1 an	1 an et 8 mois
2004	septembre 2005	28 avril 2006	8 mois	1 an et 4 mois
2005	31 octobre 2006	21 décembre 2006	2 mois	1 an
2006	15 octobre 2007	7 décembre 2007	1,5 mois	1 an

Source: support réunion de synthèse de l'expert

La Coface produit le compte de gestion des procédures publiques avec un délai de 10 mois après la clôture de l'exercice. Ce calendrier de clôture serait inacceptable si les comptes devaient être publiés comme le sont les comptes des entreprises du secteur privé et en particulier ceux de Coface SA.

b. Les raisons du retard de la production du compte État

Un courrier interne à la Coface en date du 29 novembre 2006 de l'ancien responsable de l'audit⁴⁰ justifie ce retard de la façon suivante : « *la raison de l'absence de progrès [dans le raccourcissement du délai de clôture] réside dans la fragilité de notre contrôle interne (au sens de maîtrise) : faute de réaliser les contrôles récurrents et de pouvoir faire évoluer l'outil assez largement inadapté aux exigences du référentiel comptable qu'est MR⁴¹, nous restons à la merci d'un aléa à même de « faire voler en éclat » un planning visant à arrêter les comptes en juin N+1 : c'est ce qui c'est passé au titre de 2004 avec l'accord multilatéral Irak, c'est ce qui risque de se passer avec l'incidence liée au lancement de la version 4 de MR au début décembre 2005 et révélée tout récemment ».*

La mise en production de la version 5 de l'applicatif MR en août 2006 a généré de nombreuses anomalies. Ce système d'information n'est pas stable et tout nouveau développement apporté pour prendre en compte les spécificités d'un nouvel accord signé en club de Paris peut entraîner des anomalies et altérer les données historiques.

Un rapport⁴² de l'Inspection générale des finances de septembre 2007 mentionne ces problèmes et les délais qui en résultent dans la préparation des comptes. « *Les nombreux dysfonctionnements de l'application, qui se traduisent notamment par des temps de traitement exagérément longs pour traiter les actes de gestion des accords les plus complexes, entraînent des surcoûts importants pour la gestion courante de l'activité des créances consolidées. En effet, malgré des améliorations apportées en permanence à l'application, dont les coûts de développement et de maintenance pour l'année 2006 s'élèvent à 846 000 euros⁴³, l'encadrement de la Coface estime à 15 % la proportion de temps perdu par les gestionnaires en raison de ces dysfonctionnements, soit un coût de l'ordre de 450 000 euros sur la base de la comptabilité analytique.* » Ce rapport ajoute que les efforts engagés depuis plusieurs années et les investissements conséquents sont compromis par les délais de clôture qui rendent les comptes peu exploitables.

c. Les risques opérationnels liés à ce retard

Le rapport de l'inspection générale des finances précité met en évidence les risques opérationnels conséquents susceptibles d'apparaître dans la gestion des créances consolidées qui sont évaluées à la fin 2006 à un montant brut de 12 milliards d'euros, représentant ainsi 81 % du total du bilan. « *Le risque peut se matérialiser sous la forme de données financières erronées, qui peuvent avoir des conséquences en cas de négociation d'accords de consolidation, voire d'effacement de données, comme cela a pu déjà se produire fin 2005.* » Il conclut que si la Coface a jugé que la refonte de l'application n'était pas justifiée, il appartenait à l'État d'examiner l'opportunité de cette option, et dans son éventualité, de s'appuyer sur une ressource externe à la Coface en matière d'expertise informatique.

⁴⁰ A l'époque, le service s'appelait « contrôle général ».

⁴¹ Logiciel informatique.

⁴² Rapport n°2007-M-049-01 « l'évaluation du système de rémunération financière de la Coface »

⁴³ Source : direction des systèmes informatiques (coûts de deux postes à temps plein d'informaticiens de la Coface et du prestataire informatique intervenant sur l'application MR).

La Coface comme la DGTPE soulignent que les informations dont a besoin l'administration sont produites de fait par la comptabilité de caisse tenue au sein de la structure et les prévisions de trésorerie qui sont assurées par la Coface.

Toutefois, une comptabilité de caisse ne peut pas remplacer une comptabilité d'engagement qui permet de retracer les obligations et les risques auxquels l'État est exposé. En disposer dans des délais raisonnables constitue un élément essentiel dans la prise de décision.

Si cette situation a pu être tolérée durant une période où la trésorerie a été abondante, et où la situation économique mondiale a favorisé des remboursements anticipés importants et une limitation des sinistres, il n'en serait plus de même en cas de retournement de conjoncture.

Des réponses de la Coface à l'Inspection générale des finances, il ressort qu'elle hésite à s'engager dans l'immédiat dans un projet informatique lourd. Cette position a été confirmée à la Cour par écrit et oralement.

On peut cependant relever que l'établissement bénéficie largement des opérations effectuées pour le compte de l'État complémentaires de ses propres opérations. Il serait normal qu'elle se mette en état de rendre à l'État dans des conditions normales une prestation que celui-ci rémunère.

La DGTPE n'ignore pas cet aspect. Elle a admis, en réponse à l'inspection générale des finances, que l'application MR devait être revue. *« À cet effet, a-t-elle indiqué, une mission d'audit sera rapidement diligentée à la Coface pour évaluer précisément les modalités possibles d'une remise à niveau de l'application de gestion des créances consolidées. Cette mission sera confiée à une équipe de consultants spécialisés, extérieurs à la Coface. Elle remettra un rapport présentant les différentes options d'évolution disponibles, leurs risques, leurs avantages et leurs coûts, dans les trois mois après le début de l'audit. Les moyens nécessaires seront mis à disposition en conséquence. »*

Cette position a été confirmée à la Cour et un audit du système informatique a été confié à une société de services.

On peut cependant considérer que l'obligation contractuelle faite à la Coface de fournir des comptes à une date spécifiée par la convention emporte une obligation de moyens. Il revient donc à la Coface d'assurer le maintien à niveau du système informatique de gestion du compte État dans le cadre de la rémunération qui lui est allouée.

Depuis la mise en place d'une comptabilité d'engagement, la Coface n'a jamais respecté les délais de production du compte État.

La pression des tutelles est restée limitée durant la période examinée de la Cour et ce sujet n'a alors pas paru mériter de la part des décideurs l'intérêt qu'il mérite.

Les causes de ces retards sont connues et s'expliquent essentiellement par les insuffisances fonctionnelles du système de gestion des créances consolidées. Il serait souhaitable que la Coface respecte les clauses de la convention de gestion et prenne les dispositions nécessaires pour assurer la production du compte État dans les délais impartis en assumant les responsabilités qui sont les siennes. Il

conviendrait que la DGTPE clarifie les règles de gouvernance de ce compte et définisse les organes « statutaires » (comité de direction, comité des risques et d'audit).

La DGTPE pourrait jouer pleinement son rôle de tutelle et inciter la Coface à remplir ses obligations conventionnelles. A cet effet, elle indique dans sa réponse à la Cour que la convention financière pour 2007 – 2010 prévoit un intéressement financier au raccourcissement de ce délai avec un objectif de clôture à la mi mai 2010 pour les comptes 2009, soit trois mois et demi de moins qu'en 2006.

B. LE BILAN

Les bilans des exercices 2002 à 2006 sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 25 : Bilan du compte des procédures publiques gérées par la Coface des exercices 2002 à 2006

<i>En Keuros</i>	31.12.2006	31.12.2005	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2002
Placements	6 205 414	4 685 049	3 094 754	2 241 873	2 085 434
Part des concessionnaires et récessionnaires dans les provisions techniques	23 896	33 803	21 218	15 911	18 214
Créances	7 852 471	11 962 086	13 298 411	13 784 997	14 998 315
<i>Créances brutes</i>	14 688 565	21 226 801	24 437 631	25 324 906	
<i>Provisions</i>	-6 836 094	-9 264 714	-11 139 220	-11 539 908	
%	46,5%	43,6%	45,6%	45,6%	
Autres actifs	20 236	46 327	14 100	35 911	30 567
Comptes de régularisation - actif	48 115	89 929	436 957	136 121	133 462
Différence de conversion	680 664	270 611	917 870	656 381	118 553
TOTAL ACTIF	14 830 796	17 087 805	17 783 310	16 871 194	17 384 545

<i>En Keuros</i>	31.12.2006	31.12.2005	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2002
Réserves patrimoniales	8 658 544	6 318 783	4 992 679	3 282 929	2 645 152
<i>Résultats des exercices antérieurs</i>	6 318 783	4 992 680	3 282 929	2 641 178	842 553
<i>Résultat de l'exercice</i>	2 339 760	1 326 103	1 709 750	641 751	1 802 599
Versements nets du Trésor	2 710 300	7 159 500	8 119 200	8 766 800	9 640 128
Emprunts	0	0	0	0	0
Provisions techniques brutes	1 188 959	1 481 387	1 492 453	2 006 856	2 512 635
Provisions pour risques et charges	232 603	126 252	320 272	231 189	14 687
Autres dettes	1 588 902	1 853 745	2 257 783	2 152 051	2 353 469
Comptes de régularisation - passif	0	0	0	0	0
Différence de conversion	451 489	148 138	600 923	431 369	218 475
TOTAL PASSIF	14 830 796	17 087 805	17 783 310	16 871 194	17 384 546

Source: comptes annuels

	Montant (K€)	Ecart {a}-{b}
Comptes 2004 - comparatif 2003 {a}		
Résultat des exercices antérieurs	2 641 178	
Versements du Trésor	8 766 800	
Comptes 2003 {b}		
Résultat des exercices antérieurs	2 645 150	-3 972
Versements du Trésor	8 762 828	3 972

Un écart entre le solde des postes « versements du Trésor » et « résultats des exercices antérieurs » correspond aux comptes clos de l'exercice 2003 : les sommes divergent avec le montant des postes repris en N-1 des comptes 2004. Cet ajustement n'a pas été mentionné dans l'annexe des comptes 2004. Cela est contraire au principe d'intangibilité du bilan d'ouverture et n'a pas été commenté par la direction financière de la Coface.

1. Les comptes d'actif

L'actif du bilan est principalement composé des placements financiers et des créances.

a. Les placements financiers

La politique de placement des excédents de trésorerie du compte des opérations publiques est mise en œuvre par la Coface selon des procédures prudentielles en termes de contrepartie et de répartition.

L'annexe III à la convention définit les règles en matière de gestion de trésorerie : les placements doivent s'effectuer sur des instruments liquides, réduisant les risques de signature et de taux au minimum.

En termes de liquidité, les placements sont limités à des OPCVM monétaires ou à des bons du Trésor français à trois mois minimum. Sur demande de l'État, la Coface peut également effectuer des placements sur des OAT.

En matière de sécurité, les organismes gérant les OPCVM doivent détenir des notations minima A1P1 de la part des agences de notation Standard & Poor's ou Moody's. Un placement ne doit pas excéder 25 % du dernier capital connu d'un OPCVM. Un placement supérieur à 50 millions d'euros en OPCVM ne doit pas représenter plus de 20 % du portefeuille. Cette limite est repoussée à 25 % pour les placements réalisés auprès d'établissements bancaires.

Les placements ont augmenté de 1,5 milliard d'euros sur l'exercice 2006, portés par le résultat excédentaire 2006.

Les titres de placement sont gérés selon la méthode FIFO (premier entré, premier sorti). Les rendements dégagés par ces placements sont d'environ 3 % pour 2006.

Le complément de provision pour variation du cours de change de -107 millions d'euros au 31 décembre 2006 traduit l'impact à la clôture de la dépréciation de plus de 10 % du dollar américain par rapport à l'euro en 2006 : le cours de l'EUR/USD a évolué de 1,1797 à 1,317 entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2006. Cette provision couvre le portefeuille de créances consolidées et non consolidées ainsi que les comptes courants bancaires libellés en devises.

b. Les créances

Le stock des créances représente 53 % du total du bilan à fin 2006. Il est en constante décroissance depuis quatre ans et résulte de la diminution de l'activité d'assurance-crédit.

La procédure d'assurance crédit représente plus de 97% du total des créances nettes de provisions au 31 décembre 2006. Ce résultat vaut pour les années précédentes.

Les créances consolidées d'assurance-crédit inscrites à l'actif du bilan du compte de gestion des procédures publiques comprenant des créances primaires ou créances commerciales garanties d'origine qui ont donné lieu à indemnisation, des créances secondaires, nées des intérêts de retard capitalisés, et des intérêts moratoires échus et impayés. Chaque catégorie de créances fait l'objet d'une provision spécifique dans les comptes.

A fin 2006, quatre pays représentent plus de la moitié du solde de créances consolidées brutes et 92 % de la valeur nette des créances au bilan : l’Egypte pour un montant de créances brutes de 2 871,5 millions d’euros, l’Irak pour 1 800,00 millions d’euros, le Pakistan pour 1 074,7 millions d’euros et la Pologne (1 001,2 millions d’euros). Viennent ensuite l’Indonésie (694,9 millions d’euros) et la Jordanie (642 millions d’euros).

Comme pour l’estimation des sinistres futurs⁴⁴, la Coface se fonde sur l’accord OCDE du 18 septembre 1997 pour calculer la part non récupérable des créances matérialisant le droit né de l’indemnisation de l’assuré. La dépréciation du droit à récupération est appréciée pays par pays pour les créances publiques, le taux de dépréciation de chaque pays est fonction de la catégorie de risque OCDE et du niveau de revenu des pays par habitant selon la classification établie par la Banque Mondiale.

Pour les pays classés pays pauvres très endettés (PPTE), le taux de dépréciation est porté à 100%. Les PPTE représentent un montant de créances consolidées brutes de 1 890 millions d’euros (soit 15,6% du total) et apparaissent correctement provisionnées. Ils se composent principalement du Cameroun (552,6 millions d’euros), de la Côte d’Ivoire (300 millions d’euros) et du Mozambique (250 millions d’euros). Les accords sur PPTE ne sont pas gérés dans l’application MR, ils sont par conséquent suivi de manière extracomptable et font l’objet d’écritures manuelles. L’expert a relevé dans son rapport de restitution à la DGTPE sur les comptes 2006 des difficultés pour justifier le stock de créances de certains PPTE.

L’approche appliquée par la Coface dans sa gestion des risques de sinistres semble relativement prudente au vu de l’étude de comparaison des taux de recouvrement attendus et des taux de recouvrement observés⁴⁵.

2. Les comptes de passif

a. Les versements nets du Trésor

La convention de gestion des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l’État signée le 16 février 2004 prévoit explicitement, dans son titre IV portant sur les règles comptables applicables à la gestion des procédures, les cas de versements ou de retraits de flux financiers.

L’article 11 de la convention dispose que lorsque les disponibilités figurant sur le compte de trésorerie État sont insuffisantes, la Coface peut faire jouer la garantie de l’État⁴⁶. Cette disposition manque de précision dans sa définition et son application. Ainsi aucun seuil n’a été fixé dans la convention en vigueur.

⁴⁴ Notion de pertes encourues mais non encore signifiées (« *incurred but not yet reported losses* »/IBNR) Il s’agit de pertes survenues avant la date de clôture mais qui n’ont pas encore été portées à la connaissance de l’entité lors de l’arrêté des comptes (IAS 39.AG90). C’est une notion bien connue des assureurs et des banquiers qui savent qu’un certain nombre de sinistres (contrats d’assurance) ou de défaillances (contrats de prêts) ont effectivement eu lieu avant la date de clôture, mais ne seront connus qu’avec un certain temps de retard (« *emergence period* »).

⁴⁵ Fiche I8 de synthèse pré-audit des comptes État 2006 DMT1- « back testing du provisionnement des créances avec cadences de règlements consolidés »

⁴⁶ Garantie prévue à l’article L432-2 du code des assurances

Le résultat dégagé sur l'exercice 2006 a été exceptionnellement élevé et marqué par des événements non récurrents : remboursements anticipés de certaines créances et reprises de provisions. Ce résultat a permis au Trésor de prélever un montant de 4,4 milliards d'euros au titre de l'exercice. Chaque procédure fait l'objet d'un suivi distinct pour la gestion de trésorerie, les flux entrants (financement du Trésor) ou sortants (prélèvements du Trésor) étant individualisés par procédure.

