



Bruxelles, le 28.5.2014  
COM(2014) 299 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Rapport annuel sur les négociations menées par la Commission  
dans le domaine des crédits à l'exportation au sens du règlement (UE) n°1233/2011**

## **1. Introduction:**

Le règlement (UE) n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif à l'application de certaines lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et abrogeant les décisions du Conseil 2001/76/CE et 2001/77/CE<sup>1</sup> prévoit dans son annexe I que la Commission européenne, «selon ses compétences, présente au Parlement européen un rapport annuel sur les négociations qu'elle mène, quand elle y est autorisée, dans les différentes enceintes de coopération internationale, en vue de mettre en place des normes mondiales dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public».

Le présent rapport couvre la période s'étendant de mars 2013 à mars 2014.

## **2. Principales évolutions en matière de crédits à l'exportation en 2013:**

La plupart des activités de négociation de la Commission dans ce domaine d'action se déroulent habituellement au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui, jusqu'à présent, demeure le seul organisme international à avoir élaboré des règles techniques détaillées pour les crédits à l'exportation. Dans le cadre de la responsabilité qui lui incombe de mener des négociations commerciales, la Commission européenne représente l'Union européenne dans toutes les négociations relatives à **l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public**<sup>2</sup> et aux **accords sectoriels** y afférents (qui portent sur des règles de financement spéciales applicables à des secteurs industriels spécifiques), à savoir:

- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de centrales nucléaires;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation du changement climatique et des ressources en eau.

L'OCDE poursuit ses travaux de négociation qui, pour la période couverte par le rapport, ont notamment conduit à l'adoption d'un nouvel accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'infrastructures ferroviaires et à la tenue de discussions consacrées à l'extension de la portée de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation du changement climatique et des ressources en eau (pour de plus amples informations, voir la section 4).

De manière générale, l'arrangement de l'OCDE a permis d'instaurer des conditions équitables entre les programmes de crédit à l'exportation de ses participants. Toutefois, les

---

<sup>1</sup> JO L 326 du 8.12.2011, p. 45.

<sup>2</sup> En vigueur depuis 1978, l'«arrangement» est une convention non contraignante entre l'Union européenne, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, dont l'objectif principal est de garantir des conditions équitables entre les programmes de crédit à l'exportation de ses participants. L'arrangement et les modifications ultérieures qui y ont été apportées ont été transposés à intervalles réguliers dans le droit de l'Union.

principaux pays émergents qui fournissent des crédits à l'exportation, tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil<sup>3</sup>, ne sont pas parties à cet arrangement.

Le groupe de travail international sur les crédits à l'exportation («GTI»), créé en février 2012 à la suite d'une initiative commune du président Obama et de l'ancien vice-premier ministre Xi Jinping, a offert aux participants et aux non-participants à l'OCDE une occasion stratégique de travailler ensemble dans un environnement totalement nouveau en vue de l'élaboration d'un nouvel ensemble de dispositions en matière de crédits à l'exportation. Par conséquent, dès le début, l'Union européenne a soutenu sans réserve l'action du GTI. En 2013, le GTI est resté une priorité essentielle et les activités qui y étaient liées ont occupé une place encore plus importante qu'en 2012 dans les travaux de l'Union relatifs aux crédits à l'exportation (pour de plus amples informations, voir la section 3 ci-dessous).

### **3. Le groupe de travail international sur les crédits à l'exportation:**

Il y a lieu de rappeler qu'au départ, un total de **18 «grands fournisseurs de crédits à l'exportation»** ont été invités à rejoindre le nouveau **groupe de travail international sur les crédits à l'exportation («GTI»)**: chacun des neuf participants à l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (Union européenne, États-Unis, Canada, Japon, Corée, Norvège, Suisse, Australie et Nouvelle-Zélande), ainsi que la Chine, le Brésil, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, la Turquie et Israël. Il a été convenu qu'un **groupe de pilotage**, composé des États-Unis, de l'Union européenne, de la Chine et du Brésil, se réunirait avant les séances plénières du GTI. Le GTI ne dispose d'aucune présidence, d'aucun secrétariat ni d'aucun siège permanents. Les membres du groupe de pilotage organisent les réunions à tour de rôle.

