

La COFACE

La COFACE, entreprise privée non cotée, gère, pour le compte et avec la garantie de l'Etat, les opérations d'assurance des risques à l'exportation des entreprises françaises qui ne peuvent pas être réassurés sur le marché.

Elle met en œuvre la politique d'assurance crédit arrêtée par le ministre de l'économie. Ses relations l'État sont régies par une convention définissant notamment la rémunération de l'entreprise pour cette gestion. Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1997, la COFACE retrace dans un compte de procédures publiques, distinct de ses propres comptes et audité par un commissaire aux comptes, les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'Etat.

Pour la première fois au 1^{er} janvier 2008 ce compte a été intégré dans les participations financières de l'État, en tant qu'entité ad hoc. Chaque année, l'Etat verse des crédits au titre des procédures déficitaires et reçoit en recettes du budget général un prélèvement sur la trésorerie pour les procédures bénéficiaires.

Le président de la commission des finances du Sénat avait demandé à la Cour, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête relative à la gestion des procédures publiques de la COFACE. Cette enquête a été publiée en annexe du rapport d'information n° 95 (2008-2009) de la commission des finances du Sénat⁸¹.

⁸¹ Rapport de MM. Jean-Pierre Fourcade, Michel Charasse et Edmond Hervé, sénateurs, déposé le 18 novembre 2008.

Depuis cette publication, sous les effets de la crise économique, le contexte dans lequel intervient la gestion par la COFACE des garanties à l'exportation a profondément évolué. Les procédures qu'elle gère ont été mobilisées massivement pour soutenir les entreprises à l'exportation, dans un objectif contra-cyclique.

La réalisation d'une enquête transversale sur le soutien public aux entreprises exportatrices (cf. tome I du présent rapport) a donc conduit la Cour à assurer le suivi de ses travaux de 2008.

Le constat a été positif : dans l'ensemble, les évolutions ont été conformes aux préconisations de la Cour. Pour autant, l'augmentation significative des risques du fait de la crise appelle des recommandations complémentaires touchant notamment à l'évaluation des risques et à la politique de l'Etat pour ses prélèvements sur le compte des procédures publiques à la COFACE.

I - Les recommandations relatives au champ d'intervention de la COFACE

L'activité de la COFACE pour le compte de l'Etat recouvre cinq procédures : l'assurance crédit, la garantie de change, la garantie du risque exportateur (garantie des cautions et garantie des préfinancements), l'assurance investissement et l'assurance prospection. Ces procédures sont décrites dans le chapitre II de la deuxième partie du tome 1 du présent rapport consacré au soutien public aux entreprises exportatrices.

1 - Lors de son enquête en 2008, la Cour avait relevé une tendance à la réduction des demandes des entreprises pour les procédures publiques de la COFACE, principalement en ce qui concerne l'assurance crédit.

La crise économique a conduit en 2009 à une augmentation forte de la demande de soutien adressée par les entreprises à la COFACE. Ainsi, l'exercice 2009 s'est conclu par le triplement des garanties prises au titre de l'assurance crédit (20 170 M€ en 2009) par rapport aux exercices antérieurs (8 817 M€ en 2007 et 7 459 M€ en 2008), ce qui explique une forte augmentation des engagements hors bilan de l'Etat (78 446 M€ en 2009).

La même tendance a été observée pour la garantie du risque exportateur, avec une augmentation des montants attribués de 56 % entre 2008 et 2009 pour les cautions (1 311 M€ en 2009), et de 228 % pour les préfinancements (138 M€ en 2009).

Les procédures de garantie de la COFACE ont ainsi été utilisées par l'État dans un objectif contra-cyclique afin de soutenir les entreprises exportatrices dans une période durant laquelle le financement bancaire s'était fortement contracté. Il est difficile de prévoir si ce regain d'intérêt des entreprises pour les procédures publiques de la COFACE sera durable.

S'agissant de l'assurance prospection, l'État a engagé une réforme consistant à élargir, au-delà des seules PME, le champ d'éligibilité aux entreprises de taille intermédiaire dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 M€, à développer la commercialisation du produit et à accélérer le traitement des demandes. Cette volonté, conjuguée au contexte économique, a conduit à une augmentation des dossiers acceptés de 19 % entre 2008 et 2009, pour une hausse des montants accordés de 42,9 %.