Les ressources générées proviennent pour une large part du remboursement des créances consolidées sur débiteurs étrangers et sont employées principalement à financer les prélèvements du Trésor et à augmenter les placements financiers.

L'exercice 2004 a été marqué par la signature en Club de Paris d'un accord multilatéral avec l'Irak qui s'est principalement traduit par la constatation au bilan (activation) des intérêts de retard capitalisés dont cet accord reconnaissait formellement le principe, pour un montant de 1,3 milliards d'euros en part Coface.

b. Les provisions techniques

Les provisions techniques se décomposent principalement en provisions pour menaces de sinistres, provisions complémentaires, provision pour sinistres futurs (IBNR).

Une des principales composantes des provisions pour sinistres est la provision pour sinistres futurs ou IBNR (875 millions d'euros au 31 décembre 2006). Son évaluation repose sur la meilleure estimation du risque à venir par ensemble homogène de contrats. La méthode d'évaluation du risque appliquée par la Coface est fondée sur les dispositions de l'accord OCDE du 18 septembre 1997⁴⁷.

c. Les autres dettes

Le poste « *autres dettes* » est principalement constitué de dettes envers les assurés sur créances consolidées au titre des quotités non garanties par la procédure publique d'assurance-crédit. La quotité non garantie sur créances primaires s'élève à un montant brut de 701 millions d'euros dont il convient de retrancher la part provisionnée de 318 millions d'euros, dégageant une valeur nette de 383 millions d'euros. Pour les intérêts (capital secondaire et moratoires), la valeur nette inscrite au passif s'élève à 236 millions d'euros.

Le compte des procédures publiques détient une dette au 31 décembre 2006 envers le fonds commun de créances Delphes pour un montant de 509 millions d'euros. La Coface a signé, à la demande de la DGTPE, le 10 février 1998 un accord de sous-participation et garantie de référencement visant à céder une fraction des créances de la dette réaménagée de la Pologne⁴⁸ pour un montant de 1,3 milliard d'euros. Le fond a acquis les droits associés à ces créances moyennant un prix de 0,7 milliard d'euros, la

⁴⁷ « Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un secteur public. » Cet accord fixe, par catégories de pays définies dans le cadre de réunions multilatérales, un taux de prime et prévoit un ajustement possible de ce taux en fonction des garanties accordées.

⁴⁸ L'accord conclu en application du procès-verbal agréé en Club de Paris le 21 avril 1991 entre l'État et la République de Pologne prévoit le réaménagement d'une partie de la dette de la Pologne au titre de crédits commerciaux garantis par la Coface et d'accords de consolidation précédemment conclus.

Coface demeurant titulaire des créances d'origine⁴⁹. Ce montant fait l'objet d'un échéancier de remboursement qui prendra fin en 2009. La décision de lancer cette opération revient à la DGTPE qui souhaitait ainsi promouvoir une gestion active des créances Coface. Il ne s'agissait pas dans les faits de satisfaire un besoin de trésorerie.

C. LE COMPTE DE RESULTAT

L'activité des procédures publiques gérées par la Coface concernant les exercices 2002 à 2006 est synthétisée dans le tableau suivant.

Tableau n°26 : Comptes de résultat des années 2002 à 2006

<i>En Keuros</i>	Exercices					Variation 2006/2005	
	2006	2005	2004	2003	2002	Montant	%
Primes acquises	123 953	211 270	130 221	122 776	298 093	-87 317	-41%
Autres produits techniques	1 187 455	611 662	951 648	484 505	521 078	575 793	94%
Charges des sinistres	1 173 074	635 009	732 314	-19 999	626 550	538 065	85%
Charges des autres provisions techniques	62 800	-281 994	-73 014	207 237	358 891	344 794	122%
Opérations de couverture	14 720	102 631	172 837	152 122	-38 281	-87 911	-86%
Frais d'acquisition et d'administration	-37 563	-42 092	-35 465	-40 456	-40 151	4 529	11%
Autres charges techniques	-176 718	-158 605	-134 162	-107 968	-81 397	-18 113	-11%
SOLDE DE SOUSCRIPTION NETTE	2 347 721	1 077 881	1 744 379	798 217	1 644 783	1 269 840	118%
Produits des placements	104 297	56 863	61 503	72 900	154 194	47 434	83%
Charges de placements	-112 637	191 789	-99 521	-237 896	-5 150	-304 426	-159%
Résultat exceptionnel	379	-430	3 389	8 531	8 772	809	188%
RESULTAT	2 339 760	1 326 103	1 709 750	641 752	1 802 599	1 013 657	76%

Source: états financiers Coface

Le résultat a enregistré en 2006 un record, toutes procédures confondues, à 2,3 milliards d'euros, en augmentation de 1 milliard d'euros sur 2005.

Le contexte international de 2006 a été marqué par le maintien d'une croissance mondiale soutenue dans un environnement financier favorable pour les pays émergents. Les prix élevés des matières premières, notamment du pétrole, ont permis à certains pays producteurs d'apurer leur dette. La qualité des risques s'est globalement améliorée avec pour effet l'augmentation des espoirs de récupération des créances indemnisées.

L'augmentation significative du résultat dégagé sur 2006 par rapport à l'exercice précédent est principalement due à la conjonction de trois facteurs : les reprises de provisions pour dépréciation résultant des récupérations sur créances consolidées, la réduction de l'encours de risque et l'amélioration au cours de la période de la qualité des risques.

Le tableau ci-dessous retrace la contribution des différentes procédures au résultat en 2006. L'assurance crédit en représente l'essentiel, la contribution des autres procédures n'étant que marginale.

⁴⁹ Selon les clauses de la cession, l'État continue à assumer un risque de contrepartie, celui de la défaillance éventuelle de la Pologne, hypothèse dans laquelle les remboursements continueraient à courir conformément à l'échéancier prévu au contrat.

Tableau n° 27 : Résultat 2006 par procédure publique

COMPTE DE RESULTAT 2006 <i>Keuros</i>	Assurance Crédit MT	Garantie des Investis- sement	Assurance Prospection	Garantie des risques économiques	Garantie de change	Couverture des cautions	Total
<i>Primes acquises</i>	113 070	2 128	1 876	-196	7 010	65	123 953
<i>Autres produits techniques</i>	1 188 153	-39	-396	-42	-213	-9	1 187 455
<i>Charges des sinistres</i>	1 271 412	1 710	-21 434	4 057	-81 826	-844	1 173 074
<i>Charges des autres provisions techniques</i>	0	0	0	0	62 800	0	62 800
<i>Opérations de couverture</i>	0	0	0	0	14 720	0	14 720
<i>Frais d'acquisition et d'administration</i>	-21 432	-616	-11 607	-616	-3 159	-133	-37 563
<i>Autres charges techniques</i>	-175 985	0	-147	-584	-1	0	-176 718
SOLDE DE SOUSCRIPTION NETTE	2 375 218	3 183	-31 709	2 619	-668	-922	2 347 721
<i>Contribution de chaque procédure à la formation du solde de souscription nette</i>	101%	0%	-1%	0%	0%	0%	100%
<i>Produits des placements</i>	104 009	0	80	0	208	0	104 297
<i>Charges des placements</i>	-112 595	0	0	0	-42	0	-112 637
<i>Frais de gestion</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Résultat exceptionnel</i>	344	0	35	0	0	0	379
RESULTAT DE L'EXERCICE	2 366 976	3 183	-31 594	2 619	-503	-922	2 339 760
<i>Contribution de chaque procédure à la formation du résultat</i>	101%	0%	-1%	0%	0%	0%	100%

Source : balance générale par procédure

Le résultat 2006 de la procédure d'assurance-crédit provient essentiellement de la gestion des accords de consolidation qui dégagent un profit de 1,8 milliard d'euros dont 0,4 milliard d'euros en règlement des intérêts moratoires⁵⁰. La traduction comptable des règlements intervenus dans le cadre des accords de consolidation apparaît dans la reprise des provisions pour dépréciation des créances récupérées nettes de l'effet des annulations de dettes ou des remises concomitantes aux paiements anticipés. Les principaux pays concernés en 2006 par les opérations d'apurement de dettes et récupérations sont, par ordre d'importance décroissante, le Nigeria, l'Angola, la Russie ex-URSS, l'Algérie et le Pakistan.

L'essentiel du résultat dégagé sur 2005 résultait de l'amélioration globale de la qualité des risques (922 millions d'euros) et de l'incidence en terme de provisions pour dépréciation des créances, de l'augmentation des espoirs de récupération consécutive au reclassement de l'Indonésie (+311,7 millions d'euros), du Nigeria (+278,3 millions d'euros), du Gabon (+176,2 millions d'euros) et du Pakistan (+96,2 millions d'euros).

Le règlement à bonne date des échéances garanties procure un résultat positif de 179 millions d'euros sur l'exercice 2006. L'évolution à la baisse des encours à échoir permet la reprise des provisions correspondantes pour sinistres futurs (IBNR).

Les reprises de provisions sur les créances non incluses dans les accords de consolidation ayant fait l'objet de récupérations dégage un résultat de 173 millions d'euros. Les principaux recouvrements concernent des dossiers sur l'Angola (79,3 millions d'euros), les Iles Marshall (44,5 millions d'euros), le Mexique (22,8 millions d'euros) et la Grèce (15,5 millions d'euros).

La qualité des risques s'améliore globalement et conduit à des reprises automatiques de provisions du fait du reclassement de certains pays selon la méthode de classement OCDE adoptée par la Coface. Cette tendance se traduit par une incidence positive de 60 millions d'euros sur le compte de résultat. Il s'agit principalement de l'Angola (27,7 millions d'euros), d'Antigua (15,4 millions d'euros) et du Brésil (12,5 millions d'euros).

⁵⁰ Les principaux contributeurs au paiement des intérêts moratoires sont : l'ex-URSS (194,7 millions d'euros), l'Algérie (35,1 millions d'euros), le Pakistan (34,3 millions d'euros), le Gabon (33,8 millions d'euros), l'Indonésie (32,4 millions d'euros) et le Pérou (23,1 millions d'euros).

La diminution des menaces de sinistre a un impact positif de 69 millions d'euros et s'explique par la reprise des provisions complémentaires résultant du remboursement anticipé des échéances du dossier des Iles Marshall.

L'assurance-prospection dégage tous produits confondus, une perte de 31,6 millions d'euros à fin décembre 2006. La garantie ingénierie ING est en voie d'extinction.

La variation de provisions afférentes aux primes, indemnités, reversements et annulations résulte de l'application des coefficients réels de développement. Au titre de l'exercice 2006, des coefficients réels observés ont été appliqués pour les années connues, seuls les coefficients du modèle étant retenus pour les dernières années d'amortissement. A chaque arrêté, une provision pour frais de gestion et d'administration futurs destinée à couvrir les frais se rapportant à l'encaissement des primes à émettre, au règlement futur des sinistres et au recouvrement de créances est constituée dans les comptes. La provision pour frais de gestion et d'administration futurs 2005 a fait l'objet d'une régularisation de 16,4 millions d'euros résultant de la révision de son mode de calcul afin de prendre en compte une correction au titre des exercices antérieurs et d'ajuster la durée moyenne du portefeuille qui s'avérait être deux fois supérieure à celle qui sous-tendait le modèle jusqu'alors utilisé.

Le montant des encours de risque pris en garantie en 2006 au titre du risque de change est en diminution de 17,6 % et s'élève à un montant de 2,192 milliards d'euros contre 2,646 milliards d'euros pour 2005. Le nombre de dossiers pris en garantie est en diminution de 40,5 % (438 pour 2006 contre 736 pour 2005).

PARTIE IV : LES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ÉTAT

Les relations financières de la Coface avec l'État ne se bornent pas à la rémunération de l'établissement. Au cours des dernières années sont intervenus régulièrement des prélèvements sur la trésorerie du compte des procédures publiques. Ces mouvements sont retracés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 28 : Flux financiers entre l'État et la Coface au titre de la convention financière de 2004 et des prélèvements de trésorerie

Année (en k€)	2002	2003	2004	2005	2006
Rémunération au titre de la convention	60 700	62 000	56 524	60 053	58 822
Prélèvements sur la trésorerie	1 509 000	929 400	690 000	1 000 000	4 500 000
Versements au profit de l'État	1 569 700	991 400	746 524	1 060 053	4 558 822

Source : documents Coface et DGTPE

La rémunération de la Coface par l'État ne donne pas lieu à la constatation d'une dépense budgétaire sur les crédits de la mission « *engagements financiers de l'État* » mais à un prélèvement direct sur la trésorerie du compte des procédures publiques, ce qui est irrégulier.

I. LA RÉMUNÉRATION DE LA COFACE AU TITRE DE LA GESTION DES PROCÉDURES PUBLIQUES

A. LES LIMITES DE LA CONVENTION FINANCIÈRE DU 30 MAI 1997

Pour la période 1997-2002, la période examinée par la Cour étant concernée par la convention du 30 mai 1997 pour l'exercice 2002, la rémunération versée par l'État à la Coface au titre de la gestion des procédures publiques qui lui sont confiées est prévue par l'article 3 de la Convention relative à la gestion des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État du 9 avril 2001 (ci-après dénommée Convention de gestion de 2001). Le détail des modalités de calcul et de versement de la rémunération est précisé en annexe de la Convention de gestion de 2001 par la Convention relative aux relations financières entre l'État et la Coface du 30 mai 1997 telle qu'amendée par l'avenant du 9 avril 2001.

La Convention Financière de 1997 prévoyait un système de rémunération dit « coût + marge »⁵¹. La marge était fixée *ex ante* : pour 2002, 16% du coût total de la gestion des procédures publiques. Selon les modalités prévues en annexe de la Convention Financière, elle devait ensuite être modulée en fonction d'indicateurs

⁵¹ Pour une présentation détaillée, voir en annexe.

qualitatifs mais ce dispositif n'a en pratique jamais été appliqué suite à un accord non écrit entre la tutelle et la Coface.

Tableau n° 29 : Calcul de la rémunération versée à la Coface pour l'année 2002

En M€

Année	2002
Coûts totaux de la Coface (1)	222,1
- dont coûts 100% compte propre (2)	84,9
Coûts à partager (3=1-2)	137,2
Part État (4)	38,4%
Coût procédures publiques (5=3×4)	52,3
Marge de 16% (6=0,16*5)	8,4
Rémunération totale (5+6)	60,7

Source : Rapport d'activité sur les opérations effectuées par Coface pour le compte de l'État – Réalisation 2002

L'avantage du système de rémunération « coût + marge » est pour l'État de bénéficiaire d'une disponibilité totale de la Coface et de pouvoir lui demander de nouveaux services puisqu'il en paye le coût complet margé. En revanche, il présente le risque de surestimer les coûts et l'inconvénient de ne pas inciter à la recherche de gains de productivité.

Dans un rapport de décembre 2002, l'Inspection Générale des Finances concluait qu'un problème de « traçabilité » des coûts avait conduit à un partage indu de 8,2 millions d'euros de charges entre 1997 et 2001, soit un surcoût pour l'État de plus de 4 millions d'euros. Par ailleurs, le calcul des coûts imputés aux procédures publiques (et donc la rémunération elle-même puisque la marge est un pourcentage du coût) reposait en totalité sur une clé de répartition unique : la proportion de postes opérationnels affectés aux procédures publiques. La rémunération était donc très sensible à la valeur d'une clé de répartition difficile à suivre.

Enfin, la marge sur coûts de 16% correspondait à une marge de 13,8% qui peut être jugée élevée pour une activité sans risque, qui ne mobilise aucun fonds propres et qui génère par ailleurs des synergies avec l'activité compte propre.

B. LES AMÉLIORATIONS ISSUES DE LA CONVENTION FINANCIERE DU 16 FÉVRIER 2004

Pour la période 2003-2006, la rémunération versée par l'État à la Coface au titre de gestion des procédures publiques qui lui sont confiées est prévue par l'article 3 de la Convention relative à la gestion des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État du 16 février 2004 (ci-après dénommée Convention de gestion de 2004. Le détail des modalités de calcul et de versement de la rémunération est précisé en annexe de la Convention de gestion de 2004 par la Convention relative aux relations financières entre l'État et la Coface du 16 février 2004 telle qu'amendée par l'avenant du 26 septembre 2005 (ci-après dénommée Convention Financière de 2004). La Convention Financière de 2004 prévoit de nouvelles modalités de rémunération conformes dans leur

esprit aux recommandations de l'Inspection Générale des Finances et censées corrigées les effets pervers du précédent système « coût + marge ».

