



Bruxelles, le 7.2.2017
COM(2017) 67 final

EXAMEN ANNUEL PAR LA COMMISSION

**des rapports annuels d'activité des États membres en matière de crédits à l'exportation,
au sens du règlement (UE) n° 1233/2011**

EXAMEN ANNUEL PAR LA COMMISSION

des rapports annuels d'activité des États membres en matière de 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 public¹ prévoit à son annexe I que les États membres mettent à la disposition de la Commission un rapport annuel d'activité sur les programmes nationaux de leurs organismes de crédit à l'exportation (OCE) et que la Commission rédige, à l'intention du Parlement européen, un examen annuel fondé sur les informations communiquées par les États membres.

Le présent examen annuel couvre l'année civile 2014. Le champ d'application de cet exercice porte sur les actions de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) n° 1233/2011, c'est-à-dire les transactions à «moyen et long terme» avec une période de remboursement de deux ans ou plus. Les opérations omises dans cet examen sont les opérations de crédit à l'exportation à court terme² et les actions menées par certains OCE en dehors du cadre des crédits à l'exportation (comme l'assurance des investissements). Il convient également de noter que pour certains États membres, la fonction d'organisme de crédit à l'exportation est exercée par une compagnie d'assurance agissant dans le cadre d'un mandat public. Dans de tels cas, la gestion du programme public de crédit à l'exportation est rigoureusement séparée des actions du secteur privé (ces dernières sont évidemment exclues du présent examen).

La Commission a pris note de la résolution adoptée le 2 juillet 2013 par le Parlement européen en ce qui concerne le premier exercice de rapport dans le cadre du règlement (UE) n° 1233/2011³.

Comme mentionné dans les précédents rapports, outre les recommandations formulées dans cette résolution – dont la recommandation, adressée au groupe de travail du Conseil sur les crédits à l'exportation et à la Commission, de consulter le Service européen pour l'action extérieure en vue du perfectionnement de la méthode d'établissement des rapports –, la Commission a aussi attiré l'attention des États membres sur cette résolution aux fins de la rédaction des rapports futurs.

2. Rapports annuels d'activité reçus pour l'année civile 2014

¹ JO L 326 du 8.12.2011, p. 45.

² Pour de telles opérations, la communication de la Commission faite conformément à l'article 93, paragraphe 1, du traité CE, concernant l'application des articles 92 et 93 du traité à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme s'applique (JO C 281 du 17.9.1997, p. 4).

³ Résolution du Parlement européen du 2 juillet 2013 sur le premier rapport annuel de la Commission au Parlement européen sur les activités des organismes de crédit à l'exportation des États membres (JO C 75 du 26.2.2016, p. 7).

Le rapport annuel de 2014 est fondé sur les rapports annuels d'activité mis à jour de vingt et un États membres. La Commission a reçu un rapport des pays suivants: Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Croatie, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

Les sept pays restants: Chypre, Estonie, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie et Malte ne possédaient pas de programmes actifs de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) n° 1233/2011 au cours de l'exercice visé.

3. Analyse des rapports annuels d'activité

a) Informations générales et financières

Le cadre réglementaire applicable [règlement (UE) n° 1233/2011] fixe les règles générales applicables aux programmes et aux opérations de crédit à l'exportation. Bien que la plupart des gouvernements européens aient mis en place un OCE, le champ d'application et la nature des programmes de crédit à l'exportation ainsi que les structures organisationnelles des OCE diffèrent selon les États membres.

L'OCE peut être une administration publique, une agence ou une compagnie d'assurance qui remplit cette fonction dans le cadre d'un mandat public et sous le contrôle de l'État. Dans certains États membres où, en plus des garanties, un soutien public sous la forme d'une assistance en matière de taux d'intérêt est proposé, deux organismes distincts ont été créés. Dans d'autres États membres, les deux volets du soutien au crédit à l'exportation sont gérés par le même organisme.

En 2014, vingt et un États membres de l'UE menaient des programmes de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) n° 1233/2011. Ces programmes étaient gérés par un total de vingt-neuf organismes et ministères différents.