2 - La Cour s'était interrogée sur la pérennité de la garantie de change⁸².

Le constat d'un recours plus important des entreprises aux procédures de la COFACE ne s'applique pas au mécanisme particulier de la garantie de change. Celui-ci permet de couvrir l'exportateur contre une baisse éventuelle du cours de la devise dans laquelle est libellé un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines.

La demande des entreprises est restée orientée à la baisse en 2009, comme les années précédentes, avec une légère reprise au premier semestre 2010.

Lors de son enquête précédente, la Cour avait souligné le résultat financier négatif de la garantie de change de la COFACE. Elle s'était aussi interrogée sur l'opportunité de maintenir la garantie de l'Etat pour cette procédure de garantie de change.

Le déficit a perduré en 2009 (-4,8 M€). Il est dû aux coûts fixes significatifs nécessités par les mécanismes de garantie de change (7,4 M€ en 2009) et à l'absence de taille critique de l'activité.

La question de la pérennité de cette procédure demeure posée. L'intérêt de la procédure publique – au demeurant faiblement commercialisée – doit être mis en rapport avec les coûts de gestion des opérations de couverture. En l'absence de progrès dans la commercialisation du produit permettant d'atteindre une masse critique susceptible d'amortir ces coûts, la Cour recommande de transférer cette

⁸² La procédure de garantie de change vise à garantir les entreprises exportatrices françaises contre le risque de variation du taux de change en devises entre le moment où les entreprises soumissionnent à l'étranger pour un contrat et celui où elles encaissent les recettes commerciales afférentes à ce contrat.

procédure, au moins partiellement pour la gestion des couvertures, à un opérateur bancaire.

3 - La Cour avait observé que la direction générale du Trésor déléguait un nombre croissant de décisions de prise en garantie à la COFACE.

L'enquête conduite en 2008 avait relevé que l'accroissement du nombre de dossiers traités par délégation de la direction générale du Trésor, sur lesquels la COFACE décidait seule, sans la commission interministérielle des garanties présidée par le directeur général du Trésor ou son représentant, constituait une évolution positive, tant du point de vue des services de l'assureur crédit que de la direction générale du Trésor. La Cour avait jugé que la qualité d'instruction des dossiers par les équipes de la COFACE était satisfaisante.

Le champ de la délégation s'est encore élargi depuis lors et conduit la COFACE à prendre seule les deux tiers des décisions initiales de garanties octroyées pour le secteur civil, pour un montant représentant 7 % du total des montants demandés. Les dossiers les plus importants restent du ressort de la commission interministérielle des garanties.

Au cours de sa nouvelle enquête, la Cour n'a pas constaté de difficultés liées à l'extension de la délégation des décisions à la COFACE.

Elle souligne, toutefois, que la contrepartie d'un régime de délégation de décision élargi consiste pour la direction générale du Trésor à fixer des objectifs clairs à la COFACE en termes d'activité (nombre d'entreprises), de cibles éventuelles (catégories d'entreprises ou secteurs) et surtout de qualité du risque. Les deux premiers objectifs sont consubstantiels à la définition par l'État d'une politique publique de soutien au commerce extérieur. Le troisième a un effet sur le résultat technique des procédures, et donc, *in fine*, sur leur coût budgétaire pour l'État. Ces objectifs doivent donc figurer dans la convention entre l'État et la COFACE.

II - Les recommandations relatives à la gestion des procédures publiques

1- La Cour avait préconisé la rationalisation de l'organisation de la COFACE pour l'instruction des demandes des entreprises.

L'évolution constatée, depuis 2008, des structures chargées d'instruire les garanties publiques correspond aux recommandations de la Cour.

D'une part, la direction de l'assurance prospection et la direction du moyen terme, qui gérait les autres procédures, ont été fusionnées en octobre 2008, de sorte qu'est mis à la disposition des entreprises un guichet unique pour l'ensemble des procédures dont elles peuvent avoir besoin.

D'autre part, l'organisation de la nouvelle direction des garanties publiques n'est plus géographique, mais sectorielle. Cette nouvelle répartition des effectifs apparaît conforme à une démarche de spécialisation et de professionnalisation des agents, tenant compte de la spécificité de chaque secteur économique en matière d'export.