1. La rémunération de la Coface prévue par la Convention Financière du 16 février 2004 au titre des exercices 2003 à 2006

a. L'exercice 2003

Pour l'année 2003, la dotation a été forfaitairement fixée à 62 millions d'euros dont 3,3 millions d'euros au titre du court terme, transféré au compte propre à partir du 1^{er} janvier 2004. La Coface et sa tutelle ont fait preuve d'un manque d'anticipation qui a conduit à l'absence de convention entre la société et l'État, en 2003.

b. Les exercices 2004 à 2006

Pour les exercices 2004 à 2006, le montant de la rémunération versée à la Coface est égal à la somme de trois composantes : une partie fixe, une partie variable et une modulation en fonction de la qualité sur service rendu par la Coface.

La partie fixe a pour objectif de couvrir la quote-part « publique » des coûts fixes de la Coface. Elle a été fixée forfaitairement à 19,5 millions d'euros pour 2004, montant qui reste à justifier. Son montant évolue sur la période de validité de la Convention Financière (2005 et 2006) selon deux tendances opposées. La partie fixe de l'année N-1 est réduite de 2% en année N pour que l'État bénéficie des gains de productivité réalisés par la Coface sur la période. Elle est ensuite « actualisée » selon la valeur d'un indice composite censé représenter la structure de coût de la Coface.

La partie variable est assise sur l'activité de la Coface. Elle se décompose en trois éléments. Le premier est un pourcentage des flux entrants, c'est-à-dire les nouveaux contrats conclus pour toutes les procédures hors assurance prospection. Le deuxième est un pourcentage des stocks d'encours, hors assurance prospection. Le troisième est spécifique à l'assurance prospection. Il s'agit d'une rémunération proportionnelle au nombre d'actes réalisés par la direction de l'assurance-prospection, pondéré par un coefficient de technicité. L'ajout d'une part variable indépendante de ses coûts incite la Coface à rechercher les gains de productivité potentiels. Le maintien d'une part fixe en plus de la part variable permet de limiter le gain marginal d'une nouvelle prise en garantie et donc de décourager la Coface de dégrader la qualité des risques pris en garantie pour augmenter sa rémunération.

Enfin, la rémunération (somme de la partie fixe et de la partie variable) est modulée selon la valeur d'indicateurs de qualité du service rendu à l'État et aux assurés. Cette modulation peut faire varier la rémunération jusqu'à 3%, théoriquement en positif ou en négatif. Cependant, compte tenu des objectifs fixés, la modulation a été positive en 2004, 2005 et 2006 et l'aurait même été en 2003 si la dotation n'avait pas été forfaitaire⁵². L'intérêt de cette prise en compte sensible de la qualité dans la rémunération est d'éviter que l'augmentation de la productivité, que la Coface a financièrement intérêt à rechercher, n'intervienne au détriment de la qualité du service rendu.

⁵² Source : Rapport d'activité sur les opérations effectuées par Coface pour le compte de l'État – Réalisation 2003

c. L'évolution de la rémunération

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 30 : évolution de la rémunération versée à la Coface en K €

Année	2002 ⁵³	2003 ⁵⁴	2004 ⁵⁵	2005	2006
Partie fixe (1)	non applicable	non applicable	19 500	18 645	18 023
Partie variable hors AP (2)	non applicable	non applicable	26 075	29 257	27 370
Partie variable AP (3)	non applicable	non applicable	10 478	11 124	12 219
Partie variable (4=2+3)	non applicable	non applicable	36 553	40 381	39 589
Total avant modulation (5=4+1)	non applicable	non applicable	56 053	59 026	57 612
Modulation qualité (6)	non applicable	non applicable	471	1 027	1 210
Modulation qualité en % (7=6/5*100)	non applicable	non applicable	+0,8%	+1,7%	+2,1%
Total rémunération (8=6+5)	60 700	62 000	56 524	60 053	58 822
Coûts affectés ⁵⁶ (9)	52 300	55 600	50 844	53 900	51 716
Taux de marge (10=(8-9)/8)	13,8%	10,3%	10,0%	10,2%	12,1%

Source : Rapports d'activité sur les opérations effectuées par Coface pour le compte de l'État, réalisations 2002 à 2006

La Coface a évalué son taux de marge entre 10 et 14 % sur la période 2002-2006 grâce à la mise en place d'une comptabilité analytique simplifiée qui présente des limites.

2. La comptabilité analytique

a. Présentation générale

Dans cette comptabilité analytique, chaque assuré est rattaché pour les primes, les sinistres et les récupérations à l'un des deux comptes, propre ou État. Il ne peut y avoir de glissement de l'un à l'autre.

Pour ce qui concerne les coûts, les agents ne sont pas affectés à une tâche précise, compte propre ou compte État. Des centres de profit ont été mis en place et chaque acte de gestion est rattaché à un centre de profit. Pour chaque centre de profit existe une répartition de ses coûts entre compte propre et compte État. Seule la clef de répartition des directions opérationnelles est basée sur la situation observée. Les directions fonctionnelles sont réparties entre les comptes selon la moyenne des clés de répartition des directions opérationnelles.

Par acte de gestion, il faut entendre tous mouvements du compte de résultat.

⁵³ La rémunération 2002 était assise sur l'ancien système « coût + marge ».

⁵⁴ Pour l'année 2003, la convention financière du 16 février 2004 avait défini une dotation forfaitaire. Ce n'est qu'à partir de l'année 2004 que le nouveau mode de rémunération (partie fixe, partie variable et modulation) s'est appliqué.

⁵⁵ A partir du 1^{er} janvier 2004 l'activité court terme est transférée au compte propre (changement de périmètre).

⁵⁶ Coût des procédures publiques au sens de la Convention Financière, qui prévoit une comptabilité analytique simplifiée.

b. La répartition du temps de travail

Le système le plus élaboré pour retracer la répartition des temps de travail entre les deux comptes est celui des compte rendus d'activités mensuels (CRAM) utilisé par la direction des affaires juridiques dans lesquels chaque agent rend compte sur une base plus ou moins régulière de la répartition effective de ses tâches. La DSI utilise également le système CRAM comme la DAJ.

Les répartitions au réel des activités entre comptes propre et État se trouvent dans la direction du risque pays et dans la direction commerciale.

La clef de répartition des agents du moyen terme est revue à l'occasion du dialogue de gestion entre la direction du moyen terme et le contrôle de gestion. La clef de répartition entre compte propre et compte État pour chaque centre de profit opérationnel est revue à l'occasion de chaque création de poste et à chaque évolution de personnel.

La Coface n'a pas souhaité mettre en place un système de facturation interne car il a été considéré que ce système serait trop compliqué et soulevait trop de questions de principe. Au total, la comptabilité analytique retenue par la Coface est basée sur des règles d'affectation simples. Il est apparu à la Cour qu'elle était peu utilisée dans les relations financières avec l'Etat et ne pouvait servir à apprécier le bien-fondé de la rémunération allouée par l'État.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la Coface estime que *« la comptabilité analytique permet, à méthode constante depuis 2001, de suivre la marge dégagée par l'activité pour le compte de l'Etat et d'éviter tout effet pervers tout en permettant à l'Etat de bénéficier des synergies des moyens mis en commun »*.

3. Le bilan de la Convention Financière du 16 février 2004

a. Une amélioration par rapport à la situation antérieure

Le bilan de l'application de la convention financière du 16 février 2004 est plus satisfaisant que le dispositif précédent. Les principaux effets pervers du précédent mode de calcul « coût + marge » ont été corrigés tout en préservant la continuité de l'activité et une certaine stabilité de la rémunération. Grâce à un mode de rémunération plus incitatif, la Coface a réalisé des gains de productivité, pour autant que la partie fixe de la rémunération ait été correctement calculée, alors que l'activité augmentait et que le nouveau référentiel comptable imposait un surcroît de travail. Cette amélioration de la productivité ne s'est pas faite au détriment de la qualité, comme en témoignent la progression des indicateurs de qualité fixés par la convention financière et le renouvellement de la certification ISO.

Comme l'indique le tableau suivant, la marge fixée à 13,8% au titre de la convention financière de 1997 a été ramenée autour de 10%, soit un niveau comparable à la marge de la Coface sur son activité d'assurances qui, elle, mobilise des fonds propres.

Tableau n° 31 : Marge comparée de la Coface sur ses activités d'assurance et de gestion des procédures publiques

Activité		2005	2006
Assurance	CA (en M€)	973,3	1069,4
	Résultat opérationnel (en M€)	88,9	103,0
	Marge	9,1%	9,6%
Procédures publiques	Rémunération (en M€)	60,0	58,3
	Résultat opérationnel ⁵⁷ (en M€)	6,8	5,9
	Marge	11,3%	10,1%

Source : Rapport financier de la Coface 2006

b. La question des indicateurs

La convention a prévu des indicateurs pour apprécier la qualité de la gestion. Leur choix et celui des objectifs fixés par la convention financière doit faire l'objet d'adaptations. Parmi les indicateurs existants, le taux de sinistralité et le taux de récupération sur risque commercial (DMT) ne sont pas satisfaisants alors qu'ils représentent 40% de l'indicateur synthétique. Bien que leur suivi soit indispensable, il n'est pas pertinent d'évaluer la qualité de la gestion des procédures publiques par la Coface sur la base d'indicateurs sur lesquels elle n'a qu'une prise marginale.

Le taux de sinistralité témoigne tout autant d'une conjoncture économique internationale favorable aux pays endettés que de la qualité des risques pris en garantie par la Coface. L'objectif de taux de sinistralité a été fixé à 3% par la convention financière, alors que, comme le montre le tableau suivant, il n'a pas dépassé 0,64% depuis l'entrée en vigueur de la modulation qualité, ce qui semble témoigner d'une excellente qualité des risques pris en garantie. Cependant, toutes choses égales par ailleurs⁵⁸, la valeur de cet indicateur pourrait se dégrader rapidement si la situation économique de certains pays en voie de développement venait à se retourner.

Tableau n° 32 : Indicateurs de la convention

Année	2004	2005	2006
Objectif de taux de sinistralité	3%	3%	3%
Taux de sinistralité réalisé	0,65	0,03%	0,06%

Source : Rapports d'activité sur les opérations effectuées par Coface pour le compte de l'État – réalisations 2004, 2005 et 2006

De même, le taux de récupération est largement influencé par des facteurs exogènes à la Coface comme la conjoncture internationale ou les accords de consolidation de créances en Club de Paris qui améliorent les capacités de remboursement des pays débiteurs en défaut.

D'autres indicateurs qualitatifs, qui ne figurent pas dans la convention financière de 2004, pourraient utilement y être ajoutés. La mise en place d'une véritable stratégie à moyen terme, notamment la poursuite du développement commercial en direction des PME, devra être couplée au suivi d'indicateurs prévus par la convention financière.

⁵⁷ Le « résultat opérationnel » est ici égal à la différence entre la rémunération et le coût réel des procédures publiques et non le coût au sens de la Convention Financière. C'est pourquoi la marge présentée ici peut différer de la marge au sens de la convention.

⁵⁸ C'est-à-dire notamment pour un portefeuille de créances identiques.

4. La Convention Financière pour les exercices 2007 à 2010

La convention financière du 16 février 2004 a expiré depuis le 31 décembre 2006.

A la clôture de l'instruction de la Cour, la nouvelle convention financière n'avait pas été arrêtée. Le manque d'anticipation de la DGTPE qui a conduit une fois encore à ce que la nouvelle convention financière ne soit pas adoptée avant l'expiration de la précédente est regrettable. Cela l'est d'autant plus que le délai qui sépare l'adoption de la nouvelle convention financière et l'expiration de la précédente va en s'allongeant. La convention financière de 1997 avait été signée cinq mois après l'expiration de la précédente. Celle de 2004 avait été signée avec treize mois et demi de retard. Cela s'expliquait en partie par la refonte complète du mode de calcul de la rémunération. Ces retards sont source d'incertitude qui entrave une gestion sereine des procédures publiques par la Coface puisque le montant de la rémunération versée au titre du premier exercice est déterminé forfaitairement et *a posteriori*.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la Cour, la DGTPE indique que la nouvelle convention avait été signée le 9 juin 2008. Cette nouvelle convention a été transmise à la Cour à la fin du mois de juin 2008 après la phase de contradiction et il n'a pas été possible d'en faire une analyse approfondie. L'enquête n'a donc pas porté sur les conditions de sa mise en œuvre mais un examen rapide a permis de constater que les éléments relatifs à la rémunération appliquaient les mêmes principes que précédemment et qu'elle incluait désormais un élément de rémunération lié au délai de production des comptes.

Le contenu de la convention financière liant l'État et la Coface et partant, le mode de rémunération des activités du compte État, a été amélioré.

La comptabilité analytique est réalisée de façon simplifiée et reste d'une utilité limitée dans les relations financières avec l'État.

Le manque d'anticipation a conduit à des retards importants dans la définition des conventions successives liant l'État à la Coface qui ont pu à certaines périodes nuire à la clarté des relations entre l'État et la société, être source d'incertitudes et porter atteinte à une bonne gestion des procédures publiques, compte tenu de l'aléa temporairement créé sur le niveau de la rémunération de l'opérateur.

Afin que la prochaine convention soit signée dans les meilleurs délais, la DGTPE précise, dans sa réponse à la Cour, qu'elle envisage de saisir l'IGF dès 2009 pour sa préparation.

II. LES PRÉLÈVEMENTS SUR LE COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES ET LA COUVERTURE DES RISQUES

A. LES PRÉLÈVEMENTS ET VERSEMENTS SUR LE COMPTE

Les flux financiers entre le compte des procédures publiques gérées par la Coface et l'État trouvent leur contrepartie dans les comptes de l'État :

- pour les versements du Trésor effectués au profit du compte des procédures publiques appelant la mise en œuvre de la garantie de l'État, au compte de comptabilité générale 655 « charges résultant de la mise en jeu de garanties » et au programme budgétaire 114 relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et intitulé « appels en garantie de l'État – crédits évaluatifs », action n°4 « développement international de l'économie française » se décomposant en quatre sous-actions : assurance crédit (04-01), assurance prospection (04-02), garantie de change (04-03) et garantie du risque économique (04-04) ;

- les prélèvements du Trésor figurent au compte de comptabilité générale 72828 « produits de fonctionnement divers, autres reversements » et apparaissent en recette du budget général de l'État.

1. Les données financières de 2002 à 2008

Sur la période couverte par la présente enquête, les flux de trésorerie entre le compte État à la Coface et le budget général de l'État sont retracés par procédure dans le tableau suivant (versements en garantie et prélèvements sur la trésorerie)

Tableau n° 33 : Prélèvements et versements du Trésor par procédure

En M€	Assurance crédit MT		Assurance prospection		Garantie des risques économiques		Garantie de change	
	Exercice de rattachement dans les comptes de l'Etat	Montant	Exercice de rattachement dans les comptes de l'Etat	Montant	Exercice de rattachement dans les comptes de l'Etat	Montant	Exercice de rattachement dans les comptes de l'Etat	Montant
2002	2001	-609,0	2001	34,8	2 001	16,0	-	-
	2002	-900,0	-	-	-	-	-	-
2003	2002	-929,4	2002	20,6	2 002	31,5	-	-
2004	2003	-690,0	2003	28,3	2 003	14,1	-	-
2005	2004	-1 000,0	2004	27,5	2 004	12,8	-	-
2006	2005	-2 000,0	2005	27,5	2 005	16,4	2 005,0	10,5
	2006	-2 500,0	-	-	-	-	-	-
2007	2007	-2 500,0	2006	29,3	2 006	11,4	-	-
2008	2007	-400,0	-	-	-	-	-	-
Total		-11 528,4		168,0		102,2		10,5

Conversion de signe: - pour prélèvements du Trésor, + pour versements du Trésor
Source: Service trésorerie Coface

La première colonne de ce tableau donne l'année dans laquelle sont intervenus les prélèvements de l'État ou ses versements à la Coface. Lorsque les prélèvements ont été effectués dans la période complémentaire, le rattachement de l'opération a pu se faire, dans le budget de l'État, à l'exercice antérieur. Il s'agissait dans ce dernier cas d'une contribution à l'ajustement du solde budgétaire annuel.