D'une manière générale, les États membres ont élargi leur panoplie de programmes de crédit à l'exportation au cours des dernières années. La forme la plus fréquente d'aide au crédit à l'exportation accordée par un OCE européen relève de la catégorie de la «garantie pure» (en d'autres termes, l'opération d'exportation concernée est en fait financée par un crédit obtenu auprès d'une banque commerciale et couvert par une garantie ou assurance de l'OCE). Les vingt et un États membres qui accordaient des crédits à l'exportation au sens du règlement (UE) n° 1233/2011 au cours de la période examinée proposaient ce type de soutien.

Une majorité d'États membres proposaient également d'autres formes de soutien relevant du règlement (UE) n° 1233/2011 et de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public⁴, comme le crédit ou le financement direct (dans le cadre duquel le financement est assuré directement par l'OCE et non par une banque commerciale)⁵, le refinancement⁶ ou des mécanismes de soutien de taux

⁴ Le texte de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est joint en annexe au règlement.

⁵ République tchèque, Danemark, Finlande, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni.

⁶ Slovaquie et Suède.

d'intérêt⁷. Plusieurs rapports annuels d'activité mentionnent aussi explicitement le financement de projets⁸ et des aides liées⁹.

Il est possible de procéder à une comparaison générale des dispositions des programmes de crédit à l'exportation et de leur utilisation par les États membres qui présente les principales différences et similitudes. Il est beaucoup plus difficile de réaliser une comparaison affinée qui tienne compte de l'ensemble des aspects. Les termes et conditions des programmes de crédit à l'exportation, même s'ils font partie de la même catégorie de programmes et sont gérés par des OCE qui respectent le même cadre réglementaire, peuvent varier selon les États membres. Globalement, on constate une convergence accrue ces dernières années car l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est venu à englober un large éventail de questions.

Cette réserve étant faite, la comparaison de l'exposition globale aux risques nominaux fin 2014 donne au moins une idée générale de l'ampleur des principaux systèmes de crédits à l'exportation de type «garantie pure».

| Soutien public sous la forme d'une «garantie pure» en 2014 (en milliards d'euros) | |
|--|------|
| Classement dans l'UE selon l'exposition globale aux risques nominaux | |
| Allemagne | 88,5 |
| France | 65,3 |
| Suède | 31,6 |
| Italie | 26,7 |
| Pays-Bas | 20,2 |

Grâce à leurs OCE, les États membres sont actifs dans de nombreux domaines non couverts par les exigences en matière de rapport prévues par le règlement (UE) n° 1233/2011. Compte tenu de l'existence de conditions de financement spécifiques dans certains secteurs industriels, tels que la construction d'aéronefs et les chantiers navals, plusieurs États membres ont également mis en place des produits de crédit à l'exportation spécifiques à des secteurs particuliers. Cela concerne essentiellement les activités de crédit à l'exportation à moyen terme et à long terme (conformément à la définition de l'arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public). Néanmoins, de nombreux OCE européens proposent également des produits tels que des crédits à l'exportation à court terme et des garanties de lettre de crédit, des garanties contre le risque de fabrication ou encore des produits d'assurance d'investissements. Il est utile de garder cet élément à l'esprit pour évaluer le rôle économique général joué par les OCE.

⁷ Finlande, France, Pologne, Slovaquie et Espagne.

⁸ Danemark, Allemagne et Pays-Bas.

⁹ Autriche, Danemark, Hongrie, Pologne et Espagne.

Des informations détaillées figurent dans les sections II et IV du modèle de rapport utilisé pour les rapports annuels d'activité des États membres, ainsi que dans les rapports annuels généraux que plusieurs États membres mentionnent explicitement.

Il en résulte que les rapports annuels d'activité fournissent des informations financières pertinentes relatives aux programmes de crédit à l'exportation appliqués en 2014. Il convient toutefois de souligner que, conformément au règlement (UE) n° 1233/2011, ce rapport est rédigé dans le respect du cadre législatif national de l'État membre concerné. C'est la raison pour laquelle il existe de légères différences dans la présentation. Cela dit, la Commission ne formule aucune observation particulière sur les aspects financiers des rapports d'activité annuels¹⁰.

Les rapports annuels d'activité de la République tchèque, de la Slovaquie et du Royaume-Uni indiquent des engagements hors bilan conformément au paragraphe 1, dernière phrase, de l'annexe I du règlement (UE) n° 1233/2011.

b) Prise en compte des «risques environnementaux, qui peuvent entraîner d'autres risques pertinents»

Le paragraphe 2 de l'annexe I du règlement (UE) n° 1233/2011 dispose que: «*Les États membres indiquent, dans le rapport d'activité annuel, de quelle manière leurs OCE, dans leurs actions de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, prennent en compte les risques environnementaux, qui peuvent entraîner d'autres risques pertinents*».