2 - La Cour avait souhaité une meilleure identification des effectifs affectés à la gestion des garanties publiques.

Entrent dans le calcul des coûts de la COFACE, au titre de la gestion des garanties publiques, les personnels de la direction des garanties publiques, certains postes externes (commerciaux et « front office ») non rattachés à cette direction mais directement affectés aux garanties publiques (au total, 30,3 % des effectifs des directions de la COFACE) et une fraction des effectifs des autres directions fonctionnelles, selon des clés analytiques.

Au total, ces effectifs, au nombre de 362 en 2009, sont désormais répertoriés de manière fiable. Sur la base de cette clé de recensement, ils ont diminué de 9 % entre 2002 et 2009. Cette baisse des effectifs est le fruit des gains de productivité de la COFACE.

3 - La Cour avait constaté que les demandes des entreprises étaient instruites dans les délais prescrits par l'Etat.

La nouvelle enquête a fait apparaître que l'augmentation de la demande des entreprises a, au contraire, conduit à un rallongement des délais en 2009 : pour l'assurance crédit, le délai d'instruction des demandes est passé de 35 jours en 2007 et 2008 à plus de 50 jours en 2009. L'augmentation de l'activité a été gérée par des effectifs qui sont restés stables entre 2008 et 2009, sans gains de productivité permettant d'absorber la totalité de la croissance de la demande des entreprises.

La COFACE fait, toutefois, valoir que l'allongement des délais a été contenu grâce à la réalisation de gains de productivité de 15 % (204 tâches par agents en 2009 contre 178 en 2008). Les délais restent, par ailleurs, en ligne avec les objectifs de gestion interne de la COFACE pour l'assurance crédit et la plupart des autres procédures.

La situation de l'assurance prospection appelle des remarques spécifiques : le raccourcissement des délais souhaité par l'Etat pour mieux répondre aux demandes des PME et des entreprises de taille intermédiaire n'a pas pu être tenu dans les proportions fixées. Le nouvel objectif, fixé par l'Etat en juin 2009, d'un traitement accéléré de 50 % des demandes en deux jours pour les dossiers inférieurs à 50 000 euros était atteint par la COFACE en 2010.

III - La recommandation relative à la convention financière entre l'État et la COFACE

La Cour avait relevé en 2008 les évolutions successives de la convention financière entre l'Etat et la COFACE, et examiné la rémunération de l'entreprise. Celle-ci n'est pas identifiée comme telle dans la justification au premier euro des documents budgétaires annexés aux projets de lois de finances.

La Cour a conduit en 2010 des compléments d'analyse sur la rémunération de la COFACE (61,2 M€ en 2009). Elle a connu, depuis 2002, une évolution satisfaisante, tant du point de vue de l'État, en raison de la modération des frais qui lui sont facturés, que du point de vue de la COFACE qui bénéficie d'une marge raisonnable au regard de l'absence, de sa part, d'engagements de fonds propres.

Cependant, le mode de rémunération variable, introduit en 2004, indexé sur l'activité, a rencontré d'importantes limites.

L'augmentation de l'activité en 2008 a, en effet, conduit à une forte hausse de la rémunération de la Coface (68,8 M€). L'Etat a donc, depuis lors, limité les effets de la part variable en encadrant la marge de l'entreprise dans une fourchette comprise entre 9 % et 11 % des coûts. La rémunération de la COFACE obéit ainsi à une double référence : une part variable en fonction de l'activité, évoluant entre deux bornes établies en fonction des coûts supportés par l'entreprise auxquels s'ajoute une marge.

L'intérêt d'un mode de rémunération aussi complexe n'est pas avéré. Le retour à un système de rémunération « coûts + marge » ne peut donc être exclu, sous réserve d'une modulation de la marge en fonction d'indicateurs de performance pertinents (impact durable sur le commerce extérieur plutôt qu'une augmentation du nombre d'exportateurs non pérennes, par exemple), en petit nombre, établis procédure par procédure, et cohérents par rapport aux objectifs de la politique de soutien public à l'exportation.

IV - Les recommandations relatives à l'appréhension des risques supportés par l'État

1 - Dans son enquête de 2008, la Cour avait rappelé que la certification des comptes de l'Etat avait donné lieu, au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2007, à la reconduction d'une réserve (réserve n° 7) portant sur le traitement du compte des procédures publiques gérées par la COFACE : « 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 les comptes de l'Etat ».