Comme mentionné dans le précédent rapport de la Commission, les discussions initiales qui ont eu lieu lors de la **première réunion officielle du GTI** (tenue en **novembre 2012** à Washington) n'ont pas été faciles. La plupart des participants au GTI auraient souhaité se concentrer directement sur des règles générales et horizontales applicables à l'ensemble des crédits à l'exportation, mais la Chine a réclamé une **«approche sectorielle»**, selon laquelle le GTI devrait, dans un premier temps, se pencher sur les pratiques de crédit à l'exportation ayant cours dans des secteurs industriels spécifiques, avant de se focaliser, dans un second temps, sur des règles horizontales. Même si le GTI a finalement accepté le principe de l'approche sectorielle en tant que méthode de travail, le choix du ou des secteurs à examiner a suscité des controverses: la Chine a mis l'accent sur le secteur des navires, alors qu'il était notoire que les États-Unis et plusieurs autres membres du GTI n'exerçaient aucune activité en matière de crédit à l'exportation dans ce secteur. Les propositions visant à définir au moins un deuxième secteur (de sorte que l'ensemble des membres du GTI puissent participer activement) n'ont pas été adoptées immédiatement.

Afin de trouver un moyen de sortir de cette impasse, la **délégation de l'Union européenne** a proposé de tenir une **réunion informelle** au cours de laquelle les délégations pourraient poursuivre les débats au niveau des experts. Cette réunion, organisée en **mars 2013** à Berlin, a eu un effet très positif sur l'environnement de travail au sein du groupe de travail international (les expériences techniques acquises dans divers secteurs industriels par les différents

---

<sup>3</sup> Le Brésil constitue un cas particulier, étant donné qu'il est uniquement participant à l'accord sectoriel relatif aux crédits à l'exportation d'aéronefs civils, mais qu'il n'est pas intéressé à adhérer à l'arrangement général en tant que tel.

participants ont fait l'objet de discussions dans un esprit constructif). Lors de la **deuxième réunion officielle du GTI**, organisée par la **Chine** en **mai 2013** à Pékin, il a ensuite été possible de s'accorder sur un deuxième secteur, à savoir celui des équipements médicaux. Si ce secteur n'est habituellement pas considéré comme un secteur suscitant des interventions de grande ampleur dans le domaine des crédits à l'exportation, il peut servir d'indicateur approprié pour les discussions relatives aux règles générales et horizontales, puisqu'il n'existe pas de pratiques de crédit à l'exportation spécialisées dans ce secteur. La délégation chinoise a reconnu à plusieurs reprises que l'approche sectorielle n'était pas censée entraîner la conclusion officielle d'accords sectoriels (tels que ceux conclus au titre de l'arrangement de l'OCDE, par exemple), mais que le GTI passerait à des discussions horizontales dès que les débats relatifs aux secteurs des navires et des équipements médicaux auraient suffisamment avancé.

La **troisième réunion officielle** a été organisée par l'**Union européenne** en **septembre 2013**, à Bruxelles. L'Union a présenté un document de travail technique détaillé qui portait sur des questions fondamentales telles que les possibles objectifs globaux du GTI, ainsi que sur le rôle que les discussions relatives aux secteurs des navires et des équipements médicaux avaient à jouer en tant que pierres angulaires d'un futur accord horizontal sur les crédits à l'exportation. En outre, le document de travail comportait des considérations et des questions détaillées adressées aux participants au GTI concernant la manière de déterminer la portée des discussions (manière de délimiter les deux secteurs économiques en question et de définir les mécanismes de soutien public concernés par l'application des nouvelles lignes directrices) et d'aborder des aspects spécifiques d'opérations de crédit à l'exportation non liés aux prix (tels que les acomptes, la durée maximale et minimale des crédits, les calendriers de remboursement et les sûretés) et liés aux prix (taux d'intérêt de base, primes de risque de crédit et commissions). Cette contribution a été accueillie favorablement par les autres participants au GTI et les discussions du groupe lors de la séance plénière ont été très fructueuses. De nombreux exposés de qualité ont été faits, notamment par les autres participants à l'OCDE, même si les non-participants à l'OCDE tels que la Chine ont eux aussi pris activement part aux discussions. De manière générale, la réunion de Bruxelles et l'ouverture de véritables discussions techniques au sein du groupe ont constitué une avancée significative.

