



N° 2350

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2221) **de M. JEAN-PAUL BACQUET**, *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les activités de la Compagnie française pour l'assurance du commerce extérieur (COFACE) pour le compte de l'État et leur lien avec l'évolution de l'aide publique au développement.*

PAR M. CAMILLE DE ROCCA SERRA,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LE PRÉSENT : DES RELATIONS ÉTAT-COFACE CLARIFIÉES	7
A.– BIEN QUE PRIVATISÉE, LA COFACE CONTINUE DE MENER UN CERTAIN NOMBRE D'OPÉRATIONS POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT	7
B.– UNE PROCÉDURE DE PRISE DE DÉCISION CLAIRE	8
C.– LES GARANTIES OCTROYÉES PAR L'ÉTAT SONT EN DIMINUTION DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, SIGNE D'UNE GESTION PRUDENTE	9
D.– UN COMPTE ÉTAT ÉQUILIBRÉ, SOURCE DE RECETTES NON FISCALES IMPORTANTES	9
E.– LA CERTIFICATION DU COMPTE ÉTAT SE HEURTE À DES OBSTACLES TECHNIQUES.....	11
F.– L'INFORMATION DU PARLEMENT DOIT ÊTRE MIEUX ASSURÉE.....	12
II.– LE PASSE : DES ANNULATIONS DE DETTE QUI PARTICIPENT LEGITIMEMENT À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	15
A.– LA FRANCE S'EST ENGAGÉ DEPUIS 2002 DANS UN EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	15
B.– UNE PART IMPORTANTE DE LA HAUSSE DE L'APD EST DUE AUX ANNULATIONS DE DETTE, EN PARTICULIER CELLES PORTÉES PAR LA COFACE	16
C.– L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES ANNULATIONS DE DETTE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

INTRODUCTION

Votre Commission des finances, de l'économie générale et du plan est saisie d'une proposition de résolution (n° 2221) de M. Jean-Paul Bacquet, Paulette Guinchard-Kunstler, Jean-Claude Viollet et les membres du groupe Socialiste et apparentés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les activités de la Compagnie française pour l'assurance du commerce extérieur (COFACE) pour le compte de l'État et leur lien avec l'évolution de l'aide publique au développement.

Comme il est d'usage, votre Rapporteur s'est d'abord penché sur la recevabilité de cette proposition. Il ressort des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140, 140-1 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale que la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions :

1. les propositions doivent déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ;

2. les faits ayant motivé le dépôt des propositions ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires.

Ces deux exigences sont remplies par la présente proposition de résolution : les faits devant donner lieu à enquête sont précis même si, en fait, deux questions relativement distinctes sont posées par nos collègues.

Par ailleurs, le Garde des Sceaux de l'époque, Dominique Perben a indiqué, par un courrier du 26 avril, au président de l'Assemblée nationale, « *qu'à sa connaissance, les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition ne font pas l'objet de poursuites judiciaires* ».

Il n'existe donc pas d'obstacle formel à la création de cette commission d'enquête. Par contre, sur le fond, une telle création nous semble superflue. La question, ou plutôt les questions, soulevée par nos collègues est effectivement d'importance et il est tout à fait essentiel que le Parlement s'en saisisse. Selon votre Rapporteur, il dispose néanmoins déjà des outils nécessaires à ce travail, en particulier les rapporteurs spéciaux de votre Commission des finances, même si ces outils peuvent et doivent être améliorés.

En fait, deux questions relativement distinctes sont soulevées par les auteurs de la proposition de résolution : l'une concerne le présent, l'autre le passé. La première question traite de l'activité présente de la Coface et de la transparence des activités qu'elle mène pour le compte de l'État. Votre Rapporteur estime que, sous réserve d'une clarification des termes utilisés, la confusion dénoncée par nos collègues est infondée.

S'agissant du passé, le problème soulevé est celui de la prise en compte au titre de l'aide publique au développement des annulations de dette commerciales portées par la Coface. Or, la France se contente de suivre strictement les recommandations posées par l'OCDE, instance de coordination dans ce domaine.

I.- LE PRÉSENT : DES RELATIONS ÉTAT-COFACE CLARIFIÉES

A.- BIEN QUE PRIVATISÉE, LA COFACE CONTINUE DE MENER UN CERTAIN NOMBRE D'OPÉRATIONS POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

Coface est une SA avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 1 milliard d'euro. Elle a été fondée en 1946 pour gérer les procédures publiques de soutien aux exportations, mais aujourd'hui son activité est pour environ 95 % constituée d'activités privées compte propre, aux risques de son actionnaire NBP. Il s'agit de services pour faciliter les échanges : information commerciale, assurance crédit pour le commerce courant, recouvrement de créances, affacturage.