L'Etat a accepté au 31 décembre 2008 de valoriser le compte des procédures publiques géré par la COFACE comme une participation financière sur la base de ses fonds propres au 31 décembre 2007, soit 8,9 Md€. En outre, il a accepté le retraitement comptable du prélèvement qu'il opère sur ce compte. La réserve a alors pu être levée.

2 - La Cour avait analysé le bilan et le compte de résultat de la COFACE, en relevant, d'une part, les retards de production des comptes, et d'autre part l'absence de manuel comptable.

L'enquête conduite en 2009 a permis de constater un raccourcissement des délais de production des comptes, liés notamment à la prise en compte de ce facteur au titre des critères de modulation de la marge de la COFACE.

Par ailleurs, l'audit contractuel des comptes par l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes se conclut par une certification sans réserve depuis 2008.

Comme la Cour l'avait déjà noté lors de sa précédente enquête, le compte, établi selon le plan comptable des sociétés d'assurances, comprend des provisions techniques qui couvrent les sinistres déclarés, les menaces de sinistres et les sinistres futurs.

Le correct niveau de ces provisions constitue un enjeu majeur pour l'État, qui mesure ainsi l'ampleur des risques qu'il pourrait être amené à supporter. Or le niveau des provisions sur la période 2008-2009 a augmenté très sensiblement en raison de la forte activité de l'assurance crédit, mais aussi d'une dégradation indéniable du risque moyen. Cette dégradation se conjugue avec une concentration forte des risques, en termes sectoriels (aéronautique) et de pays (Brésil).

De plus, les modes de passation des provisions pourraient encore faire l'objet d'amélioration sur un autre point.

Les provisions pour risques futurs de l'assurance crédit s'établissent à 1 256,1 M€ en 2009. En principe, ces provisions sont calculées en fonction du taux de prime appliqué au contrat d'assurance. Or, tel n'est pas le cas pour l'aéronautique, qui représente 20 % des risques souscrits. Les provisions sont calculées, dans ce cas, par référence à l'ancien taux de prime, forfaitaire, de 3 %, qui s'appliquait avant le nouvel accord de l'OCDE de 2007 relatif aux crédits à l'exportation alloués à l'aéronautique, et non en fonction de la qualité du risque, qui constitue désormais le mode d'établissement des primes. En conséquence, en raison de ce mode de calcul forfaitaire, l'encours aéronautique fait l'objet d'un taux moyen de provision de 2 %, alors qu'il est de l'ordre de 3,5 % pour l'encours total, et n'est pas correctement provisionné.

La COFACE reconnaît que, faute d'informations disponibles dans les bases informatiques, le provisionnement du secteur aéronautique ne repose pas sur la qualité du risque.

3 - La Cour avait regretté que toutes les conséquences ne soient pas tirées, par l'État, du calcul, réalisé par la COFACE, du capital notionnel⁸³, destiné à déterminer le capital nécessaire pour faire face aux risques liées à l'assurance crédit.

Ce capital notionnel est établi sur la base de scénarios de réalisation des risques à un horizon d'un an. Selon les scénarios retenus, le capital notionnel peut être supérieur aux capitaux propres du compte État (6,4 Md€ en 2009).

Malgré les recommandations de la Cour, le prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques, lié aux excédents techniques⁸⁴ qu'enregistre l'assurance crédit en comptabilité de caisse, n'est toujours pas établi en fonction de ce capital notionnel.

Or, les prélèvements de l'État doivent 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.

La requalification par Eurostat du prélèvement de l'État sur la COFACE a, certes, conduit à en modérer l'importance (4,4 Md€ en 2006, 2,8 Md€ en 2007, puis 2,5 Md€ en 2008 et 894 M€ en 2009). Le niveau du prélèvement est désormais corrélé avec le résultat technique. Mais celui-ci est sans relation avec le résultat comptable, et le niveau des dotations aux provisions.

⁸³ Montant théorique de capital destiné à faire face aux risques éventuels.

⁸⁴ Les primes et les récupérations moins les indemnités pour sinistres.