Ainsi une somme totale de 4,5 milliards d'euros a été versée au Trésor au titre de l'exercice 2006 sur le compte des procédures publiques. Un premier virement de 2 milliards d'euros a été inscrit en produit de l'exercice budgétaire 2005 de l'État, le solde s'imputant sur l'exercice budgétaire 2006.

Dans le cadre des engagements pris par le DGTPE au titre de la certification des comptes 2006 de l'Etat par la Cour, il a été décidé d'opérer désormais les prélèvements sur le compte des procédures publiques dans le cadre défini au tableau A de la loi de finances initiale ou rectificative de l'exercice et donc de les prendre en compte dans l'équilibre budgétaire prévisionnel.

Au titre de l'exercice budgétaire 2007, l'État a perçu un produit de 2,9 milliards d'euros se décomposant en 2,5 milliards d'euros versés en 2007 et 400 millions d'euros versés en 2008 pendant la période complémentaire. Les prélèvements effectués en 2007 et 2008 sont conformes aux montants inscrits dans le tableau A de la loi de finance initiale et rectificative pour 2007⁵⁹.

2. La requalification par Eurostat des prélèvements sur la trésorerie de la Coface

A la fin du mois de mars 2008, Eurostat a requalifié les prélèvements de l'État sur la trésorerie de la Coface. Le montant du prélèvement annuel opéré par l'État sur la trésorerie du compte des procédures publiques de la Coface ne vient en déduction du déficit au sens du pacte de stabilité et de croissance qu'à hauteur du résultat technique positif de l'année, majoré éventuellement des produits financiers générés par le placement de la trésorerie du compte. Cette requalification eu un impact de 1,3 milliard d'euros, soit 0,07 point de PIB en termes de déficit maastrichtien.

B. L'ESTIMATION DU CAPITAL NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE AUX RISQUES LIÉS AUX PROCÉDURES PUBLIQUES

Les prélèvements de l'État doivent en tout état de cause laisser à la disposition de la Coface les ressources nécessaires pour faire face aux risques liés aux opérations d'assurance effectuées pour le compte de l'État.

Des études ont été conduites récemment à la demande de la DGTPE par le service SESAM⁶⁰ de la Coface afin d'estimer le montant du capital économique nécessaire pour faire face aux risques liés aux activités d'assurance-crédit, de caution et de garantie de change. La procédure d'assurance prospection a été à ce stade considérée comme non significative par rapport au portefeuille de risques.

L'estimation du capital économique⁶¹ consiste à quantifier le montant de fonds propres requis afin de faire face au risque non récurrent (non couvert par les primes) de l'activité, dans l'objectif de se prémunir d'une ruine à horizon d'un an.

Ces études commencées en 2006, qui ont fait l'objet d'une actualisation en 2007, aboutissent à un niveau de capital nécessaire à l'assurance-crédit situé, selon les hypothèses, entre 1,8 milliard d'euros et 6 milliards d'euros sur la base de données à fin 2006. Le tableau ci-après retrace les résultats obtenus.

⁵⁹ La loi de finances initiale pour 2007 mentionne un montant de « *versements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur* » de 2,5 milliards d'euros, la LFR pour 2007 a inscrit au même titre un montant de 400 millions d'euros.

⁶⁰ SESAM : Service des Etudes Statistiques, Actuarielles, Mathématiques et Econométriques

⁶¹ La méthode utilisée est similaire à celles utilisées par Bâle II ou solvabilité II, il s'agit d'un calcul statistique de Value at risk classique (loi normale etc.).

Tableau n° 34 : Estimation du capital nécessaire pour l'activité d'assurance-crédit pour les années 2005 et 2006 (Mds€)

	Value at Risk (VaR) en Mds€	Quantile (niveau de confiance)			
		90%	95%	99%	99,50%
Données à fin 2005	Scenario 1 an très prudent	1,8	2,4	3,9	4,5
	Scenario long terme choqué en récupération	2,3	3,2	5,3	6,3
Données à fin 2006	Scenario 1 an très prudent	1,8	2,5	3,9	4,4
	Scenario long terme choqué en récupération	2,8	4,2	5,5	6,0

Source: rapport Coface Sesame - 9 octobre 2007

Le montant défini par la borne basse (scénario 1 très prudent) s'interprète comme le montant de sécurité minimum pour résister à des conditions extrêmes pendant au moins un an. Ce scénario suppose une très forte vulnérabilité des pays émergents aux cycles économiques, une indemnisation intégrale des sinistres sur l'année et une absence totale de récupération la première année. Ce résultat n'est cependant pas si éloigné du besoin à long terme, car à plus longue échéance interviennent les effets modérateurs du remboursement progressif des pertes subies et de l'éventuel échelonnement des pays indemnisés.

Les résultats montrent une stabilité de la tranche basse, une augmentation de la tranche haute autour du quantile à 95 % et sa diminution sur les quantiles extrêmes. La réduction de l'exposition aux risques pays provient en majeure partie de la diminution de l'exposition sur le Venezuela, mais cette tendance, ainsi que la meilleure répartition des risques constatée à fin 2006, sont compensées par la concentration supplémentaire sur les risques « corporate (France) » dont la durée de maturité résiduelle est plus importante.

Concernant l'étude sur la garantie de change, dans la mesure où la gestion de la garantie de change est assortie de stratégies de gestion des risques pris visant à maintenir l'équilibre de la procédure, il n'y a pas d'étude de capital économique comme en assurance crédit. Le contrôle est assuré par le suivi de la position nette réévaluée qui représente la valeur du portefeuille de risques à un instant « t », avec l'objectif qu'elle soit constamment supérieure à zéro. Dans la pratique, aucune norme n'a pour l'instant été fixée.

Le montant des prélèvements effectués sur la trésorerie de la Coface est désormais inscrit dans les lois de finances. L'inscription en loi de finances et l'encaissement de sommes en période complémentaire continuent à en faire partiellement un élément d'ajustement du solde budgétaire en fin d'année. A la fin du mois de mars 2008, Eurostat a requalifié les prélèvements de l'État sur la trésorerie de la Coface et refusé de les prendre intégralement en compte dans les produits de l'État réduisant quelque peu l'intérêt de tels ajustements.

Les limites dans lesquelles de tels prélèvements peuvent intervenir et qui sont dictées par la nécessité de conserver au compte des procédures publiques les ressources nécessaires pour faire face aux risques des opérations d'assurance n'ont cependant pas été définies. Or les facteurs favorables dont bénéficie la trésorerie de la Coface ne perdureront pas nécessairement à moyen terme. Si la situation s'est améliorée, elle n'est pas encore totalement satisfaisante.

Afin d'améliorer la transparence des relations financières entre l'État et la Coface, il est souhaitable que soient définis des critères objectifs pour encadrer prélèvements annuels sur la trésorerie du compte des procédures publiques.

PARTIE V : LA COFACE ET L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

I. LE RÔLE JOUÉ PAR LA COFACE DANS LE PROCESSUS DE TRAITEMENT DE SES CREANCES EN CLUB DE PARIS

A. UNE COMPÉTENCE LIMITÉE AUX CREANCES COMMERCIALES

En matière d'aide publique au développement (APD), l'organisation de référence est le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE). Le CAD joue un rôle normatif et a formulé une définition de l'APD reconnue et appliquée par l'ensemble des membres de l'OCDE. Ainsi, d'après le document officiel de l'OCDE DCD/DAC(2007)34 du 6 avril 2007, sont considérés comme aide publique au développement « *tous les apports⁶² de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :*

- i. Émaner d'organismes publics, y compris les états et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics.*
- ii. Sachant que chaque opération doit en outre :*
 - a) Avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement.*
 - b) Être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 pour cent (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). »*

Cette définition conduit à distinguer deux types de créances : les créances qui respectent les critères précédemment mentionnés dites « créances d'aide publique au développement » (ou créances APD) et les créances qui ne satisfont pas l'intégralité de ces critères dites « créances commerciales ». La Coface traite exclusivement des créances qui relèvent de la deuxième catégorie.

La DGTPE déclare annuellement au CAD les opérations considérées comme de l'APD selon les critères précédemment définis. Le CAD publie ensuite des statistiques sur la base de ces déclarations. En matière de créances, la possibilité de comptabiliser le traitement d'une créance en APD ne dépend pas de la nature initiale de la créance⁶³. L'annulation des créances commerciales, notamment celles dont Coface assure la gestion, peut donner lieu à une comptabilisation en APD. En revanche, dans le cadre du traitement de créances APD, seuls les intérêts capitalisés sont comptabilisés en APD au titre de l'année.

Les mécanismes relatifs à la comptabilisation en APD du traitement des créances APD ne concernent pas la Coface.

⁶² Don ou prêt.

⁶³ Pour une présentation détaillée, voir le document DCD/DAC(2000)16 de l'OCDE.

Celle-ci n'intervient que pour les créances commerciales qu'elle a gérées au titre des procédures publiques d'assurance-crédit et qui ont fait l'objet d'une annulation à la suite d'un traitement en club de Paris.

Seules les annulations entrent dans l'APD. Les rééchelonnements, qui ne font pas disparaître la créance, ne sont pas pris en compte.

B. LE RÔLE DE LA COFACE DANS LE TRAITEMENT DE SES CRÉANCES COMMERCIALES EN CLUB DE PARIS

Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics qui vise à trouver une solution coordonnée et durable aux problèmes de solvabilité et/ou de liquidité de pays endettés. Au terme des négociations avec un pays donné, il émet des recommandations récapitulées dans le procès verbal agréé, signé par le débiteur et ses créanciers. Comme le rappelle le Club de Paris dans son glossaire en ligne⁶⁴, « *ce document n'a pas valeur juridique mais constitue une recommandation des chefs de délégations des pays créanciers participant à leurs gouvernements à conclure un accord bilatéral organisant le traitement de la dette* ». Les États membres doivent par la suite décliner les recommandations adoptées en Club dans des accords bilatéraux avec le débiteur, qui ont, eux, valeur juridique. La Coface intervient aux différentes étapes de ce processus de traitement en Club de Paris avec un rôle de support technique et de greffier.

Lorsque des perspectives de négociation en Club de Paris avec un pays débiteur se précisent (environ deux ou trois mois avant le début de la séance de négociation), le Secrétariat Général du Club de Paris lance une collecte de données⁶⁵ auprès de l'ensemble des pays créanciers. Chaque pays créancier doit remplir un tableau détaillant à une date donnée et pour chaque catégorie de dette le stock de créances, les arriérés, les intérêts de retard et les échéances à échoir (en principal et intérêts). Les montants sont calculés en millions de dollars avec deux chiffres après la virgule, c'est-à-dire à 10 000 USD près. La Coface est chargée de remplir ce tableau pour les créances dont elle assure la gestion.

Environ, cinq ou six semaines avant la date prévue pour la négociation, le pays débiteur est formellement invité à participer à la séance de négociations. Il lui est demandé de fournir un certain nombre de renseignements, et notamment de remplir un tableau identique à celui rempli par les créanciers. La Coface n'intervient pas à ce stade.

Une fois les données fournies par les créanciers et le débiteur, le Secrétariat général du Club de Paris entame le travail de confrontation des informations fournies créancier par créancier, catégorie de dette par catégorie de dette, échéance par échéance. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « réconciliation ». En cas d'écart, le Secrétariat général invite par courrier électronique le débiteur et le pays créancier concerné à identifier la cause de l'écart et à se mettre d'accord. Dans le cas de la France, le message est directement envoyé à chaque organisme concerné, dont la Coface, qui discute directement avec le pays débiteur. Pour plus de simplicité, ces discussions se déroulent en général à la Coface où sont stockés les dossiers papiers.

⁶⁴ Source : <http://www.clubdeparis.org/sections/services/glossaire/definitions/proces-verbal-agree>

⁶⁵ Egaleme nt appelée « data call »

Lorsque les données sont considérées comme réconciliées (des variations de 5 à 10% par rapport aux bases de négociation sont jugées acceptables), la négociation en Club de Paris peut commencer. Les négociations reposent sur les données fournies par les créanciers, après réconciliation, et sont exprimées en millions de dollars. Lors de ces négociations, la Coface est membre de la délégation française et joue un rôle de support technique.

Une fois les recommandations du Club de Paris arrêtées et avant la signature de l'accord bilatéral, une « réconciliation fine », c'est-à-dire exhaustive, dans la devise d'origine et au centime près, est réalisée. La Coface se charge de ce travail pour les créances qui la concernent.

Enfin, dès lors que l'accord bilatéral est signé, la Coface passe les écritures nécessaires à l'enregistrement comptable du traitement de ses créances.

C. LES CONSÉQUENCES COMPTABLES POUR LA COFACE DES OPÉRATIONS SUR SES CRÉANCES ENREGISTRÉES COMME APD

La Coface a en charge l'enregistrement comptable des annulations de créances commerciales qu'elle avait initialement garanties et qui figurent donc au bilan du compte État-Coface. Contrairement aux rééchelonnements (qui n'ont pas d'impact en APD), l'enregistrement comptable des annulations de créances est relativement simple.

Une annulation de créance se caractérise par le renoncement à un droit et non par un flux de trésorerie. Par conséquent, l'impact instantané d'une annulation de créances en comptabilité de caisse est nul. En revanche, le renoncement au droit à récupération a pour conséquence de supprimer d'éventuels flux futurs qui auraient pu intervenir en cas de remboursement par le débiteur. Il s'agit à la fois de flux de trésorerie positifs (paiement des échéances à venir de la créance par le débiteur) et négatifs (versement de la quotité non garantie à l'assuré).

En comptabilité d'engagements, ce qui est le cas de la comptabilité de la Coface depuis l'exercice 1999, l'impact comptable concerne l'exercice au cours duquel l'accord bilatéral est signé. Les écritures comptables présentées dans le tableau suivant vont avoir pour objet de faire disparaître les différentes composantes de la créance annulée au bilan en les « passant en charge ». En effet, la créance est inscrite en totalité à l'actif et la part qui revient à l'assuré sur ce total au titre de la quotité non garantie figure au passif.

Tableau n° 35 : Ecritures comptables de « désactivation » des créances annulées⁶⁶

Débit	Crédit
Droit à récupération – Part assuré	
Résultat sur droit à récupération sur la part Coface	
	Droit à récupération – total

Toutefois, des provisions ont déjà été passées au cours des exercices précédents pour anticiper le non remboursement du débiteur. La Coface reprend ces provisions qui n'ont plus lieu d'être puisque les créances sur lesquelles elles portaient ont été « désactivées ». Cette reprise compense la charge précédemment constatée.

⁶⁶ Il s'agit ici d'une présentation simplifiée. La nomenclature comptable de la Coface distingue en fait ce qui relève du capital primaire, du capital secondaire et des intérêts moratoires.

- **Tableau n° 36 : Ecritures comptables de reprise de provisions suite à la
« désactivation » de créances⁶⁷**

Débit	Crédit
Provision pour dépréciation de créances – Part totale	
	Variation de provision pour dépréciation – Part totale
Variation de provision pour dépréciation de créances – Part assuré	
	Provision pour dépréciation de créances – Part assuré

L'impact résultat d'une annulation de créances est donc une charge égale à la différence entre la part Coface sur la créance annulée et les provisions déjà passées sur cette part, c'est-à-dire la valeur nette de la créance. Le taux de provision varie selon les pays. Dans le cas des pays pauvres très endettés, il est de 100%. Par conséquent, en comptabilité d'engagements, la conséquence en termes de résultat d'une annulation de créances dans le cadre de l'initiative PPTE est nulle.

Il est à noter que les rééchelonnements qui, comme on l'a indiqué, n'entrent pas dans l'APD n'ont pas d'influence sur le montant des créances figurant au compte des procédures publiques puisque ces créances continuent à constituer des créances commerciales.

II. LES DIVERSES COMPTABILISATIONS DES OPERATIONS DE TRAITEMENT DE CREANCES COFACE

A. LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES CRÉANCES ANNULÉES ENREGISTRÉES AU COMPTE DES PROCÉDURES PUBLIQUES

Est enregistrée au compte des procédures publiques de la Coface une charge égale à la différence entre la part Coface sur la créance annulée et les provisions déjà passées sur cette part, c'est-à-dire la valeur nette de la créance. Cette charge peut être égale à zéro pour les PPTE.