En parallèle, Coface gère toujours les procédures pour le compte de l'État. L'article L. 432-2 du code des assurances prévoit que : « *La garantie de l'État peut être accordée en totalité ou en partie à la Compagnie française du commerce extérieur : a) Pour ses opérations d'assurances des risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et de certains risques dits extraordinaires ; b) Pour ses garanties spécifiques couvrant les risques de non-paiement, dans des conditions prévues par décret ; c) Pour les opérations de gestion des droits et obligations afférents aux opérations et garanties mentionnées aux a et b.* ». Elle est rémunérée par l'État pour ce service. Quatre procédures sont gérées pour le compte de l'État :

a) L'assurance crédit moyen terme (crédits de plus de deux ans)

L'objectif de cette procédure est de couvrir des prêts accordés par des banques pour des exportations de biens d'équipement ou d'ensembles industriels à des États ou des acheteurs privés à l'étranger, en général dans des pays émergents. Le risque couvert est celui de non-paiement de l'acheteur ou de défaillance généralisée de l'État concerné. Il s'agit d'une assurance et en conséquence une prime est perçue, l'objectif étant que la procédure soit à l'équilibre financier à moyen terme. Cette règle est imposée par les accords de l'OMC et par les règles de l'OCDE.

b) L'assurance prospection.

Ce produit permet de couvrir les PME implantées en France dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 millions d'euros contre les risques d'échec des prospections à l'étranger. La garantie est accordée sur la base d'un état prévisionnel des dépenses de prospection. Le contrat se déroule en deux étapes : une période de garantie suivie d'une période d'amortissement.

c) La garantie du risque économique, qui couvre les entreprises contre la dérive des prix de revient dans les marchés d'exportation.

d) La garantie de change qui sert à couvrir l'évolution des parités pendant la période de négociation. Elle garantit à l'entreprise la valeur en Euros de l'offre qu'elle remet en devise, jusqu'au paiement du contrat, si elle le remporte.

Coface intervient pour le compte de l'État dans une transaction décidée par l'acheteur et l'exportateur et éventuellement sa banque. Son intervention est facultative. Il ne s'agit pas d'aide au développement, puisque la transaction ainsi assurée est une transaction commerciale et qu'à la différence des crédits tels que les accorde l'Agence Française de Développement (AFD), il n'y pas d'élément de concessionnalité. Il n'y a pas non plus de bonification de taux d'intérêt.

L'objectif premier de la procédure est l'appui aux exportations. L'intervention de l'État est nécessaire en raison de la durée des contrats, de leur montant et du risque de contrepartie, que le marché privé serait incapable de prendre en charge seul. S'agissant de transactions commerciales, les exportateurs sont en général en situation de concurrence et les conditions de garantie accordées par Coface pour le compte de l'État sont un des éléments décisifs de l'offre financière de la société, au même titre que le prix du bien et sa qualité technique.

B.- UNE PROCEDURE DE PRISE DE DECISION CLAIRE

Les règles d'action de la Coface pour le compte de l'État sont fixées d'une part par la loi et plusieurs décrets (codifiés dans le code des assurances), ainsi que par les instructions du ministère des finances.

Elles s'exécutent d'autre part dans le respect de règles définies par l'OCDE : l'Arrangement sur les crédits export. Celui-ci définit des règles sur la durée de crédit, les acomptes, les primes de risque applicables. En vertu de cet accord, la prime appliquée constitue la tarification à coût réel du risque. Elle doit permettre l'équilibre financier à long terme du soutien public à l'exportation. Elle est calculée à l'aide d'un modèle macroéconomique d'évaluation des risques-pays mis au point par les experts de l'OCDE.

La procédure est donc la suivante : le ministre définit annuellement une politique d'assurance-crédit qui classe les différents pays selon leur « dangerosité » et fixe des plafonds d'engagement, pays par pays. Cette décision annuelle est élaborée par la DREE avec l'appui technique des services de la Coface.

Concernant l'octroi d'une garantie pour tel ou tel projet, l'instruction du dossier est faite par les services de la Coface, le dossier est transmis à la Commission des garanties, instance interministérielle auprès du ministre des finances, qui donne un avis, généralement suivi par le ministre, ou plutôt le Directeur général du Trésor et de la politique économique, qui bénéficie d'une délégation. Seule une petite dizaine de décisions remonte jusqu'au ministre chaque année.

C.– LES GARANTIES OCTROYEES PAR L'ÉTAT SONT EN DIMINUTION DEPUIS PLUSIEURS ANNEES, SIGNE D'UNE GESTION PRUDENTE

Dans leur proposition de résolution, nos collègues mettent en avant le manque de cohérence des chiffres selon les sources consultées (Coface, Cour des comptes, DREE...). Pour votre Rapporteur, les différences dénoncées sont pour l'essentiel dues à la multiplicité des notions et des périmètres pris en compte. Il faut en effet bien distinguer les promesses de garanties (pour lesquelles l'État a donné un accord de principe si le contrat aboutit), les nouveaux contrats garantis et l'encours de garanties.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution récente de ces deux dernières notions :

ÉVOLUTION DES ENCOURS GARANTIS PAR LA COFACE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nouveaux contrats garantis	10.120	12.138	9.755	8.758	7.944	7.766	5.582	7.072
Encours	82.260	81.373	81.723	84.401	79.690	69.720	58.308	52.855

On constate une diminution significative tant des nouveaux contrats garantis que de l'encours, signe d'une gestion prudente de la garantie octroyée par l'Etat ce qui devrait éviter les nombreux sinistres que l'on a pu constater à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, sinistres qui ont très significativement déséquilibré le compte Etat à la Coface.