La **quatrième réunion officielle** a été organisée par le **Brésil** en **janvier 2014**, à Brasília. Les discussions relatives aux deux secteurs se sont poursuivies (toujours sur la base des réponses écrites aux questions figurant dans le document de travail présenté par l'Union lors de la troisième réunion du GTI). Il a été conclu que le GTI passerait de la phase d'échanges sur les pratiques actuelles de crédit à l'exportation à des débats plus spécifiques fondés sur des textes (en d'autres termes, les délégations présenteront des documents comprenant des projets spécifiques de modalités de financement pour les deux secteurs, afin de permettre que les discussions portent sur des éléments plus concrets). Cette approche sera adoptée lors de la **cinquième réunion officielle du GTI**, qui sera organisée par les États-Unis **du 20 au 22 mai 2014, à Washington**.

S'il fallait dresser un **bilan provisoire de l'action du GTI dans l'état actuel des choses**, celui-ci serait mitigé.

Sur un plan positif, il convient de souligner que la mise en place fructueuse et la pérennité d'un tel forum, au sein duquel des fournisseurs de crédits à l'exportation membres et non-

membres de l'OCDE se rencontrent régulièrement pour débattre de questions réglementaires, constituent en elles-mêmes une réalisation importante. Il ne faut pas oublier que toutes les tentatives précédentes d'amener la Chine à participer activement à ce type de discussions à un niveau bilatéral ou multilatéral avaient échoué. Parmi les principaux fournisseurs de crédits à l'exportation qui ne sont pas membres de l'OCDE, seule l'Inde n'a pas encore rejoint officiellement le processus, mais elle a participé à la quatrième réunion en tant qu'observateur.

Même si elle ne faisait pas partie des initiateurs directs de ce processus, l'Union européenne s'est affirmée comme un acteur majeur en organisant avec succès deux réunions, en apportant des contributions substantielles et en présentant un document qui semble toujours orienter les discussions au sein du GTI.

Toutefois, un véritable problème se pose au stade actuel, du fait que ce sont principalement les participants à l'OCDE qui, pour le moment, décident des activités du GTI. À l'exception de l'Afrique du Sud et de la Turquie, de nombreux non-participants à l'OCDE se montrent circonspects lorsqu'il s'agit d'apporter une contribution active (au moyen d'exposés, par exemple). Jusqu'à présent, les documents écrits ont été présentés presque exclusivement par des participants à l'OCDE.

Il est indéniable que les réunions prévues pour 2014 seront cruciales pour évaluer si tous les membres du GTI font preuve d'un engagement sérieux à l'égard du processus engagé et s'il est envisageable que celui-ci dépasse le stade des discussions préliminaires. S'il s'avère que le GTI est susceptible d'entamer une phase de négociations officielles, la Commission demandera l'autorisation requise conformément aux traités.

#### **4. Évolutions au sein de l'OCDE au cours de la période couverte par le rapport:**

En novembre 2013, les participants à l'arrangement de l'OCDE ont finalisé les négociations, en cours depuis deux ans, concernant l'**accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'infrastructures ferroviaires**. Cet accord, qui était un objectif majeur de l'Union, établit des conditions de financement spécifiques pour les exportations d'actifs d'infrastructures ferroviaires essentiels au fonctionnement des trains, en particulier les dispositifs de contrôle, l'électrification, les voies, le matériel roulant et les travaux de construction dans ce domaine. Il prévoit la prolongation des délais de remboursement pour ce type d'opérations de crédit à l'exportation<sup>4</sup>, en distinguant les exportations vers les pays de l'OCDE à haut revenu (pour lesquelles le délai maximal de remboursement est de douze ans) et les exportations vers tous les autres pays (pour lesquelles le délai maximal de remboursement est de quatorze ans), et introduit certaines facilités en ce qui concerne les calendriers de remboursement. La conclusion de cet accord a toutefois nécessité des concessions, afin de tenir compte des préoccupations relatives au fait que les taux de primes ne doivent pas être inférieurs au tarif

---

<sup>4</sup> La règle générale de l'arrangement relative aux délais maximaux de remboursement fixe ces délais à cinq ans (ou, dans certaines circonstances, à huit ans et demi) pour les exportations vers des pays de l'OCDE à haut revenu, et à dix ans pour les exportations vers tous les autres pays. Néanmoins, l'arrangement prolonge les délais maximaux de remboursement pour certains secteurs industriels et pour des transactions spécifiques (le délai le plus large étant de dix-huit ans dans le cadre de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de centrales nucléaires, ainsi que pour certaines opérations au titre de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation du changement climatique et des ressources en eau).

en vigueur sur le marché privé en ce qui concerne les pays de l'OCDE à haut revenu. Les crédits à l'exportation effectués vers des pays de l'OCDE à haut revenu au titre de l'accord sectoriel relatif aux infrastructures ferroviaires doivent être notifiés préalablement aux autres participants à l'OCDE (la notification comprend une explication complète). Plus spécifiquement, si les crédits à l'exportation représentent la majeure partie du financement d'une exportation vers un pays de l'OCDE à haut revenu, une dérogation doit être sollicitée. Sur le plan mondial, l'Europe est non seulement le plus grand marché de produits ferroviaires, mais elle présente également la plus forte concentration d'entreprises actives dans le secteur du matériel ferroviaire.