Tous les États membres mentionnent explicitement cette disposition. Tandis que le paragraphe 2 de l'annexe I mentionne uniquement les risques environnementaux, la plupart des États membres se réfèrent aussi aux risques liés aux droits sociaux et droits de l'homme. La quasi-totalité des États membres déclarent qu'ils respectent la recommandation de l'OCDE sur des approches communes concernant les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale («approches communes») concernant l'environnement et les risques pour les droits de l'homme. Il en va de même pour la recommandation de l'OCDE sur la corruption.

Conformément aux approches communes, les OCE mettent progressivement en place un groupe d'experts spécialisés dans les domaines de l'environnement, des droits sociaux et des droits de l'homme. Les opérations sont examinées conformément aux approches communes pour ce qui est des risques et des impacts potentiels pour l'environnement, les droits sociaux et les droits de l'homme. Ce processus d'examen analytique s'impose de plus en plus comme une procédure d'évaluation standard parmi les OCE.

Plusieurs OCE indiquent également que l'évaluation des risques sur les aspects liés à l'environnement et aux droits de l'homme est souvent menée en étroite collaboration avec les exportateurs et les banques. Les exportateurs et les banques sont invités à donner des informations supplémentaires, lorsque cela est nécessaire, afin de garantir une évaluation exhaustive des risques.

¹⁰ Conformément à l'annexe I, paragraphe 1, la présente procédure de rapport est sans préjudice des prérogatives accordées aux institutions des États membres chargées de surveiller les programmes nationaux de crédit à l'exportation.

Le processus d'évaluation des risques en question vise généralement à aboutir à une décision claire quant à savoir si un projet donné peut ou non bénéficier d'une aide sous forme de crédit à l'exportation (ce qui signifie qu'aucune garantie n'est fournie si les risques concernés sont disproportionnés). Lorsque les risques sont jugés acceptables, le crédit à l'exportation est habituellement soumis à certaines conditions, visant généralement la mise en application des mesures d'atténuation et la conformité aux normes concernées.

La Bulgarie n'est pas membre de l'OCDE et ses OCE n'ont pas mis en œuvre les approches communes à l'égard de l'environnement et des droits de l'homme. Elle applique toutefois la recommandation de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

c) Autres informations contenues dans les rapports annuels d'activité

Outre les informations évoquées aux points 3 a) et 3 b) ci-dessus, les rapports annuels d'activité indiquent que les États membres ont généralement mis en place des politiques en matière de crédit à l'exportation et d'environnement, de lutte contre la corruption et de pratiques de financement durable pour les pays à faible revenu. Les trois recommandations de l'OCDE en la matière¹¹ jouent un rôle important mais non exclusif. Même les États membres n'appartenant pas à l'OCDE appliquent ces instruments ou entendent en principe les appliquer¹². Globalement, les rapports des États membres montrent que les États membres sont en train d'adopter la même approche pour s'attaquer aux problèmes liés à l'environnement, aux droits de l'homme et à la corruption. Certains États membres donnent des informations plus détaillées dans leurs rapports et soulignent l'importance de ces aspects.

Dans de nombreux cas, les États membres appliquent toujours plus de règles et pratiques dépassant le champ d'application défini par l'arrangement de l'OCDE et appliquent la même approche aux opérations qui ne relèvent pas des approches communes. Dans plusieurs cas, les OCE concernés ont mis eux-mêmes en place des instruments pertinents (par exemple, une politique de responsabilité sociale des entreprises ou un code de conduite éthique).

Plusieurs États membres¹³ notent l'importance d'adopter des mesures visant à promouvoir l'ouverture et la transparence en fournissant des informations à toutes les parties prenantes sur les transactions, les finances ainsi que les questions environnementales et sociales. Considérés comme des moyens pour accroître la sensibilisation et promouvoir l'ouverture et la transparence, des dialogues avec les parties prenantes sont instaurés et se déroulent sur une base régulière.

¹¹ 1. Recommandation du Conseil [de l'OCDE] sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale (les «Approches communes»). 2. Recommandation de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. 3. Principes et lignes directrices favorisant des pratiques de financement soutenable dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public accordés aux pays à faible revenu.