D.– UN COMPTE ÉTAT ÉQUILIBRÉ, SOURCE DE RECETTES NON FISCALES IMPORTANTES

Le compte Etat retrace les flux de trésorerie des procédures gérées par la Coface pour le compte de l'Etat : les primes encaissées, les indemnités versées et les récupérations reçues. Ce compte doit toujours avoir une trésorerie suffisamment positive pour pouvoir régler sans délai les indemnisations dues aux assurés. Les éventuelles difficultés de trésorerie sont comblées, à l'avance, par appel du chapitre 14-01 article 70 des charges communes ce qui n'est pas arrivé depuis de nombreuses années.

Les excédents de trésorerie sont, quant à eux, prélevés par l'Etat ou placés selon les instructions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les possibilités de prélèvement au bénéfice de l'Etat dépendent du niveau de trésorerie qui semble devoir être laissé sur le compte Etat, compte tenu des risques de sinistres anticipés à un instant donné (défaillance d'une compagnie aérienne, interruption des paiements d'un pays, annulation en Club de Paris d'une dette déjà rééchelonnée, ...), et des possibilités de récupérations sur sinistres antérieurs pour la Coface.

**ÉVOLUTION DU RÉSULTAT FINANCIER DE L'ASSURANCE-CRÉDIT
ET DE LA GARANTIE DES INVESTISSEMENTS GÉRÉS POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Indemnités	592	968	1.447	1.358	1.312	1.935	2.782	2.730
Récupérations	312	262	441	892	1.106	735	1.517	681
Primes	267	305	433	505	476	516	372	283
Charges et intérêts	- 21	- 25	- 32	- 42	- 78	- 37	- 33	- 18
Sous-participation Pologne	0	0	0	0	0	0	0	0
Résultat Coface	- 33	- 426	- 605	- 3	191	- 722	- 926	- 1.784

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indemnités	3.175	2.987	2.797	2.447	2.448	2.127	1.717	1.287
Récupérations	1.319	991	1.190	1.288	1.383	1.437	1.515	1.918
Primes	320	271	301	269	349	311	306	299
Charges et intérêts	- 33	- 30	- 74	- 91	- 84	- 73	- 86	- 63
Sous-participation Pologne	0	0	0	0	0	0	0	0
Résultat Coface	- 1.569	- 1.754	- 1.380	- 980	- 800	- 453	17	867

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indemnités	585	335	505	487	440	919	484	384
Récupérations	1.582	1.265	998	1.099	1.291	1.205	1.523	1.804
Primes	300	286	301	279	267	299	242	213
Charges et intérêts	- 64	- 60	- 28	23	39	113	24	26
Sous-participation Pologne	0	738	- 22	- 57	- 53	- 79	- 104	- 130
Résultat Coface	1.233	1.893	744	857	1.103	620	1.202	1.530

L'évolution des résultats financiers de l'assurance-crédit gérée pour le compte de l'Etat s'explique par l'importance des défauts de paiement des pays dont la dette est devenue insoutenable.

Ces pays ont bénéficié d'accords de rééchelonnement de la part du Club de Paris qui se sont traduits pour la Coface par le versement d'indemnités au fur et à mesure que les échéances des contrats garantis arrivaient à maturité puis par des récupérations incluant des intérêts moratoires.

La crise de la dette des années 1980 qui a touché de nombreux pays sur lesquels les montants des contrats garantis étaient très élevés (Pologne, Égypte, Mexique, Nigeria, Brésil, Irak, Yougoslavie, ainsi que des pays d'Afrique subsaharienne) a entraîné une montée progressive des indemnités qui ont atteint un pic en 1989. Dans les années 1990, une meilleure appréciation des risques a permis de réduire le coût des défaillances qui ont été moins nombreuses et ont concerné l'URSS en 1992, l'Algérie et l'Iran en 1994, l'Indonésie en 1998 et le Pakistan en 1999.

La baisse des indemnités et l'importance des récupérations encaissées dans le cadre des accords signés par le Club de Paris ont ainsi permis de renouer avec l'équilibre en 1995. Les comptes sont devenus excédentaires depuis cette date, permettant ainsi à l'Etat d'effectuer des prélèvements significatifs :

PRÉLÈVEMENT OPÉRE SUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Prélèvement	609,8	1676,9	1829,4	1400	1000

Pour autant, sur le long terme, cette activité d'assurance crédit n'est pas équilibrée : à la fin 2003, le montant cumulé des indemnités versées depuis l'origine, diminué des récupérations enregistrées, s'élève à 9,9 milliards d'euros courants pour un montant cumulé de primes de 7,5 milliards d'euros. Le déficit cumulé en euros courants, qui avait atteint un pic de 11,3 milliards d'euros en 1994 a continué de se réduire et revient à 2,9 milliards d'euros en 2003.

E.- LA CERTIFICATION DU COMPTE ÉTAT SE HEURTE A DES OBSTACLES TECHNIQUES

L'article 37-3 de la loi de finances rectificative pour 1997 précise que la Coface établit un enregistrement comptable distinct pour les opérations réalisées avec la garantie de l'Etat. Il s'agit d'une comptabilité d'engagement qui permet de connaître le patrimoine et les risques encourus par l'Etat. Elle donne un bilan avec des créances estimées à leur valeur réelle, un compte de résultat et les résultats des exercices de souscription depuis 1999.