Une créance gérée par la Coface, pourtant à l'origine de nature commerciale, pourra sous les conditions de fond évoquées plus haut être comptabilisé comme APD dans les statistiques du CAD. Seule l'annulation de créances commerciales garanties dans le cadre d'une procédure publique donne lieu à une comptabilisation comme APD par le CAD. Le simple rééchelonnement de créances commerciales est sans impact sur l'APD déclarée.

Le montant de l'APD déclaré au titre de l'annulation d'une créance commerciale gérée par la Coface est égal au principal annulé majoré des intérêts échus et arriérés et des intérêts futurs⁶⁸. Ces éléments sont comptabilisés en APD dans la rubrique « *Remise de dettes, créances d'AASP* » du tableau 1 de la déclaration annuelle au CAD.

Pour les accords conclus avant le 1^{er} janvier 1998, les versements d'APD sont comptabilisés annuellement, à hauteur de la somme que la France aurait dû percevoir au

⁶⁷ Il s'agit ici d'une présentation simplifiée. La nomenclature comptable de la Coface distingue là aussi ce qui relève du capital primaire, du capital secondaire et des intérêts moratoires.

⁶⁸ La comptabilisation des intérêts futurs dans l'APD n'est possible que si les intérêts futurs sur le crédit à l'exportation consenti à l'origine sont couverts par une garantie, ce qui est le cas pour des créances gérées par la Coface.

cours de l'année en l'absence d'annulation. Des reliquats de créances annulées avant 1998 peuvent donc faire l'objet d'une comptabilisation en APD aujourd'hui.

Depuis 1998, l'annulation est comptabilisée en APD en totalité l'année au cours de laquelle la notification prend effet. Lorsque les accords prennent effet par étapes successives, du fait de clauses de déclenchement, l'annulation est comptabilisée à mesure que les conditions posées sont jugées remplies.

Les enregistrements au compte des procédures publiques suivent ces règles s'agissant des exercices d'imputation de l'annulation.

La comptabilisation en APD de l'annulation de créances commerciales fait l'objet de critiques. Pour ses détracteurs, la logique même de l'annulation serait plus une requalification *a posteriori* de créances commerciales qu'une dynamique de développement du pays débiteur orientée vers le futur.

Pour justifier le choix du CAD, la DGTPE fait, quant à elle, valoir les arguments suivants :

- une annulation de dette est équivalente à un don utilisé pour effectuer un remboursement anticipé ;
- l'annulation d'une créance qui a servi à financer un investissement ou un service équivaut à un don en nature de ce service ;
- le non paiement des échéances de la créance annulée permet au débiteur de dégager des capacités de financement pour financer de nouveaux services.

B. LA COEXISTENCE DE TROIS LOGIQUES : LA DÉCLARATION DE L'APD AU CAD, LA COMPTABILITÉ COFACE ET L'INCIDENCE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

Le traitement des annulations de créances Coface obéit à trois approches dont l'objet et les modalités diffèrent :

- la comptabilisation en APD dans le cadre du CAD,
- la comptabilisation dans le compte État – Coface,
- l'impact sur le budget de l'État.

La comptabilisation de l'APD dans le cadre du CAD est proche d'une comptabilité de caisse. Lors de l'annulation de la créance, c'est la totalité du montant qui fait l'objet d'un enregistrement comme un flux d'APD positif, l'année de mise en œuvre de l'accord de consolidation.

La comptabilité Coface étant une comptabilité d'engagements depuis l'exercice 1999, le principe comptable de la juste valorisation des actifs s'applique. Des provisions sont donc passées pour déprécier la valeur de la créance. Le calcul du taux de provision repose sur la classification du pays débiteur dans les différentes catégories de risque au sens de l'OCDE. Ces provisions sont revues annuellement et des reprises ou des dotations complémentaires peuvent être passées en cas d'évolution du risque pays au sens de l'OCDE. Lors de l'annulation la créance est passée en perte et les provisions sont reprises. L'impact sur le résultat d'une annulation de créance est donc égal à la différence entre la valeur faciale de la part Coface de la créance et sa valeur comptable, c'est-à-dire nette des provisions déjà passées au cours des exercices précédents. L'impact sur le résultat est donc égal à la part non provisionnée de la créance Coface de la créance annulée.

En revanche, l'impact immédiat sur les comptes ou le budget de l'État est nul car les comptes de la Coface ne sont pas consolidés dans le budget ou les comptes de l'État. Ces annulations ont néanmoins une incidence indirecte puisque l'annulation de créances supprime d'éventuels flux de trésorerie futurs liés au remboursement de la créance. Cela aura pour conséquence de diminuer la capacité à effectuer des prélèvements sur le compte État – Coface des procédures publiques au profit du budget de l'État via le compte de comptabilité générale 72828 « *produits de fonctionnement divers, autres reversements* ». Par ailleurs, les indemnités passées de la Coface à l'assuré lors du défaut de paiement initial et de la mise en œuvre de la garantie Coface avait déjà eu un impact négatif en trésorerie.

Ainsi, l'impact d'une annulation de créance Coface sur l'APD enregistrée par le CAD est immédiat et total, l'impact sur le résultat du compte État – Coface est partiel car déjà en partie pris en compte par des provisionnements au cours des exercices précédents, et l'impact sur le budget de l'État est nul dans l'immédiat, mais peut-être sensible à moyen terme dans la mesure où elle diminue les possibilités de prélèvement au profit du budget sur le compte des procédures publiques.

III. LE POIDS DE L'ANNULATION DES CRÉANCES COMMERCIALES GARANTIES PAR LA COFACE DANS L'APD TOTALE

Comme le montre le tableau suivant, hormis un léger creux en 2004, le poids des annulations de créances Coface a considérablement augmenté en valeur absolue et relative entre 2002 et 2006. L'APD au titre de l'annulation de créances Coface a augmenté de 395% sur la période alors que, dans le même temps, l'APD française déclarée augmentait de 45%. La variation de l'APD liée à des annulations de créances Coface explique à elle seule 62% de l'augmentation de l'APD française sur la période 2002-2006.

Avec 2,05 milliards d'euros, les créances Coface annulées représentent près du quart de l'APD française en 2006. A cela s'ajoute environ 659,38 millions d'euros d'APD au titre de l'annulation de créances commerciales gérées par d'autres organismes, la Banque de France notamment.

Tableau n° 37 : Volume d'Aide Publique au Développement sur la période 2002-2006 (en M€)

Année	2002	2003	2004	2005	2006
APD totale nette	5821,35	6419,71	6819,56	8067,10	8445,49
- dont APD bilatérale nette totale	3835,87	4614,33	4480,75	5824,60	6309,37
- dont APD nette au titre de l'annulation de créances commerciales	843,84	1827,55	1321,91	2464,39	2705,06
- dont APD nette au titre de l'annulation de créances commerciales garanties par la Coface	413,50	799,67	638,02	1481,53	2048,68

Source : Tableau 1 de la déclaration d'APD française au CAD pour les années 2002 à 2006 et réponse de la DGTPE au questionnaire écrit du 10 février 2008 pour les créances Coface

- Tableau n° 38 : Part des annulations de créances garanties par la Coface dans l'Aide Publique au Développement sur la période 2002-2006 (en %)

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Part de la Coface dans l'APD totale nette (en %)	7,10	12,46	9,36	18,37	24,26
Part de la Coface dans l'APD au titre de l'annulation de créances commerciales (en %)	49,00	43,76	48,27	60,12	75,74
Part de la Coface dans l'APD bilatérale nette (en %)	10,78	17,33	14,24	25,44	32,47

Source : Calculs réalisés sur la base du tableau précédent

Il convient de rappeler que l'APD déclarée au CAD autre que celle comptabilisée au titre de l'annulation des créances commerciales garanties par la Coface est constituée des éléments suivants :

- l'aide publique bilatérale qui inclut les dons bilatéraux, la coopération technique, les dons compris dans les offres de financement mixte, l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, le soutien aux ONG, les aides aux réfugiés, et l'APD bilatérale autre que les dons à savoir, les prêts du gouvernement et les prises de participation ;

- l'aide publique au développement multilatérale, qui inclut les dons aux organismes multilatéraux et la souscription à leur capital, et les prêts accordés aux organisations multilatérales à des conditions libérales ;

- les apports du secteur public à caractère libéral qui incluent les opérations liées aux investissements⁶⁹ ;

- les transactions avec des organismes multilatéraux aux conditions du marché.

D'un point de vue budgétaire, comme le souligne le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2007 sont hébergés au sein de la mission « *Aide publique au développement* » (3,96 milliards d'euros en AE et 3,10 milliards d'euros en CP pour la LFI 2007) mais pas seulement.

Cette mission comportait en 2007 deux programmes : « *Aide économique et financière au développement* » et « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ». Elle en comprend un troisième depuis 2008 : « *codéveloppement* ».

Le document de politique transversale relatif à la politique française en faveur du développement liste les autres programmes et missions intervenant en matière d'aide publique au développement. Leur liste pour la LFI 2008 est la suivante :

⁶⁹ L'essentiel de cette catégorie est constituée des opérations liées aux créances garanties.

Programme	Mission
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	Action extérieure de l'Etat
185 – Rayonnement culturel et scientifique	Action extérieure de l'Etat
851 – Prêts à des états étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	Prêts à des Etats étrangers
852 - Prêts à des états étrangers pour consolidation de dettes envers la France	Prêts à des Etats étrangers
853 – Prêts de l'Agence Française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers	Prêts à des Etats étrangers
114 – Appels en garanties de l'Etat	Engagements financiers de l'Etat
187 – Recherche dans le domaine de gestion des milieux et des ressources	Recherche et enseignement supérieur
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	Recherche et enseignement supérieur
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement scolaire
124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	Solidarité, insertion, et égalité des chances
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable	Ecologie, développement et aménagement durable
227 – Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

Outre les traitements liés à l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE), les pics observés en 2005 et 2006 dans les créances Coface annulées sont la conséquence d'accords de consolidation ponctuels portant sur des volumes de créances très importants. Comme le montre le tableau suivant, l'Irak et le Nigeria représentent à eux seuls 79% et 86% de l'APD liée à des annulations de créances Coface en 2005 et 2006 respectivement.

Tableau n° 39 : Poids du traitement des créances de l'Irak et du Nigeria dans l'APD consécutive à l'annulation de créances Coface en 2005 et 2006 (en M€)

Années	2005	2006
APD consécutive à l'annulation de créances Coface	1481,53	2048,68
APD consécutive à l'annulation de créances Coface portant sur le Nigeria	801,59	1129,11
Part du traitement des créances du Nigeria dans l'APD Coface	54,11%	55,11%
APD consécutive à l'annulation de créances Coface portant sur l'Irak	370,44	625,00
Part du traitement des créances de l'Irak dans l'APD Coface	25,00%	30,51%
APD consécutive à l'annulation de créances Coface portant sur l'Irak et le Nigeria	1172,03	1754,11
Part du traitement des créances de l'Irak et du Nigeria dans l'APD Coface	79,11%	85,62%

Source : Tableau 2 de la déclaration d'APD française au CAD pour les années 2002 à 2006 et réponse de la DGTPE au questionnaire écrit du 10 février 2008 pour les créances Coface

Ainsi, compte tenu de la forte sensibilité de l'APD à un nombre restreint d'opérations de traitement de créances, il est possible qu'en l'absence d'accords de consolidation de cette importance, l'APD soit sensiblement réduite au cours des années à venir.

Chaque année, un nombre restreint de pays concentre l'essentiel de l'APD liée à des annulations de créances Coface :

- en 2002, sur un total de 413,5 millions d’euros, la Côte d’Ivoire représente 113,9 millions d’euros et le Mozambique 264,9 millions d’euros, soit à eux deux, 91,6 % du total ;
- en 2003, avec un total de 799,6 millions d’euros, quatre pays en représentent 87,9 % : le Cameroun, avec 243,8 millions d’euros, la République démocratique du Congo, avec 240,9 millions d’euros, la Serbie Monténégro, avec 128,3 millions d’euros et la Tanzanie avec 89,9 millions d’euros ;
- en 2004, la situation est plus dispersée : huit pays représentent alors 82,4 % du total, soit 638,02 millions d’euros, Madagascar, Tanzanie, Egypte, Cameroun, Nicaragua, Zambie, Ghana, Sénégal ;
- en 2007, le Nigeria (801,59 millions d’euros), l’Irak (370,44 millions d’euros) et le Congo (275,28 millions d’euros) représentent 97,6 % du total ;
- enfin en 2006, le Nigeria (1 129,11 millions d’euros), l’Irak (625 millions d’euros) et le Cameroun (73,89 millions d’euros) représentent 89,2 % du total.

Au total, le montant d’aide publique au développement déclaré par la France au titre de l’annulation de créances Coface a augmenté de 395% entre 2002 et 2006 pour atteindre 2,05 milliards d’euros en 2006, soit 24,6% de l’APD totale nette de la France sur l’année. Par ailleurs, 85,62% de ce montant était la conséquence de deux accords de consolidation, ce qui témoigne de la forte sensibilité de l’APD française à ces accords ponctuels. Il n’est donc pas impossible qu’au cours des années à venir, on observe un décrochement de l’APD française, du fait de la raréfaction d’accords de consolidation majeurs.

PARTIE VI : SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

Les principales observations contenues dans le présent rapport peuvent être synthétisées en fonction des différents points ayant fait l'objet de la demande d'enquête adressée à la Cour.

1) S'agissant de la transparence de la gestion des procédures publiques gérées par la Coface, il existe des règles préalablement définies, applicables à l'ensemble des dossiers et mises en œuvre dans le cadre de processus encadrés permettant d'en assurer le respect. L'instruction des dossiers et l'octroi des garanties entrent ainsi dans des procédures établies dont les points les plus importants sont précisés dans des questions de principes arrêtées par la commission des garanties, organe collégial d'examen des dossiers.

Les procédures relatives à l'assurance-prospection et à la garantie des changes sont très largement ouvertes et déléguées à la Coface.

S'agissant de l'assurance-crédit, les décisions d'octroi des garanties font aussi l'objet d'une délégation partielle à la Coface. Chaque année, celle-ci prend la décision d'accorder la garantie de l'État à environ 80 % des dossiers, qui représentent seulement 20 % des garanties. La direction générale du trésor et de la politique économique assure un suivi des dossiers individuels les plus importants notamment à travers les responsabilités qu'elle assume dans la commission des garanties dont la présidence lui revient.

Les conditions dans lesquelles les tutelles sont exercées ont évolué. Avant la fusion entre la direction des relations économiques extérieures (DREE) et la direction du Trésor en novembre 2004, la tutelle des administrations financières résultait d'un équilibre entre trois pôles prenant chacun en charge des fonctions clairement réparties : la promotion des entreprises exportatrices par la DREE ; l'évaluation de la situation financière des entreprises, ainsi que les risques pays, par la direction du Trésor ; les incidences budgétaires immédiates ou à terme par la direction du Budget. La coordination des points de vue et les arbitrages ultimes étaient assurés par un ministre unique.

La division du ministère des Finances depuis juin 2007 et le rattachement de la direction du Budget au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ne laissent plus, en cas de désaccord entre la DGTPE et la direction du Budget, que la possibilité d'un arbitrage auprès du Premier ministre qui jusqu'à présent n'a jamais été sollicité. Le poids de la direction du Budget dans les décisions en a été atténué, celui de la DGTPE renforcé.

Le processus d'instruction des dossiers est dépendant de la qualité de l'information, en particulier financière, sur les entreprises dont disposent les services de la Coface. Or certains comptes fournis par les sociétés sont présentés selon des normes comptables locales, ne sont pas consolidés, ou pas audités.

La Cour a pu constater que, dans certains cas, les décisions de la commission des garanties sont précédées ou accompagnées de décisions ministérielles qui, sur des dossiers estimés stratégiques, font prévaloir des considérations de nature politique ou

diplomatique, ce qui dépasse le strict respect des critères habituels d'analyse des dossiers.