¹² Il est toutefois évident que les principes et lignes directrices de l'OCDE en matière de financement soutenable ne peuvent pas être appliqués par les fournisseurs de crédits à l'exportation qui ne prêtent pas à des pays à faible revenu.

¹³ Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas et Suède.

Comme dans les rapports précédents, de nombreux États membres insistent sur l'importance particulière accordée aux droits de l'homme. Presque tous les rapports continuent de se faire l'écho du soutien que recueille le développement d'une dimension des droits de l'homme dans le cadre des nouvelles «approches communes». Dans plusieurs États membres, les considérations liées aux droits de l'homme bénéficient d'un statut particulier lors de l'évaluation des projets. Dans certains cas, ce thème est associé directement à celui du droit du travail et des droits des salariés.

Tous les États membres attachent une grande importance aux politiques de lutte contre la corruption. Dans plusieurs États membres, les exportateurs et les banques sont tenus de signer une déclaration anti-corruption au moment de la demande de couverture. De nombreux autres instruments (tels que la législation nationale, les bonnes pratiques nationales) sont utilisés à cette fin.

d) Conformité des OCE aux objectifs et obligations de l'Union

Dans le but d'accroître la transparence au niveau de l'UE, les États membres mettent à la disposition de la Commission un rapport annuel d'activité déclarant, conformément à leur cadre législatif national, certaines informations concernant les aspects financiers et opérationnels des activités de crédit à l'exportation, y compris des informations sur la manière dont les risques environnementaux sont pris en compte.

Le paragraphe 3 de l'annexe I dispose que «[l]a Commission rédige, à l'intention du Parlement européen, un examen annuel fondé sur ces informations, y compris une évaluation quant à la conformité des OCE aux objectifs et obligations de l'Union».

L'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) énumère les objectifs généraux de l'Union et son article 21 les principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

En ce qui concerne la politique commerciale commune de l'UE, il est fait référence aux principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union à l'article 206 et à l'article 207, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Commission européenne constate, sur la base des informations fournies, que les États membres menant des actions de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) n° 1233/2011 ont mis en place des politiques destinées à accompagner la gestion de leurs programmes de crédit à l'exportation, lesquelles sont conformes aux objectifs de l'UE. Les recommandations politiques relatives aux crédits à l'exportation formulées par l'OCDE – seule organisation internationale à avoir élaboré des règles spécialisées dans ce domaine – sont couramment appliquées.

Comme indiqué dans les précédents rapports annuels, en réponse à une recommandation formulée dans la résolution susmentionnée du Parlement européen de juillet 2013 en ce qui concerne les orientations pour les rapports futurs, les services de la Commission ont déjà recommandé d'utiliser notamment les travaux des institutions internationales de contrôle (y compris des Nations unies) à titre d'orientation dans la poursuite de l'élaboration des politiques. Les rapports des États membres utilisent déjà ces instruments internationaux à différents degrés et la Commission recommande de poursuivre les travaux dans ce sens. Il serait également essentiel de maintenir le dialogue avec le Service européen pour l'action extérieure en ce qui concerne les politiques relatives aux droits de l'homme.

Le Parlement européen a demandé à la Commission de préciser si les États membres sont en conformité avec les objectifs et obligations de l'Union. La Commission européenne a effectué son examen annuel conformément à l'annexe I. Sur la base des informations contenues dans les rapports annuels d'activité présentés par les États membres, la Commission estime qu'ils sont compatibles avec l'objectif de l'Union énoncé aux articles 3 et 21 du TUE. Il se peut évidemment que les institutions européennes souhaitent à l'avenir se fixer des objectifs politiques communs plus précis. La Commission est prête à faciliter et à promouvoir un dialogue interinstitutionnel à cet égard, mais elle effectue dans le même temps son évaluation conformément au point 3 de l'annexe I.

En ce qui concerne le respect des obligations internationales et des obligations au titre du droit européen de la concurrence, il n'y a eu aucun litige au niveau de l'OMC impliquant des programmes européens de crédits à l'exportation au cours de la période considérée. En 2014, la Commission européenne n'a reçu aucune plainte concernant d'éventuelles infractions au droit de l'UE impliquant les organismes de crédit à l'exportation.