Il s'agit d'un grand progrès pour l'Etat puisque jusqu'en 1999, la comptabilité Etat de Coface était une comptabilité de caisse, très simple et ne donnant aucune image du patrimoine de l'Etat ou des risques réels qu'il porte. L'opération est néanmoins très complexe, puisque les engagements courent sur des durées très longues, certaines créances rééchelonnées pouvant aller jusqu'à 30 ans. Cet exercice a supposé une complète refonte des outils informatiques et comptables de Coface.

Comme l'a souligné régulièrement la Cour des comptes, les auditeurs n'ont pas pu certifier les comptes 2002, ce pour deux raisons :

- Des points de forme comme par exemple un rapport de gestion n'expliquant pas suffisamment, selon les auditeurs, les résultats. D'autre part, ces derniers ont estimé ne pas avoir de piste d'audit suffisante pour remonter des opérations effectuées en 2002 vers les prises en garanties originelles.
- L'absence de séries statistiques longues apportant la preuve que les primes facturées couvrent bien les risques. À ce stade, les séries élaborées par Coface par exercice de souscription ne couvrent que 5 ans. Aussi, développe t-elle pour les comptes 2003 et 2004 des outils complémentaires d'analyse et d'étude.

Les auditeurs examinent encore actuellement les comptes 2003. Coface s'est efforcée, pour ces comptes, de répondre aux objections faites l'année précédente et prépare les comptes 2004.

Cette non-certification ne signale donc absolument pas une volonté de dissimulation mais bien des difficultés techniques importantes compte tenu du caractère inédit des opérations demandées à la Coface.

F.– L'INFORMATION DU PARLEMENT DOIT ETRE MIEUX ASSUREE

Aujourd'hui, le Parlement est tenu informé des activités de la Coface pour le compte de l'Etat par différents canaux.

D'abord, le Compte Général de l'Administration des Finances soumis en annexe au projet de loi de règlement permet au Parlement de prendre connaissance des aspects patrimoniaux liés à la Coface et à son patrimoine d'affectation. En effet le bilan du compte Etat y est présenté en fin d'exercice, affichant ainsi au travers de ses différents postes une vision patrimoniale des actifs de l'Etat (ainsi que les risques y afférents).

Ensuite, les réponses apportées aux questionnaires parlementaires des Rapporteurs spéciaux chargés du commerce extérieur comme des charges communes apportent de nombreux éléments d'information régulièrement repris dans les rapports spéciaux rédigés à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. On notera toutefois que, suite à la volonté d'ajuster les compétences des rapporteurs spéciaux à la nouvelle maquette budgétaire issue de la LOLF, il n'y a plus de rapporteur spécial affecté au commerce extérieur. Ses compétences sont reprises par le rapporteur spécial chargé de la mission « Développement et régulation économique ». Il reviendra à celui-ci de poursuivre le travail d'analyse et de contrôle mené par ses prédécesseurs.

Enfin, le décret n° 49-1077 du 4 août 1949 prévoit que : « *Le président de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur adresse chaque année au président de la commission un rapport sur les opérations effectuées par la compagnie avec la garantie de l'Etat. Le président de la commission transmet ce rapport avec ses observations au ministre des Finances et des affaires économiques qui le communique aux commissions des finances des assemblées législatives.* »

Ce rapport qui rend compte de façon très détaillée de la question des garanties publiques décrit notamment les points suivants :

- L'évolution des garanties d'assurance crédit, la gestion des engagements, des risques et les résultats financiers liés à cette procédure. Les grands contrats garantis sont présentés en détail, pays par pays. Il en est de même de la garantie des investissements.

- La gestion des engagements pris dans le cadre de la procédure de garantie de change, ainsi que l'analyse des mécanismes de couvertures, la position des portefeuilles et les résultats financiers.
- Les résultats et engagements liés à la garantie du risque économique.
- La gestion des engagements de l'assurance prospection, ainsi que les résultats financiers (solde technique, coût budgétaire, effet de levier).

Malheureusement, il semble que le caractère très ancien du décret instaurant cette pratique ait rendu son application quelque peu aléatoire : la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas bénéficié d'une transmission systématique de ce rapport ce qui est fort dommage étant donné la qualité et la quantité des informations qui s'y trouvent.

Votre Rapporteur souhaite donc étudier la possibilité de déposer un amendement lors du prochain projet de loi de finances reprenant les termes du décret de 1949, ce qui devrait permettre de mieux garantir la transmission de ce rapport aux commissions des Finances des assemblées.

II.– LE PASSE : DES ANNULATIONS DE DETTE QUI PARTICIPENT LEGITIMEMENT A L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

A.– LA FRANCE S'EST ENGAGE DEPUIS 2002 DANS UN EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Lors du dernier Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui s'est tenu le 18 mai, le gouvernement a réaffirmé son engagement en faveur d'une hausse progressive de la part de notre PIB consacré à l'aide publique au développement, l'objectif étant d'atteindre 0,5 % en 2007.