2) Pour ce qui est de l'efficacité des principales procédures publiques, il est difficile de l'évaluer à travers une relation directe entre celles-ci et les flux d'exportation qui pourraient en dériver. Seule la procédure d'assurance-prospection liée à la réalisation d'un chiffre d'affaires peut se prêter à une évaluation de cette nature, ce qui est fait dans le cadre des indicateurs associés aux lois de finances. Il est difficile en revanche d'établir un lien de causalité directe entre la progression des exportations et le recours à la garantie de l'État dans le cadre de l'assurance-crédit. Le recours à l'assurance-crédit est très dépendant de l'environnement économique et financier et des alternatives qu'il offre aux entreprises.

Mais l'efficacité des procédures publiques peut être également évaluée, au niveau de l'organisme gestionnaire lui-même, en termes d'accessibilité pour les entreprises aidées, de lisibilité d'ensemble des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, et enfin, en termes de résultats obtenus s'agissant des encours garantis, du nombre de dossiers traités et des caractéristiques des entreprises bénéficiaires.

S'agissant de l'assurance-prospection, l'effet de levier semble important puisque les services de la Coface ont calculé qu'un euro dépensé générerait plus de 19 euros de chiffre d'affaires à l'exportation. La Cour a toutefois pu constater qu'au cours de la période examinée, les mesures de ciblage mises en place par les pouvoirs publics ont été fluctuantes (ciblage géographique puis par type d'entreprises).

S'agissant de l'assurance-crédit, qui représente l'essentiel de l'activité des procédures publiques, les évolutions constatées en termes d'encours dépendent en partie du choix des entreprises qui peuvent recourir à l'auto-assurance ou à des financements dans le secteur privé. Elles ne reflètent donc pas seulement le résultat de politiques publiques de promotion du commerce extérieur.

Les règles d'acceptation de parts étrangères (c'est-à-dire les composantes étrangères contenues dans la fabrication du produit exporté) applicables au cours de la période examinée ont été assouplies en janvier 2008 et permettent désormais d'accorder la garantie de l'État à des opérations incorporant un pourcentage plus important d'éléments produits hors du territoire. Cet assouplissement suit un mouvement constaté dans plusieurs pays de l'OCDE et peut être en partie explicable par la mondialisation. La Cour a noté que l'élargissement de la part étrangère ne faisait pas l'objet d'un consensus entre les administrations concernées.

S'agissant de la garantie des changes, le modèle de couverture utilisé par les services de la Coface, qui, en ce domaine, pallie une insuffisance du marché tenant à la nature des opérations concernées, a été fragilisé au cours de la période examinée par la baisse des encours et la concentration du risque. S'agissant des coûts de gestion, le recours, pour la gestion technique du produit, à d'autres opérateurs intervenant sur le marché des changes suscite les réserves de la DGTPE pour des raisons de confidentialité et de conflits d'intérêts.

3) En ce qui concerne le coût pour l'État des procédures publiques, la Coface a bénéficié d'une rémunération de 58,8 millions d'euros en 2006, tandis que cette même année, l'État a effectué des prélèvements à hauteur de 4,5 milliards d'euros sur la

trésorerie. Le résultat de l'assurance-crédit, qui représente la quasi totalité du résultat du compte des procédures publiques, s'établissait à 2,4 milliards d'euros.

Les relations financières entre l'État et la Coface sont définies par une convention. La remise systématique à la DGTPE par la Coface du compte des procédures publiques avec retard nuit à l'objectif de transparence. La pression des tutelles sur ce point est restée limitée alors même que les causes de ces retards sont connues. Ils résultent essentiellement des insuffisances fonctionnelles du système de gestion des créances consolidées, qui ont, par ailleurs, suscité les réserves de l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes. Il serait souhaitable que la Coface respecte les clauses de la convention de gestion et prenne les dispositions nécessaires afin d'assurer la production du compte des procédures publiques dans les délais impartis en mettant en œuvre les moyens nécessaires.

S'agissant de la rémunération de la Coface, la Cour a relevé que son montant n'était pas assis sur une appréciation des coûts de gestion issus de la comptabilité analytique de la société.

Le montant des prélèvements effectués sur la trésorerie du compte des procédures publiques est désormais inscrit dans les lois de finances. Les limites dans lesquelles de tels prélèvements peuvent intervenir n'ont cependant pas été définies. En vue d'améliorer la transparence des relations financières entre l'État et la Coface et d'encadrer ces prélèvements, il serait souhaitable que soient arrêtés des critères objectifs prenant en compte les risques à couvrir.

Dans son acte de certification des comptes de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2007, la Cour a réitéré la réserve formulée dans le cadre de la certification des comptes clos au 31 décembre 2006 portant sur le traitement du compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'État. Elle a constaté que son analyse de la situation du compte au regard des critères de contrôle demeurerait inchangée et que les actifs et passifs correspondants devraient être intégrés directement ou indirectement dans les comptes de l'État. Elle notait dans ses développements qu'aucune évolution n'était venue modifier la nature de ce compte, toujours non doté de la personnalité juridique et que l'acceptation d'une mention de ce compte dans l'annexe aux comptes sociaux de la Coface ne répondait que très partiellement aux exigences de clarification.

4) S'agissant de l'aide publique au développement (APD), la Coface ne joue pas de rôle dans la détermination du montant de cette aide notifiée chaque année à l'OCDE par la France. Elle apporte un appui technique à la DGTPE dans le cadre du club de Paris et transmet les informations pertinentes sur les créances qu'elle gère à la DGTPE qui les agrège et applique des critères définis par ailleurs. La Coface enregistre également, dans le compte des procédures publiques, les écritures comptables qui en résultent.

Le montant d'aide publique au développement déclaré par la France au titre de l'annulation des seules créances portées par la Coface a augmenté de 395 % entre 2002 et 2006 pour atteindre 2,05 milliards d'euros, ce qui représente 24,6% de l'APD totale nette de la France sur l'année. Par ailleurs, 85,6% de ce montant résulte de deux accords de consolidation, ce qui témoigne de la forte sensibilité de l'APD française à ces accords ponctuels. Il n'est pas impossible qu'au cours des années à venir, on observe

une baisse de l'aide française à ce titre, du fait de la raréfaction d'accords de consolidation majeurs.

ANNEXES

ANNEXE N°1

L'ORGANISATION EN RÉGIONS ET ORGANIGRAMMES

Le maillage des plate-formes de garantie et des plate-formes d'amortissement

L'instruction et la gestion des dossiers AP (hors dossiers militaires et dom-tom gérés directement par la DAP) sont déléguées à 5 plates-formes de garantie (PFG) et 2 plates-formes d'amortissement (PFA).

Les plates-formes de garanties sont :

- la **PFG Nord Est**, basée à Lille, dont dépendent les personnels des sites de Lille, Strasbourg, Nancy et Rouen, a compétence sur les entreprises dont le siège social est situé dans les régions Nord Pas de Calais, Picardie, Champagne Ardennes, Lorraine, Alsace, Basse et Haute Normandie.

- la **PFG Ile de France**, basée à Rueil Malmaison, dont dépendent les personnels du site de Rueil Malmaison et de Lognes, a compétence sur les entreprises dont le siège social est situé en Ile de France.

- la **PFG Ouest**, basée à Bordeaux, dont dépendent les personnels des sites de Bordeaux, Nantes, Poitiers et Orléans, a compétence sur les entreprises dont le siège social est situé dans les régions Bretagne, Centre, Pays de Loire, Limousin, Poitou-Charentes et Aquitaine.

- la **PFG Centre Est**, basée à Lyon, dont dépendent les personnels des sites de Lyon, Dijon et Grenoble, a compétence sur les entreprises dont le siège social est situé dans les régions Auvergne, Bourgogne, Franche Comté et Rhône Alpes.

- la **PFG Sud**, basée à Marseille, dont dépendent les personnels des sites de Marseille, Montpellier et Toulouse, a compétence sur les entreprises dont le siège social est situé dans les régions Provence Alpes Cote d'Azur, Corse, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

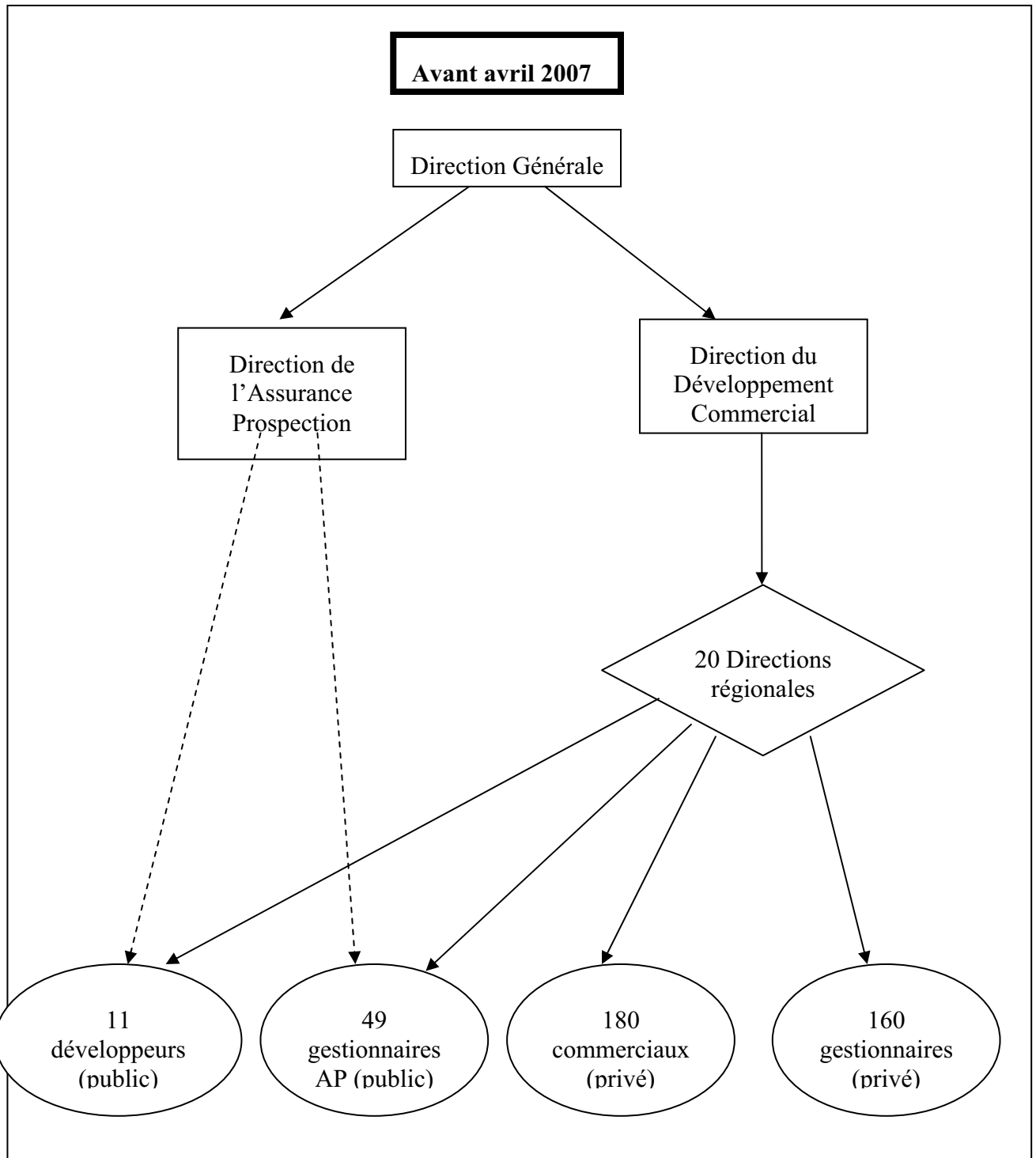
Les deux plates-formes d'amortissement sont :

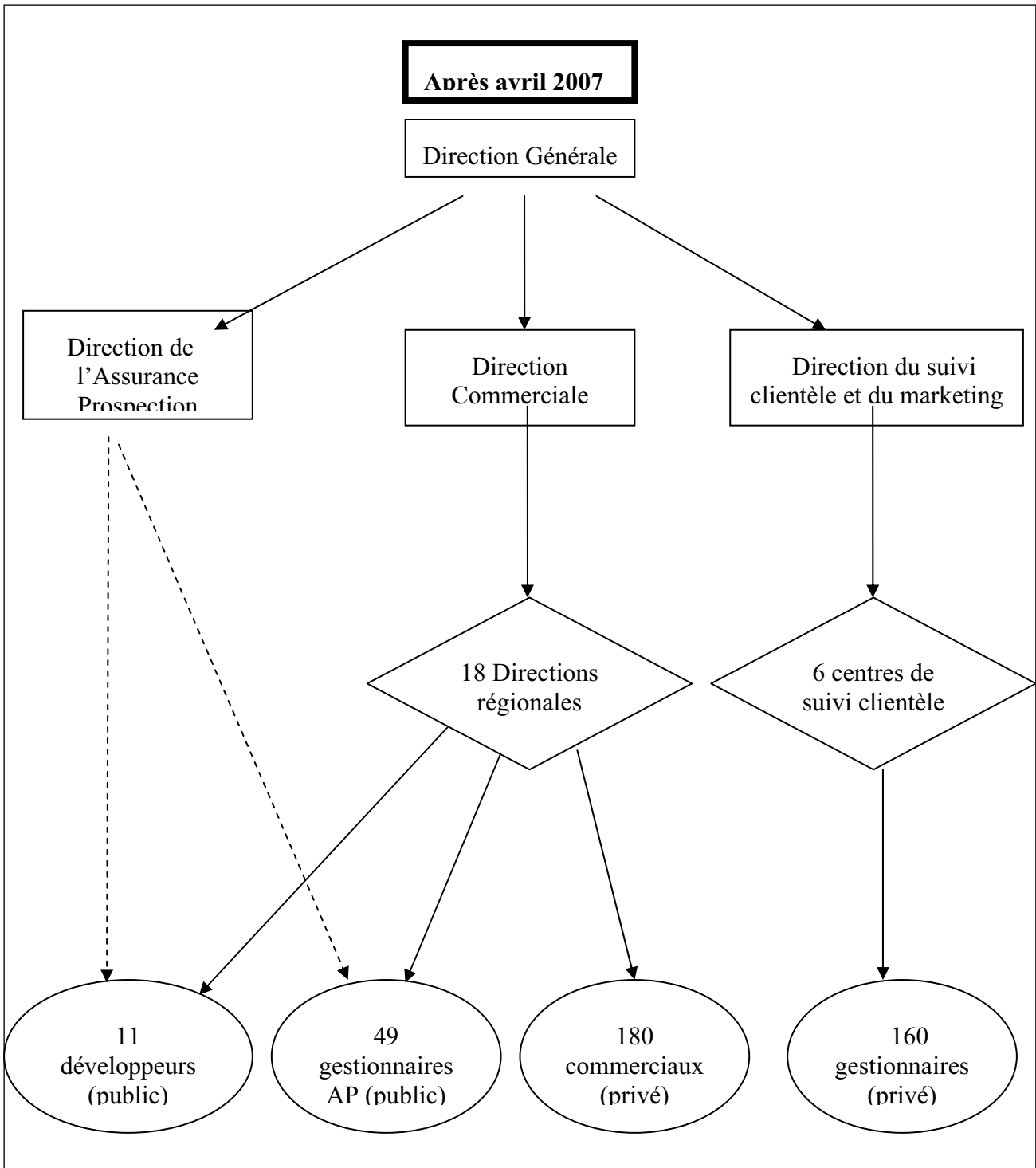
- la **PFA Nord**, basée à Rueil-Malmaison, rattachée à la PFG Ile-de-France, a compétence sur les dossiers en période d'amortissement émanant des régions Bretagne, Basse et Haute Normandie, Centre, Nord Pas de Calais, Picardie, Ile-de-France, Champagne Ardennes, Lorraine, Alsace.

- La **PFA Sud**, basée à Lyon, rattachée à la PFG Centre Est, a compétence sur les dossiers en période d'amortissement émanant des régions Pays de Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Bourgogne, Franche Comté, Rhône-Alpes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc Roussillon, Provence Alpes Côte d'Azur et Corse.

En 2004, deux plateformes d'amortissement à Lyon et en région parisienne ont été créées et ne font que de l'assurance prospection (c'est le seul produit pour lequel une période d'amortissement existe). Cela représente 6 des 60 personnes allouées aux procédures publiques.