La Cour réitère, en conséquence, sa recommandation : il est souhaitable de définir le niveau de capital notionnel et le quantile de risque que l'État souhaite couvrir avec les capitaux propres du compte des procédures publiques. Les prélèvements annuels sur la trésorerie du compte des procédures publiques pourraient ainsi être déterminés à partir de critères objectifs.

Les évolutions constatées dans la gestion des procédures publiques de soutien aux exportations assurée par la COFACE apparaissent conformes aux recommandations de la Cour.

L'importance de l'activité d'assurance de la COFACE depuis la crise financière conduit à une augmentation du volume des engagements souscrits pour le compte de l'État, à une augmentation des provisions pour risques liées en partie à une dégradation de la qualité de ceux-ci, et à une concentration des risques sur un nombre restreint de secteurs et de pays.

En conséquence, il apparaît nécessaire à la Cour que la direction générale du Trésor et la direction du budget appréhendent avec précision les risques budgétaires issus de l'octroi de la garantie de l'État à la COFACE, et en tirent les conséquences pour la politique de prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques.

Elle formule dès lors deux recommandations :

- améliorer l'évaluation du risque dans les comptes de la COFACE en provisionnant l'encours aéronautique en fonction de la qualité du risque comme les autres dossiers ;

- définir le niveau de capital notionnel (et le quantile) que l'État souhaite couvrir avec les capitaux propres du compte des procédures publiques et en déduire les prélèvements annuels sur la trésorerie du compte.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur « La gestion par la Coface des garanties publiques à l'exportation » a retenu toute mon attention.

Je tiens tout d'abord à souligner la grande qualité du travail effectué par la Cour pour produire ce document, que j'ai lu avec intérêt. Je note avec satisfaction que, dans l'ensemble, la Cour porte une appréciation positive sur l'évolution de la gestion des procédures publiques par la Coface.

Je prends par ailleurs bonne note des recommandations formulées dans ce rapport. Comme le souligne la Cour, la politique volontariste et contracyclique que j'ai souhaitée et qui est menée depuis la crise financière, afin qu'aucun contrat à l'exportation ne soit perdu pour des questions de financement, s'est traduite par une augmentation des engagements souscrits par la Coface pour le compte de l'Etat, ainsi que par un accroissement des provisions pour risques. Face à ces augmentations, le niveau de trésorerie du compte Etat de la Coface, qui doit permettre de faire face aux sinistres potentiels, est resté stable. Je partage dès lors pleinement les deux recommandations principales du rapport de la Cour relatives à :

- l'importance d'améliorer l'évaluation du risque dans les comptes de la Coface par le provisionnement de l'encours aéronautique en fonction de la qualité du risque ;

- la nécessité de définir le niveau de capital notionnel que l'Etat souhaite couvrir avec la trésorerie du compte Etat de la Coface, et d'en déduire les prélèvements annuels sur cette trésorerie, tenant compte du niveau des engagements pris et des impératifs globaux de finances publiques.

Compte-tenu de ces recommandations, je demanderai à mes services de travailler désormais en liaison étroite avec la direction du Budget, sur ces deux points, de manière à améliorer notre politique de couverture des risques.

De façon plus générale, je suis convaincue que l'objectivation des critères de décision des prises en garantie, ainsi que la transparence, notamment vis-à-vis du Parlement, sont indispensables pour améliorer notre politique de souscription du risque ; ceci doit nous permettre de continuer à soutenir au mieux les intérêts de nos exportateurs lorsqu'ils sont en position, grâce à la qualité de leur production et grâce aux prix pratiqués, de remporter des contrats à l'exportation. J'ai donc fait en sorte

que ces orientations soient au cœur de la politique d'assurance-crédit pour 2011 qui encadre l'activité de la Coface agissant pour le compte de l'Etat.

1. Sur les recommandations relatives au champ d'intervention de la Coface

La Cour a relevé le triplement des garanties prises au titre de l'assurance-crédit en 2009 par rapport à l'exercice antérieur.