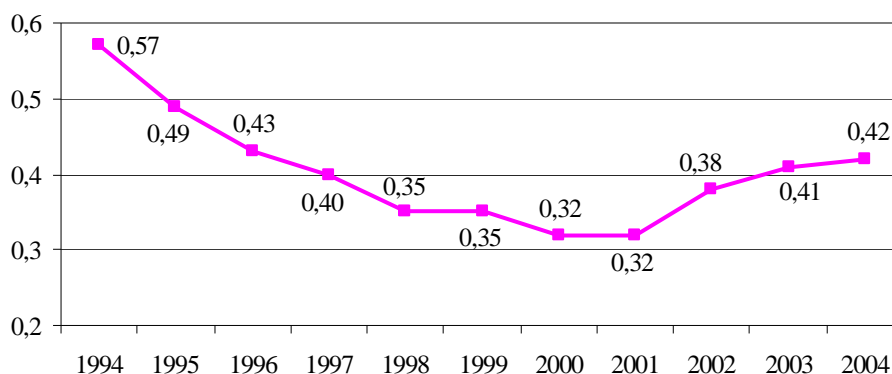
Le redressement de notre aide est bien engagé : après un niveau d'APD constaté de 0,32 % en 2001, l'aide française au développement a atteint 0,38 % en 2002, 0,41 % en 2003 ; 0,42 % en 2004 et devrait atteindre 0,44 % en 2005.

À quatre mois du Sommet des Nations Unies à New York, qui fera le point sur l'état de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la France a confirmé, lors de ce CICID, sa volonté d'atteindre son engagement d'augmenter son montant d'aide publique au développement. Dans la perspective d'atteindre 0,5 % en 2007, un objectif intermédiaire de 0,47 % a été retenu pour 2006.

Par ailleurs, la France apportera son soutien à la proposition de la Commission européenne en faveur d'un objectif moyen pour l'ensemble de l'Union européenne de 0,56 % du RNB consacré à l'APD en 2010.

Le graphique ci-dessous démontre de façon exemplaire la rupture intervenue en 2002, pour arrêter la chute de l'effort d'APD de la France.

APD FRANÇAISE EN % DU PIB



(NB : chiffres à périmètre géographique constant ; référence CAD)

Source : jaunes budgétaires

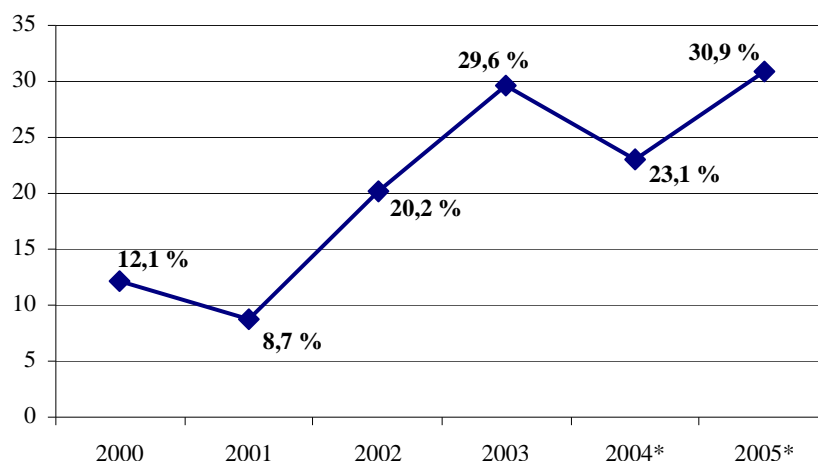
B.– UNE PART IMPORTANTE DE LA HAUSSE DE L'APD EST DUE AUX ANNULATIONS DE DETTE, EN PARTICULIER CELLES PORTEES PAR LA COFACE

L'une des conséquences de la mise en œuvre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE) (qui date, dans sa version renforcée, de 1999) a été de geler les processus d'annulations de dette en cours, les pays voulant bénéficier des conditions particulièrement favorables d'annulations de dette de cette initiative devant atteindre ce que l'on appelle dans le jargon technique international, le « point d'achèvement ».

À partir de 2002, le nombre de pays ayant atteint ce point d'achèvement a rapidement augmenté provoquant une augmentation des annulations de dette. On constate donc depuis 2002 une augmentation considérable des annulations de dettes prises en compte au titre de l'aide publique au développement. Ces annulations passent de 520 millions d'euros en 2000 à 1.842 millions d'euros en 2003 et 2.258 millions d'euros sont prévus en 2005. Or la dynamique de cette augmentation est bien supérieure à celle de l'APD globale.

Conséquence de ce décalage, le pourcentage de l'APD global expliqué par les annulations de dette passe de 12,1 % en 2000 à 29,6 % en 2003 et près de 31 % sont prévus en 2005.

PART DES ANNULATIONS DE DETTE DANS L'APD TOTALE



* Prévisions.

Source : jaunes budgétaires.