L'instruction et la gestion des dossiers est faite sous la responsabilité d'un responsable de plate-forme qui organise le travail en répartissant les dossiers à traiter en fonction de la proximité géographique vis-à-vis du client, de la charge des agents et de la complexité des dossiers.





ANNEXE N°2

ASSURANCE-PROSPECTION

LES DIX PLUS GROS MONTANTS D'INDEMNITÉS VERSÉES À DES ENTREPRISES POUR CHACUNE DES ANNÉES EXAMINÉE

10 PLUS GROSSES INDEMNITES VERSEES EN 2002, 2003, 2004, 2005, 2006			
ANNEE	DOSSIER	RAISON SOCIALE	INDEMNITE
2002	49974	TEEM PHOTONICS	520 000,00
	49414	IN FUSIO SA	447 988,90
	47075	ASTEROP	399 201,85
	45427	VISION IQ	378 070,55
	48763	THUASNE	295 334,00
	47607	GRAITEC	254 441,78
	44607	NEXO	243 339,51
	50133	STE ECA	239 151,23
	49981	ETS GUY DEMARLE SA	237 517,24
	47131	LE BOZEC FILTRATION ET SYSTEMS	219 833,66

2003	50097	STE DAGARD	437 742,50
	52102	SA LACROIX ETIENNE	325 000,00
	50351	RECIF SA	293 169,43
	50658	NEC	237 604,54
	49887	FOURNITURES HOSPITALIERES	227 500,00
	48947	SEMCO ENGINEERING	207 465,89
	50473	COBA TECNOLOGIES	193 096,80
	49965	GENE IT SA	192 544,31
	50133	STE ECA	191 217,71
	48860	IVS	185 623,23

2004	52244	NETCENTREX	344 074,90
	50351	RECIF SA	260 394,81
	52102	SA LACROIX ETIENNE	253 269,18
	52214	COMEPA INDUSTRIES	242 074,38
	49785	POUJOLAT	219 518,00
	52287	TIVOLY SA	190 677,22
	46763	ARTHUR SA	190 156,77
	50133	STE ECA	179 808,88
	53601	MERISTEM	175 513,39
	51162	FENIOUX CHRISTIAN PHILIPPE	172 875,72

2005	52362	MEDASYS	220 982,46
	54150	HYBRIGENICS SA	201 052,34
	53783	ABZAC SA	187 626,84
	53361	SARL SERGI France	175 500,00
	52244	NETCENTREX	171 401,93
	55768	SARL FORSK	168 320,85
	54319	LDR MEDICAL	163 730,67
	54152	LABORATOIRE HRA PHARMA	159 393,62
	54646	SARL SAINT LOUIS CREATIONS "SLC"	152 911,10
	47131	LE BOZEC FILTRATION ET SYSTEMS	149 998,81

2006	54874	KIKA MEDICAL SA	441 559,27
	56473	OPERA VINS ET SPIRITUEUX	262 642,72
	55642	A T D I	201 336,50
	56001	SOCIETE DE GESTION DE TERMINAUX	189 842,21
	57068	BBSP	168 727,29
	54134	SATAB	149 297,37
	56415	MSC	144 829,13
	56561	SMART TRADE TECHNOLOGUES	142 183,30
	57604	FUNICHEM TECHNOLOGIES DE SOUDAGE	138 686,75
	53361	SARL SERGI France	130 000,00

Source : la Coface

ANNEXE N° 3

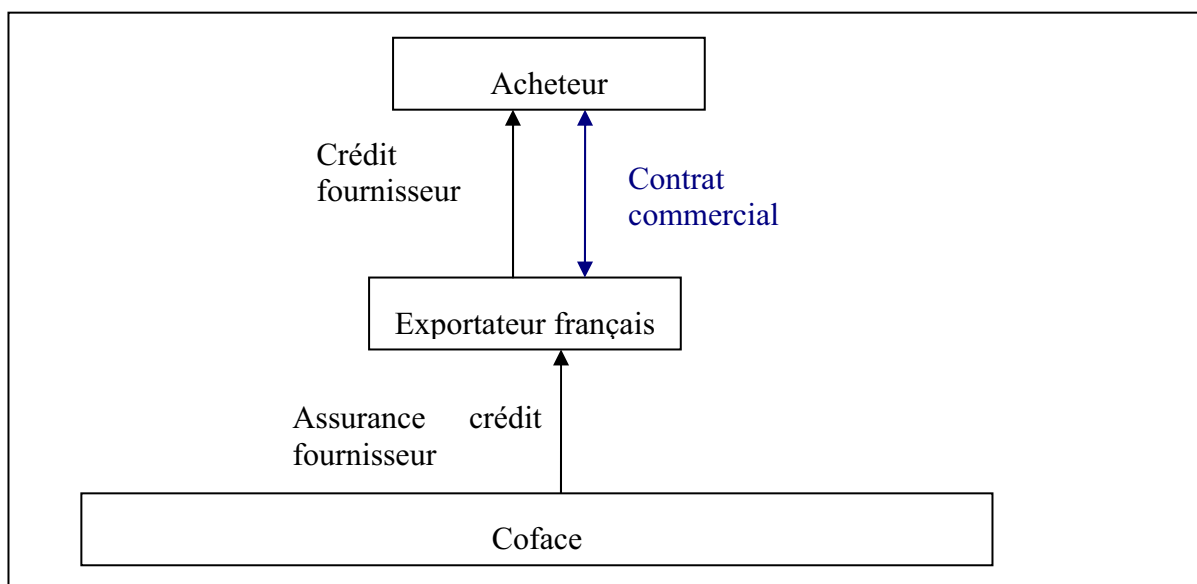
RAPPEL DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS ASSURANTIELS PROPOSÉS PAR LA DIRECTION DU MOYEN TERME

L'assurance-crédit est une assurance contre le risque d'interruption du marché et le risque de non-paiement. Deux grands risques peuvent être distingués : le « risque commercial » (non-paiement par le débiteur due à son incapacité d'honorer son contrat, que le débiteur soit privé ou public) et le « risque politique » : ce risque qualifie le fait que le débiteur privé ou public ne puisse pas être en mesure de payer du fait de la situation économique, financière (ex : impossibilité de se procurer des devises) ou politique du pays.

L'ASSURANCE CRÉDIT ET LE CRÉDIT FOURNISSEUR

Lors de la signature d'un contrat, l'acheteur peut soit payer comptant, soit vouloir un crédit. Dans ce cas, deux solutions sont possibles. L'entreprise exportatrice peut faire le crédit elle-même (mécanisme généralement prévu dans le contrat commercial), c'est ce que l'on appelle le crédit fournisseur. L'acheteur peut également faire appel à une banque. Il s'agit alors d'un crédit acheteur.

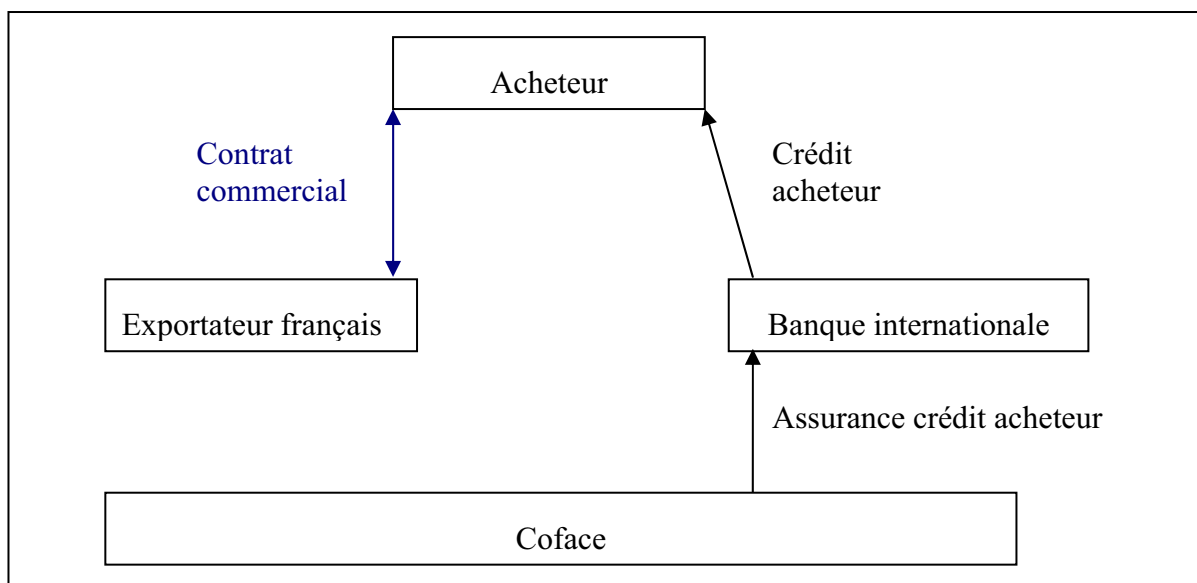
Dans le cas d'un crédit fournisseur, c'est l'exportateur qui supporte le risque. Il supporte en fait deux risques : le risque d'impayé et le risque de fabrication (l'acheteur décide d'interrompre le contrat en cours d'exécution). Il peut donc se couvrir en souscrivant une police d'assurance auprès de la Coface. Dans le cas du risque de fabrication, en cas d'interruption du contrat en cours d'exécution, la Coface indemnise l'exportateur à hauteur de l'écart entre les versements reçus et les dépenses engagées. La police couvre la totalité du montant du contrat, bien qu'un acompte doive nécessairement être versé à la signature du contrat.



LE MÉCANISME DU CRÉDIT ACHETEUR

Dans le cas d'un crédit acheteur, la banque internationale qui fait crédit à l'acheteur va payer l'exportateur au comptant. C'est donc elle qui supporte le risque (impayé uniquement). Elle peut alors souscrire une assurance crédit couvrant le montant

prêté et donc pas la totalité de la valeur du contrat (du fait de l'acompte), contrairement au crédit fournisseur. Cette police est souscrite à la signature du contrat de prêt.



LA GARANTIE DES INVESTISSEMENTS

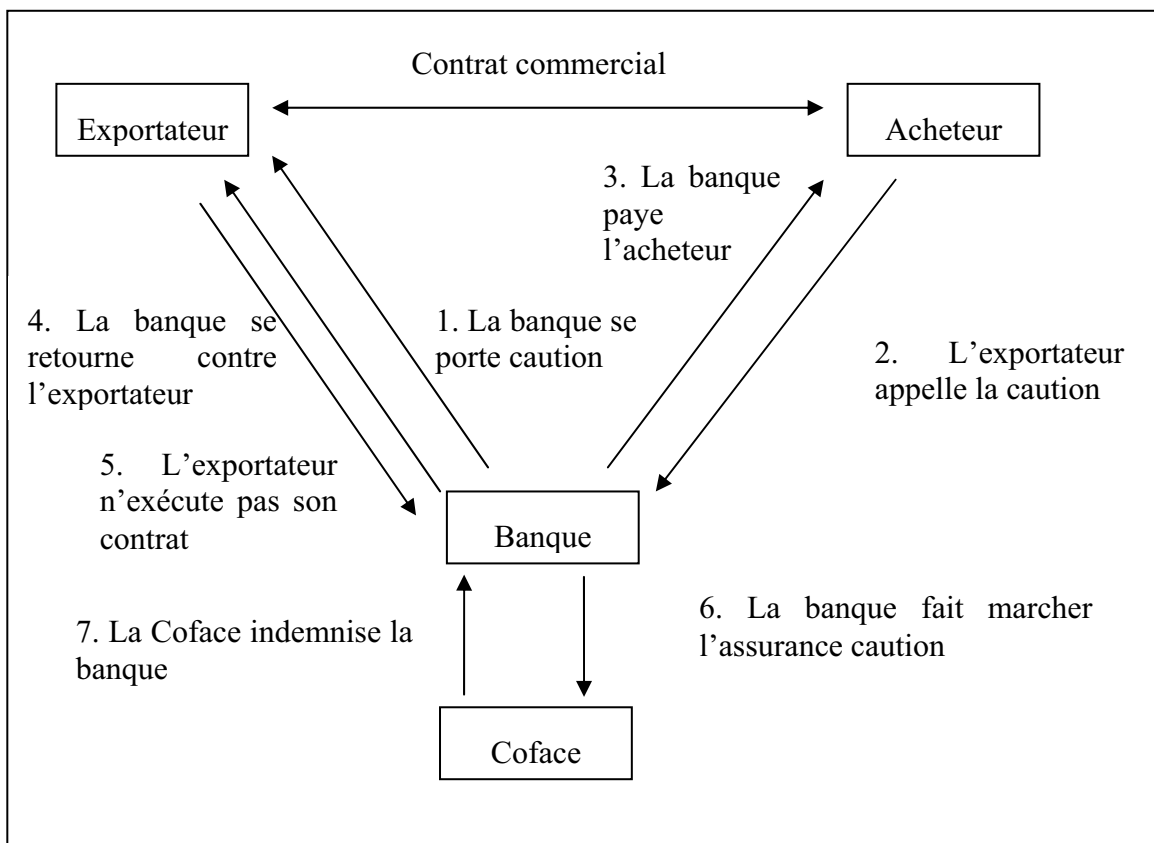
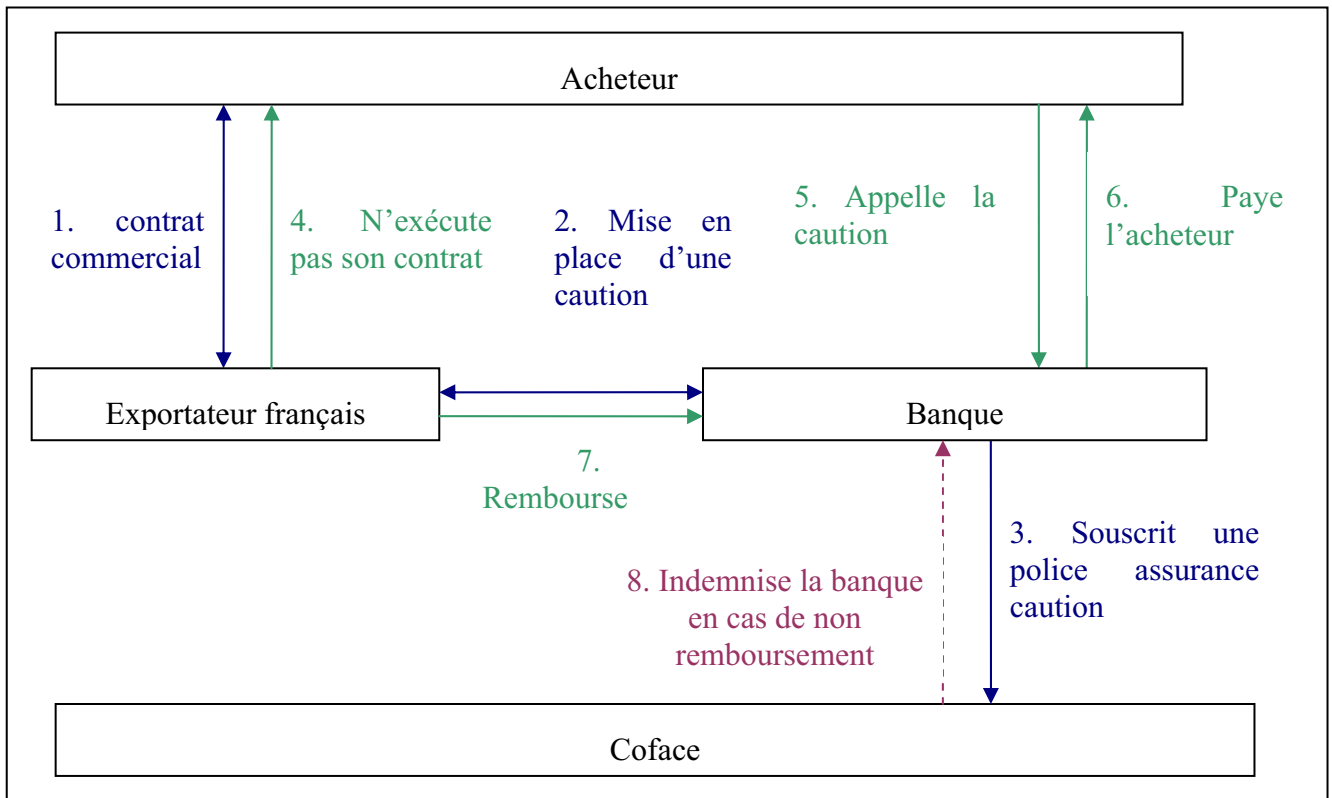
Cette assurance ne couvre pas un risque lié à l'exportation, mais le risque de propriété d'un investissement à l'étranger. Il s'agit uniquement du risque politique (guerre, nationalisation, un État qui empêche le fonctionnement...) et pas économique (faillite, rentabilité insuffisante, etc.). C'est un risque marginal. Le monde est aujourd'hui considéré comme stable (sauf de rares régions où de toute façon, les entreprises n'investissent pas), c'est pourquoi c'est un produit très peu demandé. La dernière police d'assurance investissement a été souscrite par Renault pour couvrir la création d'un établissement en Iran.