L'Union européenne est également à l'origine de deux adjonctions à l'**accord sectoriel de 2012 sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation du changement climatique et des ressources en eau**. Les extensions sectorielles qui sont actuellement en cours de négociation portent sur les projets d'adaptation au changement climatique et sur les réseaux électriques intelligents. L'Union européenne compte plusieurs acteurs industriels majeurs dans ces secteurs. Le dossier relatif à l'**adaptation au changement climatique** a été débattu plus longuement et se situe à un stade légèrement plus avancé que le dossier relatif aux **réseaux électriques intelligents** (au sujet duquel l'OCDE a maintenant entamé une phase de discussions techniques concernant les définitions de base). Les participants ne semblent pas tous s'intéresser activement et spontanément à ces dossiers.

Lors des dernières réunions de l'OCDE sur les crédits à l'exportation, l'Union européenne et le Canada ont présenté une proposition commune relative à l'adaptation au changement climatique. La délégation des États-Unis a annoncé qu'elle formulerait des observations sur la proposition en temps voulu. Les participants à l'OCDE restent, en principe, disposés à approfondir les travaux relatifs aux réseaux intelligents, mais il conviendra de fournir une définition globalement acceptable du terme et de justifier adéquatement la nécessité d'avoir recours au crédit à l'exportation dans ce secteur. Les différents dossiers traitant du changement climatique seront à nouveau examinés par l'OCDE lors des prochaines réunions sur les crédits à l'exportation en 2014.

Le **réexamen des dispositions de l'arrangement de l'OCDE qui portent sur les taux d'intérêt** revêt une importance stratégique: en effet, les dispositions de l'arrangement relatives aux taux d'intérêt minimaux datent des années 80. Les participants travaillent actuellement à la modernisation de ces dispositions, ainsi qu'à l'inclusion de règles définissant des taux d'intérêt variables minimaux. Ce réexamen global a été motivé par les modifications subies par les marchés bancaires au lendemain de la crise financière, qui ont mis en doute le fait que la réglementation en vigueur n'entraînait aucun effet de distorsion. L'Union européenne est probablement le participant qui dispose du système de crédit à l'exportation le plus tributaire des banques commerciales et, à ce titre, elle devrait jouer un rôle crucial dans les négociations.

Même si plusieurs autres participants n'ont pas encore adopté de position officielle, la Commission a pu obtenir le consentement des États membres au sujet de **quatre principes directeurs** dans le cadre du réexamen des taux d'intérêt:

1. l'harmonisation des pratiques de crédit à l'exportation devrait se poursuivre en ce qui concerne la sélection et le maintien de taux d'intérêt fixes;

2. la prévisibilité actuellement consacrée dans le système de taux fixes de l'arrangement devrait être préservée, mais la tarification devrait être plus adéquate;
3. l'agencement de base du système de taux d'intérêt fixes (les «taux d'intérêt commerciaux de référence» ou «TICR») devrait être préservé en vue de garantir le respect de la «clause du refuge» («safe haven») figurant dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires («accord SMC»), mais la marge appliquée en plus du taux de base (qui consiste actuellement en un nombre fixe de points de base) devrait correspondre davantage au niveau des taux appliqués par les banques commerciales;
4. les taux variables devraient être inclus dans l'arrangement de l'OCDE.

Sur la base de ces principes, la Commission travaille actuellement sur une proposition plus substantielle, que l'Union pourrait présenter à l'OCDE dans le courant de l'année 2014.

D'un point de vue commercial, le secteur des **aéronefs** a toujours été le plus concerné par les crédits à l'exportation. Récemment, il n'a toutefois connu aucune nouvelle évolution majeure. La mise en œuvre de l'**accord sectoriel de l'OCDE de 2011 relatif aux crédits à l'exportation d'aéronefs civils** se poursuit (théoriquement, un réexamen est prévu pour 2015).

La Commission tiendra le Parlement européen dûment informé des évolutions futures.