Parmi ces annulations de dette, les dettes portées par la Coface représentent une part très importante comme l'illustre le tableau ci-dessous :

MONTANT DES ANNULATIONS DE DETTE

	Chapitre 14-01 article 90 § 21 Natexis	Chapitre 44-97 article 50 § 10 AFD	Chapitre 41-43 du ministère des Affaires étrangères	Transports aux découverts du Trésor	COFACE	TOTAL
2003	24,68	261,95	7,78	1.048,35	708,79	2.051,55
<i>en %</i>	<i>1,20 %</i>	<i>12,77 %</i>	<i>0,38 %</i>	<i>51,10 %</i>	<i>34,55 %</i>	<i>100,00</i>
2004 (prévision)	0,09	215,23	21,74	767,02	588,58	1.592,66
<i>en %</i>	<i>0,01 %</i>	<i>13,51 %</i>	<i>1,37 %</i>	<i>48,16 %</i>	<i>36,96 %</i>	<i>100,00</i>
2005 (prévision)	0	184,12	143,29	912,58	1.085,36	2.325,35
<i>en %</i>	<i>0 %</i>	<i>7,92 %</i>	<i>6,16 %</i>	<i>39,24 %</i>	<i>46,68 %</i>	<i>100,00</i>

Source : Direction du Trésor.

La prise en compte de ces annulations de dette au titre de l'aide publique au développement est-elle légitime ? Pour votre Rapporteur, la réponse est clairement positive : la France se contente de suivre scrupuleusement les instructions du Comité d'Aide au développement de l'OCDE qui a, entre autres rôles, celui d'harmoniser les pratiques statistiques des pays développés afin de faciliter les comparaisons internationales.

Cette doctrine semble tout à fait justifiée, puisque ces annulations de dette se traduisent par de moindres dépenses budgétaires pour les Etats en bénéficiant ce qui doit leur permettre de dégager des marges de manœuvre pour financer leur développement. En outre, ces dettes ont pour origine des opérations dont l'Etat débiteur, ou une entreprise publique, était le principal bénéficiaire et qui étaient souvent des opérations d'infrastructure lourde qui ont contribué au développement du pays. Pour autant, si des doutes subsistent sur telle ou telle opération, un rapporteur spécial d'une des commissions des Finances du Parlement pourrait parfaitement utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances pour faire toute la lumière sur le bien fondé de la prise en compte de cette opération au titre de l'aide publique au développement.

**C.- L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES ANNULATIONS DE DETTE
DOIT ETRE AMELIOREE**

La loi organique relative aux lois de finances devrait permettre une certaine amélioration des conditions d'examen de l'effort français au titre de l'aide publique au développement au moment de l'examen du projet de loi de finances.

Au niveau de la maquette budgétaire d'abord, une mission interministérielle « Aide publique au développement » a été créée regroupant un programme du ministère des Affaires étrangères et un programme du ministère de

l'Économie et des finances. Ceci est un progrès très important quand on connaît l'importance du rôle de Bercy dans la mise en œuvre et la définition de la politique française d'aide publique au développement. Par ailleurs un document de politique transversale (DPT) devrait permettre de présenter au Parlement la participation des autres ministères à l'aide publique au développement, participation qui peut être très significative quantitativement comme le montre l'exemple de l'écolage géré par le ministère de l'Éducation nationale.

S'agissant des annulations de dette par contre, certains progrès doivent encore avoir lieu pour que la situation soit pleinement satisfaisante. Une autorisation parlementaire, sous la forme d'une disposition de loi de finances, est aujourd'hui nécessaire pour procéder à des annulations de dette. Ainsi, pour mettre en œuvre le dispositif de traitement concessionnel de la dette des pays les plus pauvres, l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre les mesures nécessaires à la remise de dettes à certains pays en développement, dans la limite de 1.250 millions de francs. Ce plafond a ensuite été très régulièrement relevé pour faire face aux engagements de la France. Ainsi, à peu près tous les deux ans, le Parlement est-il amené à se prononcer sur une nouvelle augmentation du plafond.

Malheureusement, cette disposition législative figure systématiquement en loi de finances rectificative de fin d'année, le dernier exemple étant l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2004 qui a monté le plafond de 5.600 millions d'euros à 11.100 millions d'euros. Votre Rapporteur estime qu'il serait plus sain qu'une telle disposition, étant donné l'importance des annulations de dette dans notre politique d'aide publique au développement, fasse l'objet d'une disposition en loi de finances initiales, l'article de deuxième partie pouvant alors être rattaché à la mission « Aide publique au développement », ce qui permettrait au rapporteur spécial concerné de mener un travail complet et permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause.

Par ailleurs, étant donné la complexité des circuits de mise en œuvre et de prise en compte des annulations de dette, votre Rapporteur souhaite que l'assistance de la Cour des comptes soit sollicitée sur ce sujet dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances.

CONCLUSION

Les questions soulevées par nos collègues auteurs de la proposition de résolution visant à la création d'une commission d'enquête sur les activités de la Coface sont importantes et cette proposition a au moins le mérite de les mettre en lumière.

Pour autant, la création d'une commission d'enquête ne semble pas indispensable car le Parlement, et en particulier ses commissions des Finances, dispose des outils, sous réserve de quelques améliorations, lui permettant d'effectuer un contrôle approfondi.