LA GARANTIE CONTRE LE RISQUE EXPORTATEUR

La garantie contre le risque exportateur se décompose en deux produits : l'assurance caution et l'assurance préfinancement qui relèvent de la même logique.

L'assurance caution risque exportateur

Lors d'un contrat commercial, l'acheteur étranger peut exiger une caution pour se prémunir d'une interruption de l'exécution du marché par le fournisseur (ici français). Ce risque est en quelque sorte le pendant côté acheteur du risque de fabrication. Une banque va alors mettre en place une caution qui la rend solidaire de l'exportateur (moyennant rémunération). Si l'acheteur appelle la caution, la banque lui verse le montant. Elle se retourne ensuite contre l'exportateur, qui est contractuellement tenu de la rembourser mais se trouve dans l'incapacité de le faire, ce qui génère un risque pour la banque. La Coface garantit ce risque sous le nom de garantie caution. En cas de sinistre (non remboursement de la caution par l'exportateur), elle indemnise la banque.



Une caution (bancaire ou autre) est mise en place pour 95% des contrats. L'assurance caution couvre le risque que l'exportateur ne rembourse pas la banque en cas d'appel de la caution par l'acheteur. Cette garantie sert à inciter les banques à mettre en place une caution sans laquelle l'exportateur peut perdre l'appel d'offre. La Coface a

d'ailleurs mis en place une procédure lui permettant d'intervenir en amont de l'octroi de la caution bancaire. L'exportateur vient voir la Coface lorsqu'il commence à négocier sa caution ou sa ligne de cautions avec sa banque. La Coface lui donne alors un accord de principe, ce qui peut lui permettre d'obtenir la caution de sa banque.

Plus de 95% des demandes d'assurance caution concernent des PME (filiales de grands groupes comprises), c'est-à-dire des entreprises dont le CA global ne dépasse pas 50 M€ (75M€ depuis le 1^{er} janvier 2008).

Il existe différents types de cautions couvertes par l'assurance caution : caution de soumission, caution de restitution d'acomptes, caution de bonne fin et caution de retenue de garantie.

A chaque nouvel appel d'offre, l'exportateur doit le plus souvent obtenir de sa banque une caution de soumission sans être sûr d'emporter le contrat. Cela entraîne rapidement la saturation des lignes de caution. Par ailleurs, l'acheteur peut demander une caution de bonne fin qui court jusqu'à 12 mois après l'échéance du contrat.

Prime

La banque se rémunère en prélevant une commission proportionnelle au risque encouru. La prime perçue par la Coface est égale à une part de la commission perçue par la banque proportionnelle à la quotité garantie. Si la Coface couvre 80% du montant de la caution, elle perçoit 80% de la commission perçue par la banque.

La garantie des préfinancements

Un exportateur peut également avoir besoin de recourir à l'emprunt pour financer la fabrication de biens dans le cadre d'un contrat d'exportation. Il fait alors appel à une banque qui court le risque que l'exportateur ne la rembourse pas. Cette dernière peut se couvrir contre ce risque via l'assurance préfinancement auprès de la Coface. Cette assurance rentre également dans la catégorie garantie risque exportateur car c'est lui qui est la source du risque. Là encore, cela permet à l'exportateur d'aller voir sa banque avec une solution clé en main.

Fonctionnement de la garantie des préfinancements

Dans certains pays, les acomptes versés à la signature du contrat sont très faibles. Entre le début de la réalisation du contrat et le paiement, l'exportateur doit donc faire face à des besoins de trésorerie dits « préfinancements ». La garantie des préfinancements peut couvrir la banque prêteuse jusqu'à 80% de la ligne de préfinancement accordée à l'exportateur sur un an. La garantie des préfinancements est toujours accordée pour un projet particulier contrairement à l'assurance caution qui peut couvrir une caution ou une ligne de cautions portant sur des contrats différents. L'année 2007 est la deuxième année pleine pour la garantie des préfinancements (produit créé en 2005).

Délégation

La délégation de Coface pour les garanties sur le risque exportateur est proportionnelle à la qualité du risque exportateur. Plus la note Coface de l'exportateur est bonne, plus la Coface bénéficie de montants importants de délégation. De fait, environ 75% des dossiers de garantie risque exportateur sont traités en délégation (soit moins que pour les autres produits).

L'ASSURANCE CHANGE

Les dossiers gérés par la sous-direction DMT 6 et en particulier l'assurance-change

Dossiers en vigueur à DMT6 à fin exercice :

en nombre	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CHANGE	600	618	668	578	431	428
LIGNES CAUTIONS *				15	69	145
LIGNES PREFINANCEMENT **					4	15

* garantie mise à disposition en mai 2005

** garantie mise à disposition en 2006

Lignes= agréments qui définissent un encours garantis aux banques émettrices/prêteuses

Source : La Coface

L'assurance contre le risque de change repose sur le principe d'équilibre. Elle ne doit rien coûter à l'État contrairement à l'assurance prospection (déséquilibre structurel) et à l'assurance crédit (qui pourrait potentiellement être déséquilibrée). Elle couvre l'entreprise contre le risque d'une variation défavorable du taux de change entre le moment où elle émet son offre (qui l'engage juridiquement si l'acheteur la signe) et le moment où le contrat est réellement signé. Des possibilités de couverture du risque de change existent sur le marché (options monétaires par exemple).

L'intérêt de ce produit est la mutualisation des risques. En effet, lorsque l'exportateur émet une offre, il ne sait pas si elle va aboutir donc dans le doute, il peut choisir de se couvrir. S'il l'offre n'aboutit pas, ils s'est couvert pour rien. La Coface peut quant à elle jouer sur le fait qu'en moyenne, un certain nombre d'offres ne va pas aboutir grâce au raisonnement statistique. Cela lui permet de proposer potentiellement une couverture moins chère en ne se couvrant que sur un pourcentage des encours.

*

ANNEXE N° 4
STATISTIQUES ET DONNES RELATIVES
AUX ACTIVITES DE LA DMT

Contrats conclus en assurance crédit Moyen terme par grandes catégories de produits :

en M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Airbus	1 598	1 859	1 912	2 634	2 265	2 196
Spatial, Aéronautique et Naval	760	205	1 291	1 705	2 144	1 029
Affaires Militaires	1 916	509	1 575	2 028	1 558	1 417
Financement de Projet	n.d.	4	480	564	244	112
Autres	3 492	3 006	1 674	1 878	1 230	4 062
Total	7 766	5 582	6 933	8 809	7 441	8 817

Source : La Coface

LA VENTILATION DES AFFAIRES NOUVELLES

Par zones géographiques

Les affaires nouvelles concernant des pays européens représentent un encours de moins en moins important : 6 257 millions d'euros en 2002 et seulement 1003 millions d'euros en 2006. Les deux zones géographiques pour lesquelles les encours des affaires nouvelles ont eu tendance à croître dans la période examinée sont les pays du continent américain et ceux du proche et du moyen-orient.

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par zones géographiques

M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique	1 103	1 954	1 566	1 190	611	241
Proche et Moyen Orient	1 657	1 598	2 179	2 192	2 111	2 891
Amérique	1 799	1 506	1 072	2 399	4 034	2 144
Asie	1 717	1 494	1 845	9 322	1 702	7 683
Océanie	19	161	87	4	0	9
Europe	6 257	1 599	1 812	2 186	1 003	2 053
TOTAL CIVIL ET MILITAIRE (parts transférable et non transférable)	12 553	8 313	8 562	17 294	9 460	15 020

Source : Rapport 2006 sur les opérations effectuées pour le compte de l'État par Coface et Natixis

Distinction entre les contrats civils et les contrats militaires

A l'intérieur de ces encours globaux, il convient de distinguer ce qui relève des contrats civils et ce qui relève des contrats militaires.

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par zones géographiques s'agissant des contrats civils

M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique	1 082	1 856	1 131	793	453	241
Proche et Moyen Orient	1 246	1 181	837	2 071	1 281	1 753
Amérique	1 716	1 407	1 059	2 283	3 723	2 105
Asie	939	743	1 776	8 534	1 362	7 132
Océanie	19	159	87	4	0	9
Europe	1 291	1 500	1 655	2 179	1 003	1 825
TOTAL Civil (parts transférable et non transférable)	6 293	6 846	6 544	15 865	7 822	13 065

Source : La Coface

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par zones géographiques s'agissant des contrats militaires

M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique	22	97	436	397	158	0
Proche et Moyen Orient	412	418	1 342	121	830	1 138
Amérique	83	100	13	116	310	40
Asie	778	751	69	788	340	550
Océanie	0	2	0	0	0	0
Europe	4 966	99	157	7	0	228
TOTAL Militaire (parts transférable et non transférable)	6 260	1 467	2 018	1 429	1 638	1 955

Source : La Coface

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par zones géographiques et types de parts transférable/non transférable

Part transférable

M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique	1 012	1 771	1 469	1 107	599	211
Proche et Moyen Orient	1 462	1 533	2 151	2 049	2 101	2 725
Amérique	1 691	1 500	1 063	2 323	4 017	2 097
Asie	1 677	1 424	1 770	7 035	1 537	6 222
Océanie	19	161	87	4	0	9
Europe	6 252	1 576	1 795	2 170	1 001	2 043
TOTAL Part transférable	12 112	7 965	8 335	14 688	9 256	13 307

Source : La Coface

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par secteurs d'activités

	en nombre de dossiers				
	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture & pêche	7	20	7	2	5
Bétail	0	0	0	0	1
Viande	0	2	0	0	0
Meubles	0	0	0	0	1
Produits minéraux	0	0	0	1	0
Ind. Chimique	2	0	0	0	0
Transfo plasti. & caoutch.	0	0	0	1	0
Verres & Céramiques	0	2	0	0	0
Métaux	3	5	4	8	0
Travaux des métaux	6	3	18	14	17
Matériaux de construction	0	1	0	1	0
construction	55	54	58	46	43
Textile	1	0	0	0	0
Mécanique	108	83	135	155	140
Mesure & précision	38	25	29	27	24
Biens equi. Electri & Telecomm.	51	42	44	31	14
Ordinateurs & Informatique	4	3	3	6	4
Autos & Cycles (Fab/Comm/Entr)	13	11	32	17	11
Autres véhicules	39	50	55	58	47
Transport	3	2	1	1	0
Commerces non spec ou nca	4	0	2	4	2
Imprimerie & média & spect	0	0	0	0	1
Services collectifs	1	0	0	2	0
Services financiers	35	25	13	18	3
Services aux entrep. (Hors fin.)	4	0	2	3	1
Non Déterminé	0	0	0	0	5
TOTAL	374	328	403	395	319

Source : La Coface

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par secteurs d'activités (en montants)

	En millions d'euros				
	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture & pêche	25	66	25	5	16
Bétail	0	0	0	0	1
Viande	0	18	0	0	0
Meubles	0	0	0	0	3
Produits minéraux	0	0	0	450	0
Ind. Chimique	6	0	0	0	0
Transfo plasti. & caoutch.	0	0	0	0	0
Verres & Céramiques	0	7	0	0	0
Métaux	101	523	24	305	0
Travaux des métaux	100	677	335	5 943	70

Matériaux de construction	0	4	0	3	0
construction	1 294	1 184	714	875	225
Textile	1	0	0	0	0
Mécanique	1 183	421	467	1 183	710
Mesure & précision	1 394	437	623	693	1 158
Biens equi. Electri & Telecomm.	1 413	925	1 230	685	542
Ordinateurs & Informatique	25	18	3	48	67
Autos & Cycles (Fab/Comm/Entr)	157	134	128	63	120
Autres véhicules	6 298	3 138	4 832	6 579	6 409
Transport	97	91	80	42	0
Commerces non spec ou nca	2	0	6	3	3
Imprimerie & media & spect	0	0	0	0	59
Services collectifs	7	0	0	217	0
Services financiers	446	669	81	196	4
Services aux entrep. (Hors fin.)	6	0	13	6	30
Non Déterminé	0	0	0	0	43
TOTAL	12 556	8 313	8 562	17 294	9 460

Source : La Coface

Ventilation des affaires nouvelles (sur projets ou contrats conclus) prises en garantie par tranches de durées de crédits

	en nombre de dossiers				
	2002	2003	2004	2005	2006
Comptant	129	102	109	111	75
à 0 et ≤ à 3 ans	12	29	67	54	47
> à 3 et ≤ à 5 ans	136	102	125	132	113
> à 5 et ≤ à 7 ans	41	37	31	19	25
> à 7 ans	56	58	71	79	59
TOTAL	374	328	403	395	319

Source : La Coface

ANNEXE 5

DETAIL DES ENGAGEMENTS DONNES ET RECUS DETAIL DE LA TRESORERIE AU 31 DECEMBRE 2006

Les engagements donnés correspondent aux opérations prises en garantie au cours de l'année ou des années précédentes, en projet ou sur contrats conclus non entrés en vigueur à la clôture de l'exercice et pour lesquelles aucune police n'a été délivrée au 31 décembre. La garantie concernant ces dossiers a été accordée par la Coface après passage en commission des garanties ou par délégation de la tutelle.

Les engagements nets reçus correspondent aux opérations de couverture de change et de taux, essentiellement les contrats sur marchés organisés en USD et EUR.

Engagements donnés et reçus par procédure des exercices 2001 à 2006

En millions d'euros	Procédures	Exercices					
		2006	2005	2004	2003	2002	2001
Promesses de garanties	Assurance crédit	12 991	12 355	6 605	8 017	9 867	10 496
	Garantie des investissements	84	192	143	155	395	454
	Assurance prospection						
	Risque économique				42	81	83
	Risque de change						
Total engagements donnés		13 075	12 547	6 748	8 214	10 343	11 033
Instruments de couverture	Risques de change	1 260	1 077	1 224	2 575	3 915	3 055
Total engagements reçus		1 260	1 077	1 224	2 575	3 915	3 055

Source: annexe Coface Etat

A noter: écart de 30 K€ dans la reprise du solde au 31.12.2005 des engagements reçus au titre des instruments de couverture

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'exercice de référence attaché au contrat garanti est la date d'entrée en vigueur du contrat commercial et non plus la date de conclusion du contrat à l'exception des contrats Airbus qui tiennent compte de la date de livraison. Ce changement de méthode modifie le périmètre de recensement des engagements hors bilan : les contrats conclus au 31 décembre 2005 non entrés en vigueur au 31 décembre 2006 se retrouvent non plus en résultat mais en engagements hors bilan. Les dossiers concernés sont au nombre de 6 et sont évalués à un montant de 206 M€.

Il n'a pas été possible de connaître au moment de l'intervention sur place de la Cour le détail des promesses de garantie accordées par année, ces informations n'étant pas disponible en lecture directe dans le logiciel de gestion d'assurance-crédit ASC. La Cour n'adonc pas pu analyser l'antériorité des promesses de garantie à fin 2006. Compte tenu des montants concernés (13 Md€ à fin 2006) une telle information serait pourtant nécessaire.

Il serait souhaitable que soit effectuée la mise en place dans l'application informatique de gestion d'une requête permettant de connaître le détail des promesses de garantie accordées par année.

La trésorerie du compte des procédures publiques est essentiellement composée de placements financiers. La convention définit les règles en matière de gestion de la trésorerie : les placements sont limités à des OPCVM monétaires.