Dans un contexte de crise économique et financière, les garanties sur les contrats réellement conclus sont passées de 7 459 M€ en 2008 à 20 170 M€ en 2009. En revanche, si l'encours total de la Coface en assurance-crédit a bien augmenté entre 2008 et 2009 (+25%), il s'établissait au 31 décembre 2009 à 52 917 M€, et non à 78 446 Md€ comme indiqué dans le projet d'insertion de la Cour. L'encours de 78 446 Md€ mentionné par la Cour ne correspond pas aux engagements réels pris par l'Etat : il inclut également des promesses de garantie portant sur des contrats qui n'ont pas encore été, et ne seront peut-être pas, conclus.

La Cour s'est interrogée sur la pérennité de la garantie de change.

S'il est vrai que le nombre d'entreprises bénéficiaires de la garantie de change n'a pas augmenté depuis plusieurs années, il n'a cependant pas diminué et reste stable autour de 110 entreprises. Le produit correspond donc à un besoin, et permet à des entreprises, notamment les plus petites, de bénéficier d'une couverture contre le risque de change qu'elles ne trouveraient pas à des conditions économiquement acceptables auprès des banques.

Par ailleurs, il n'est pas acquis que le transfert de la gestion des couvertures à un opérateur bancaire permettrait de réduire les coûts, alors que la qualité du service pourrait en être affectée. En effet :

- cette gestion mobiliserait a priori le même nombre de personnes dans une banque (les opérateurs de la salle de marché de la Coface sont occupés à plein temps par la gestion quotidienne des garanties de change). Le coût facturé par un opérateur bancaire ne serait donc probablement pas significativement inférieur à celui de la Coface (coût de gestion s'élevant à 4,2 M€ en 2009);

- le transfert de gestion pourrait créer des lourdeurs administratives entre un « middle office » qu'il faudrait garder à la Coface et un « front office » situé dans une banque ;

- en outre, la garantie de change est bien gérée et n'engendre aucune dépense budgétaire : elle a en effet enregistré un résultat technique positif de 6,3 M€ en 2009.

2. Sur les recommandations relatives à la gestion des procédures publiques par la Coface

La Cour a constaté que les objectifs en matière de délai d'instruction pour l'assurance prospection n'étaient pas atteints.

En 2009, le Ministre a fixé comme objectif que 50% (et non pas 80% comme l'écrit la Cour) des dossiers d'assurance prospection d'un montant inférieur à 50 000 euros soient traités en 2 jours. Cet objectif a été atteint en 2010.

3. Sur la recommandation relative à la convention financière entre l'Etat et la Coface

La Cour s'est interrogée sur l'intérêt du mode de rémunération actuel de la Coface.

Des négociations entre les services de la Coface et ceux de la DG Trésor pour la nouvelle convention 2011-2014 sont actuellement en cours. Ces négociations visent à mettre en place un mode de rémunération qui permettrait de fixer au plus juste les coûts de gestion des procédures pour l'Etat et de les adapter à niveau d'activité élevé tout en incitant la Coface à rechercher des gains de productivité. Ces objectifs ne plaident pas en faveur d'une augmentation de la part fixe de la rémunération comme cela a été suggéré par la Coface. L'intégration d'indicateurs de performance pertinents tels que décrits par la Cour fait partie des pistes de réflexion pour la prochaine convention.

4. Sur les recommandations relatives à l'appréhension des risques supportés par l'Etat

La Cour a relevé la nécessité d'améliorer le mode de passation des provisions dans le cadre des garanties d'assurance-crédit accordées au secteur aéronautique.

La Coface a tenu compte de cette recommandation de la Cour et a commencé à adapter ses outils informatiques afin de pouvoir calculer le provisionnement du secteur aéronautique non plus sur une base forfaitaire mais par rapport à la qualité du risque, comme c'est déjà le cas pour le provisionnement dans tous les autres secteurs. Désormais, le provisionnement des risques futurs du secteur aéronautique suivra le modèle standard de tarification de l'OCDE.

La Cour a remarqué qu'il était regrettable que le prélèvement de l'Etat sur le compte des procédures publiques de la Coface ne soit toujours pas établi en fonction du capital notionnel calculé par la Coface.