Les principales propositions de votre Rapporteur sont donc les suivantes :

- une disposition du prochain projet de loi de finances doit garantir la transmission aux commissions des finances du Parlement du rapport sur les opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État ;
- le plafond d'autorisation des annulations de dette doit faire l'objet d'une disposition en loi de finances initiales et non plus en loi de finances rectificative, article devant être rattaché à la mission « Aide publique au développement » ;
- une demande d'assistance à la Cour des comptes au titre de l'article 58.2 de la LOLF doit être transmise concernant les annulations de dette, leur mise en œuvre et leur imputation budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Finances a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa séance du 1^{er} juin 2005.

Votre Rapporteur a rappelé que les dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140, 140-1 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale soumettent la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à deux conditions : elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la Commission doit examiner la gestion ; en outre, les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires. Ces deux exigences sont remplies par la présente proposition de résolution : les faits devant donner lieu à enquête sont précis même si, en fait, deux questions relativement distinctes sont posées. Par ailleurs, le Garde des Sceaux a indiqué, par un courrier du 26 avril, au Président de l'Assemblée nationale, « *qu'à sa connaissance, les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition ne font pas l'objet de poursuites judiciaires* ».

Sur le fond, deux questions différentes sont posées par la proposition de résolution : d'une part l'activité présente de la Coface dans le domaine de l'assurance-crédit pour le compte de l'État et, d'autre part, les conséquences en termes d'aide publique au développement des annulations de dette portées par la Coface au nom de l'État.

Sur le premier point, la situation est relativement claire : la Coface, créée en 1946 pour gérer les procédures publiques de soutien aux exportations, a été privatisée en 1994, mais continue de gérer certaines procédures pour le compte de l'État : assurance-crédit de moyen terme, la plus importante financièrement, assurance-prospection, et garantie de change. Ces activités qui représentaient 40 % du chiffre d'affaires de la Coface il y a dix ans n'en représentent plus que 6 % aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'aide au développement, puisque la transaction ainsi assurée est une transaction commerciale et qu'à la différence des crédits tels que ceux qu'accorde l'Agence Française de Développement (AFD), il n'y a pas d'élément de concessionnalité. Il n'y a pas, non plus, de bonification de taux d'intérêt.

Les règles d'action de la Coface pour le compte de l'État sont fixées d'une part par la loi et plusieurs décrets, ainsi que par les instructions du ministère des finances. Elles s'exécutent dans le respect de règles définies par l'OCDE : l'arrangement sur les crédits export. Les décisions les plus importantes sont prises sur avis de la Commission des garanties, instance interministérielle placée auprès du ministre des Finances. Ces décisions couvrent les règles générales (primes,

évolution des garanties) ainsi que les opérations individuelles. L'État est informé régulièrement par de nombreux documents rédigés par la Coface.

De même le Parlement par le biais des commissions des Finances, est-il informé par la transmission annuelle d'un rapport sur les opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État. Ce rapport rend compte de façon très détaillée de la question des garanties publiques et décrit notamment l'évolution des garanties d'assurance-crédit, la gestion des engagements, des risques et les résultats financiers liés à cette procédure. Les grands contrats garantis sont présentés en détail, pays par pays. Il en est de même de la garantie des investissements.

Par ailleurs le Compte Général de l'Administration des Finances présenté en annexe au projet de loi de règlement permet au Parlement de prendre connaissance des aspects patrimoniaux liés à la Coface et à son patrimoine d'affectation.

Enfin, une comptabilité spéciale est tenue au sein de la Coface, pour les activités effectuées pour le compte de l'État, puisque l'article L. 432-4 du code des assurances prévoit qu'elle « *établit, pour les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'État en application de l'article L. 432-2 du présent code, un enregistrement comptable distinct* ». On notera d'ailleurs que ce compte État de la Coface est régulièrement excédentaire depuis maintenant 10 ans et que l'État y prélève tous les ans des ressources non fiscales significatives (1,5 milliard d'euros en 2004, 1,2 milliard d'euros en 2003).

Aussi, le manque de cohérence des données disponibles dénoncée dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution s'explique-t-il, pour l'essentiel, par une certaine confusion dans les termes utilisés et dans les périmètres retenus. Il s'agit, certes, d'une matière complexe et mais le rapport fera le point sur les différentes notions en question. Quant à la non-certification du compte État par les commissaires aux comptes de la Coface, elle s'explique, pour l'essentiel, par des raisons techniques qui sont en train d'être surmontées. Ici encore, le rapport fera le point sur cette question.

Le deuxième aspect de la proposition de résolution concerne les annulations de dette et leur prise en compte au titre de l'aide publique au développement (APD). Sous l'impulsion du Président de la République, cette aide a progressé depuis 2002 puisqu'elle est passée de 0,38 % en 2002 à 0,42 % du PIB en 2004 et 0,44 % sont attendus en 2005. Cette progression est en partie due au très important effort d'annulation de dettes consenti par la France. Ces annulations concernent, pour l'essentiel, des dettes commerciales et donc des dettes générées par l'activité de la Coface qui représentaient en 2004 près de 37 % des annulations de dette.

Ces dettes ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années quatre-vingt sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été

suffisamment assurée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres et, puisque les acheteurs bénéficient d'une garantie souveraine, par un endettement des États. L'annulation de ces dettes participe donc pleinement à leur développement en ce qu'elle permet à ces États de consacrer à leur développement des sommes prévues pour le remboursement de leur dette.