Ainsi que le souligne la Cour, l'importance de l'activité d'assurance-crédit de la Coface depuis la crise financière a conduit à une augmentation du volume des engagements souscrits pour le compte de l'Etat et à une augmentation des provisions pour risques. Si les prélèvements annuels opérés sur la trésorerie du compte Etat de la Coface ne dépassent plus le résultat technique annuel de l'assurance-crédit, leur niveau ne tient

cependant pas compte de ces augmentations. La trésorerie du compte Etat de la Coface qui en résulte vise à concilier un degré de sécurité dont il faudrait mesurer le caractère acceptable – le modèle actuariel établi par la Coface estime que le niveau de trésorerie permet de résister à 96% des scénarii de sinistres à l'horizon d'un an sans recours au budget général de l'Etat pour procéder aux indemnisations- et la nécessité, compte tenu des impératifs globaux de finances publiques, de limiter le niveau des trésoreries «dormantes» en-dehors de l'Etat.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Vous avez bien voulu me soumettre le projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur «La gestion par la Coface des garanties publiques à l'exportation ». Ce projet appelle de ma part les observations suivantes :

Il peut être effectivement constaté une forte augmentation des contrats notifiés garantis par la Coface en 2009. En part transférable, ils sont passés d'un rythme annuel de 7 à 8 Mds€ à 19,7 Mds€. Il appartiendra à la commission des garanties de veiller à ce que cet accroissement des risques pris par l'Etat ne corresponde pas à un désengagement durable des banques et soit bien effectué au profit de l'industrie française.

Tout comme la Cour, je m'interroge sur la garantie de change. J'estime, cependant, qu'il n'y a pas lieu à ce stade de transférer la gestion des couvertures à un opérateur bancaire. Cette gestion ne peut être considérée comme complètement indépendante des garanties délivrées, notamment pour l'encours dit spécifique (monnaies atypiques, dossiers de taille importante).

Par ailleurs, s'il est exact que les banques de marché utilisent des systèmes de mutualisation pouvant rendre moins nécessaire le recours à la garantie publique, celle-ci rend néanmoins des services indispensables, notamment aux PME :

- la Coface joue un rôle de conseil aux entreprises dans un domaine qui est à la fois technique et risqué. Elle évite en particulier que ces entreprises ne se voient appliquer des marges trop importantes par les banques, marges souvent camouflées dans le taux de change offert ;

- certaines entreprises, de par leur taille ou leur situation bilancielle, n'ont pas accès au marché car elles présentent un risque de contrepartie important ou génèrent des coûts de gestion trop élevés pour les banques ;

- enfin le marché bancaire n'offre pas toujours des solutions adaptées, surtout quand il s'agit de PME qui ont par définition peu de contrats en cours, pour pallier les difficultés provenant de décalages dans la remise des offres ou dans l'exécution des marchés.

Il faut noter enfin que le résultat de cette garantie, même en tenant compte de la convention financière, a été positif de 2,1 M€ en 2009.

La Coface bénéficie d'importantes délégations. Sans remettre ce point en cause, la Cour souhaite qu'il s'accompagne de la fixation d'objectifs précis à la Coface. Une telle fixation d'objectifs, séduisante à première vue, apparaît cependant difficile à mettre en œuvre.

Des objectifs en nombre d'entreprises trop ambitieux se traduiraient par une dégradation des risques couverts, surtout dans une période de reprise de ces risques par le marché. Il est par ailleurs très difficile d'exclure ou de favoriser un secteur ou un type d'entreprise en matière d'assurance-crédit. L'exclusion dans cette procédure ne peut être fondée que sur le risque présenté par le débiteur, ou sur un contenu en part industrielle française trop faible.

Il paraît en revanche plus efficace que malgré ses délégations, la Coface consulte systématiquement la Commission des garanties pour les dossiers dont le suivi des débats peut laisser apparaître qu'ils sont litigieux. Enfin il est très important que les deux directions du budget et du Trésor examinent soigneusement les procès-verbaux de délégation et s'expriment sur les dossiers qu'elles jugeraient difficiles.

Comme je l'avais déjà signalé en septembre dernier, mes services ne sont actuellement pas associés à la négociation de la convention financière.

Comme la Cour des comptes, j'estime que rémunérer la Coface en fonction de seuls indicateurs d'activité est contestable. Un système de coût margé accompagné de bonifications de la marge en fonction d'indicateurs d'activité paraît en effet préférable.

Doivent également être suivis de près la qualification et l'adéquation des personnels affectés aux procédures dites publiques du fait des techniques très pointues que ces personnels doivent maîtriser.

Concernant les recommandations de la Cour des comptes relatives à l'appréhension des risques supportés par l'Etat.

L'article 37 de la LFR de 1997 a mis en place une partition dans les comptes de la Coface. En effet le législateur, prenant acte du fait que la propriété juridique du compte était bien celle de la Coface, a veillé à ce que les opérations dont l'équilibre de trésorerie d'ensemble était garanti par l'Etat soient suivies de façon séparée et que les actifs qui leur correspondent ne puissent pas être saisis par les créanciers de la Coface.

Le législateur n'a pas utilisé le terme de «comptes annuels» mais celui d'«enregistrement comptable distinct» et renvoie à une convention entre l'Etat et la Coface les modalités de cet enregistrement. Cette convention ne crée pas l'obligation de «comptes annuels» qui ne pourrait être que du domaine législatif.

Le législateur a seulement voulu veiller au suivi des opérations de la Coface bénéficiant de la garantie de l'Etat et à leur enregistrement comptable distinct. D'autres exemples d'une telle comptabilisation distincte existent d'ailleurs.

Le but de cette disposition est que l'intégralité des contrats, et leurs primes, afférentes aux différentes procédures, soient bien retracés, de même que la liste des créances et des actifs détenus par la Coface, soit par subrogation en cas d'indemnisation, soit dans le cadre de récupérations. L'enregistrement comptable doit aussi s'intéresser aux dépenses de la convention financière et aux produits générés par le placement de la trésorerie disponible.

La mise en place d'une comptabilité d'engagement telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ne correspond pas à l'obligation de publier des comptes annuels pour une société commerciale. Dès lors les termes fonds propres, compte de résultat ou bilan me paraissent en la matière juridiquement inexacts.

Effectuer des calculs de provisions pour l'assurance crédit, comme le souhaite la Cour, comporte des difficultés substantielles. Les dossiers sont hétérogènes et les taux des primes facturées utilisés pour déterminer ces provisions reflètent rarement la réalité des risques. Une autre difficulté présentée est qu'il est également difficile de déterminer à l'avance, surtout avant ces sinistres potentiels, les possibilités de récupérations sur lesdits sinistres et leur échelonnement dans le temps. Ces possibilités de récupération dépendent aussi de la réalisation des sûretés.

De telles provisions ne tiennent pas non plus compte de notre exposition relative, élément qui, comme d'ailleurs l'a noté la Cour pour 2009 en ce qui concerne le Brésil et l'aéronautique, est aussi d'importance.

La Cour recommande la mise en place d'un « capital notionnel » à l'intérieur du compte retraçant les procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de l'Etat, destiné à pallier des pertes inattendues et, après fixation d'un quantile de risque couvert, à déterminer ainsi un plafond des prélèvements annuels.

Cette idée est séduisante. Mais l'État étant légalement astreint à assurer l'équilibre en trésorerie du Compte, cette dernière notion doit aussi guider le montant de ses prélèvements. Aller au-delà, en utilisant l'indicateur du « résultat comptable », supposerait des hypothèses de calcul de risque, dont la difficulté a été exposée ci-dessus. La notion de quantile de risque n'est quant à elle pas calculable de manière rigoureuse.

Enfin, à la demande de la Cour, mes services et ceux de ma collègue chargée de l'économie ont pris, en 2008, des engagements conduisant à maintenir un niveau de trésorerie sur le compte permettant de couvrir de façon certaine les sinistres potentiels à 12 mois, ce qui paraît répondre aux préoccupations exprimées. La Cour note d'ailleurs que les prélèvements effectués ces dernières années ont été cohérents avec le résultat technique de l'assurance crédit.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA COFACE

Vous avez bien voulu me faire tenir le projet d'insertion sur « La gestion par la Coface des garanties publiques à l'exportation ». J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet n'appelle pas de commentaires additionnels par rapport à ma réponse du 27 juillet 2010.

Je me permets toutefois de souligner que Coface a pris les mesures pour mieux provisionner le risque du secteur aéronautique, conformément à la recommandation de la Cour et que, de façon plus générale, nous n'avons pas constaté, jusqu'à présent, de sous provisionnement.

Par ailleurs, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que Coface est une entreprise privée non cotée, contrairement à ce qui était indiqué dans le premier paragraphe du projet.