Pour la comptabilisation en APD, la France se contente de suivre scrupuleusement les instructions du Comité d'aide au développement de l'OCDE chargé de coordonner et d'harmoniser les pratiques statistiques des pays membres. Les dettes d'origine militaire sont bien sûr exclues de la déclaration en APD.

Pour autant, l'information du Parlement pourrait être améliorée en ce domaine : en effet, ces annulations de dette doivent faire l'objet d'une autorisation parlementaire sous la forme du vote d'un plafond de dettes susceptibles d'être annulées. Ce plafond est régulièrement relevé pour permettre à la France d'honorer ses engagements internationaux. Malheureusement, cette disposition intervient systématiquement à l'occasion du collectif de fin d'année, moment peu favorable à un contrôle parlementaire approfondi. Peut-être serait-il plus sain de prévoir que cette disposition est inscrite dès la loi de finances initiale, quitte à être modifiée en collectif si le plafond n'est pas assez élevé, et qu'elle soit rattachée à la mission aide publique au développement.

Votre Rapporteur a donc conclu au rejet de la proposition de résolution.

Tout en saluant le rôle utile joué par la COFACE, malgré sa privatisation il y a dix ans, **M. Pascal Terrasse** a souligné l'importance du problème, lié au manque de cohérence des données disponibles. Les données financières dont dispose la direction des relations économiques extérieures (DREE) sont en contradiction avec celles de la Cour des comptes. Les raisons « techniques » évoquées par le Rapporteur ne constituent pas une explication acceptable. Le fait que les commissaires aux comptes aient refusé de certifier les comptes depuis trois ans devrait alerter les parlementaires sur l'importance du problème soulevé par les auteurs de la proposition de résolution. Compte tenu des crédits en jeu, il s'agit d'une question dont les parlementaires ne peuvent, à l'évidence, se désintéresser.

Le Président Pierre Méhaignerie a convenu de ce que la question posée était aussi importante qu'intéressante, qu'il s'agisse des problèmes d'opacité évoqués par le Rapporteur ou des enjeux liés à l'intégration des remises de dettes dans l'aide publique au développement. Cependant, une commission d'enquête n'est probablement pas très adaptée à la nature des questions posées et il serait préférable de demander au Rapporteur spécial concerné d'aborder ces questions.

Votre Rapporteur a expliqué qu'une partie du décalage observé entre les différentes données financières s'explique par la confusion qui entoure les différentes notions comptables et financières appliquées à la COFACE. Les réserves des commissaires aux comptes sont, d'abord et avant tout, liées à la complexité de l'analyse des contrats passés depuis quarante ans. Il ne fait pas de

doute qu'une fois cette analyse menée, les prochains comptes de la COFACE seront certifiés. S'agissant de l'APD, la France ne fait que s'aligner sur la pratique internationale voulant que les remises de dettes soient également prises en compte. La COFACE bénéficie désormais d'un très bon réseau d'information, grâce au groupe Natexis–Banque Populaire. Contrairement à certains contrats qui ont peut-être, par le passé, mal appréhendé les « risques pays », l'action de la COFACE bénéficie désormais d'une meilleure expertise et d'outils d'évaluation plus performants.

M. Charles de Courson s'est interrogé, dans le sens des remarques de la Cour des comptes, sur le respect des droits du Parlement. Il est paradoxal de constater que, si aucune garantie ne peut être accordée sans texte de loi, il est possible de supprimer les contre-garanties sans texte. La compétence du Parlement ne doit-elle pas être élargie ?

M. Jean-Louis Dumont a rappelé que les critiques formulées par la Cour des comptes impliquent qu'on s'intéresse au sujet. L'Agence française de développement devrait être l'outil de modernisation de l'ensemble du système, afin de pallier les dérives de la technostructure du Quai d'Orsay. Une commission d'enquête serait, certes, un outil lourd, mais la commission des Finances devrait charger le Rapporteur spécial compétent d'un travail d'approfondissement sur ces questions importantes, où demeurent des marges de modernisation et de simplification.

Tout en reconnaissant le bien fondé des suggestions évoquées et en rappelant que la loi organique relative aux lois de finances offre aux Rapporteurs spéciaux des moyens d'action élargis, **le Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'un rejet de la proposition de résolution est parfaitement compatible avec la poursuite du travail de contrôle au sein de la Commission et avec une amélioration de l'information venant de la COFACE.

La commission des Finances a alors *rejeté* la proposition de résolution.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)

- M. Alain de COINTET, sous-directeur du Développement international des entreprises
- M. Emmanuel MOULIN, chef du Bureau Endettement international et secrétariat du Club de Paris

COFACE

- M. François DAVID, Président
- Mme Françoise ORSINI, Secrétaire Générale
- M. François de RICOLFIS, Directeur du Moyen Terme
- Mme Nelly KARCENTY, Directeur des Affaires Juridiques

N°2350 - Rapport de la commission des finances sur la proposition de résolution (n° 2221) de M. Jean Paul BACQUET, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les activités de la Compagnie française pour l'assurance du commerce extérieur (COFACE) (Camille DE ROCCA SERRA)