



Bruxelles, le 7.3.2014
COM(2014) 123 final

EXAMEN ANNUEL

**des rapports d'activité annuels des États membres en matière de crédits à l'exportation,
conformément au point 3 de l'annexe I du règlement (UE) n° 1233/2011**

EXAMEN ANNUEL

des rapports d'activité annuels des États membres en matière de crédits à l'exportation, conformément au point 3 de l'annexe I 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/CE¹ prévoit dans l'annexe I que chaque État membre mette à la disposition de la Commission un rapport d'activité annuel dans le but d'accroître la transparence au niveau de l'Union. La Commission rédige, à l'intention du Parlement européen, un examen annuel fondé sur ces informations.

Le présent examen annuel couvre l'année civile 2012. 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 2 ans ou plus. Cet examen ne couvre ni les opérations de crédit à l'exportation à court terme² ni les actions menées par certains organismes de crédit à l'exportation (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 ne font évidemment pas l'objet du présent examen).

2. Rapports d'activité annuels reçus pour l'année civile 2012:

Les rapports d'activité annuels ont été reçus des États membres suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie et Malte ne possèdent pas de programmes actifs de crédit à l'exportation au sens du règlement n° 1233/2011 au cours de l'exercice visé.

La Croatie a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} juillet 2013.

Comme ce fut le cas lors du rapport précédent, les États membres ont utilisé un modèle identique pour leur rapport (format «liste de contrôle»). Alors que certains États membres ont

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.

choisi d'associer leur rapport d'activité annuel aux rapports annuels de niveau national publiés pour la même période, d'autres ont préféré décrire en détail leurs actions directement dans le modèle de rapport.

3. Analyse des rapports d'activité annuels:

a) Informations générales et financières:

Le cadre réglementaire applicable (règlement (UE) n° 1233/2011) met l'accent sur les dispositions applicables aux programmes et aux opérations de crédit à l'exportation, mais laisse à chaque État membre le soin de décider d'appliquer ou non un programme de crédit à l'exportation et, le cas échéant, d'organiser son organisme de crédit à l'exportation («OCE»).

Dans certains États membres, l'OCE est un ministère ou une administration publique. Dans d'autres, c'est une compagnie d'assurance remplit cette fonction dans le cadre d'un mandat public et sous le contrôle de l'État. Il n'est pas rare que des États membres offrent différents types d'aides au crédit d'exportation afin d'avoir plus d'un OCE (par exemple un organisme offrant une aide officielle sous la forme d'une garantie ou d'une assurance de «garantie pure» et une seconde qui offre une assistance en matière de taux d'intérêt). Comparativement au rapport de l'année précédente, la situation n'a pas fondamentalement changé. En 2012, 20 États membres de l'UE menaient des programmes de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) n° 1233/2011, ces programmes étant gérés par un total de 27 organismes et ministères différents. Pour ce qui concerne l'organisme de crédit à l'exportation italien, la SACE, la propriété est passée du ministère de l'économie et des finances à la Cassa Depositi e Prestiti (CDP). La CDP est aujourd'hui également actionnaire majoritaire de la SIMEST, l'autre OCE italien. La SACE et la SIMEST poursuivent toutes deux leur mandat de crédit à l'exportation sous la nouvelle structure de propriété.

Comme il en a déjà été fait mention dans le dernier examen annuel, la forme la plus fréquente d'aide au crédit à l'exportation offerte par un OCE européen est habituellement la «garantie pure» (en d'autres termes, l'opération d'exportation concernée est en fait financée par le crédit d'une banque commerciale à laquelle l'OCE accorde une aide sous la forme d'une garantie ou assurance), même si certains États membres accordent également un «soutien financier public» (par exemple des mécanismes de soutien de taux d'intérêt). En raison de la crise financière mondiale de 2008-2009 et de la crise de la zone euro, il est plus difficile depuis quelques années d'obtenir des liquidités suffisantes auprès des banques commerciales. Ce problème fait l'objet de nombreuses discussions au sein de la communauté internationale du crédit à l'exportation (par exemple à l'OCDE). Tous les États membres de l'UE ne sont pas touchés de la même manière, mais beaucoup ont mis en place de nouveaux instruments ces dernières années, afin d'atténuer ces problèmes. Au cours de l'exercice 2012, l'Espagne a – outre les projets traditionnels de garantie pure et de soutien de taux d'intérêt – commencé à exploiter un programme de financement direct³. Le Royaume-Uni a mis sur pied un programme de prêt direct au cours de l'exercice, qui était opérationnel en septembre 2013. Une autre solution peut être apportée par des instruments tels que la «garantie rehaussée» créée en France (cet instrument vise spécifiquement les institutions refinançant une banque en accordant un crédit à l'exportation en cas de défaut de paiement). La Belgique a créé la «garantie de financement à l'exportation» (qui permet également l'octroi de garanties au bénéfice d'investisseurs tiers qui refinancent les crédits à l'exportation).

³ Le «prêt direct» est une catégorie de crédit à l'exportation dans laquelle le financement est directement accordé par l'OCE et non par une banque commerciale.

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

Les rapports d'activité annuels fournissent des informations financières pertinentes relatives aux programmes de crédit à l'exportation en 2012. 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 les présentations diffèrent quelque peu. Cela dit, la Commission ne formule aucune observation particulière sur les aspects financiers des rapports d'activité annuels⁴.

Les rapports d'activité annuels de quatre États membres (Finlande, République slovaque, République tchèque et Royaume-Uni) mentionnent des engagements hors bilan en référence au paragraphe 1/dernière phrase de l'annexe I du règlement (UE) n° 1233/2011⁵.

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 dans leurs rapports d'activité annuels. Tous déclarent examiner les demandes pour les couvertures de crédit à l'exportation également d'un point de vue environnemental. Lorsqu'ils se réfèrent au paragraphe 2 de l'annexe I (qui ne mentionne explicitement que les risques environnementaux), certains États membres⁶ mentionnent aussi explicitement les répercussions sociales, et d'autres, peu nombreux, les droits de l'homme⁷, les normes fondamentales du travail⁸, la lutte contre la corruption⁹ et l'incidence générale sur le

⁴ 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.

⁵ Leurs déclarations par rapport à la phrase susmentionnée du règlement («Lorsque des engagements hors bilan peuvent résulter de certaines actions de crédit à l'exportation bénéficiant de soutien public, il est fait mention de ces actions dans le rapport d'activité annuel») sont les suivantes: République tchèque: «*Garanties bancaires délivrées de 2 168 millions de couronnes tchèques (environ 86,2 millions d'euros) indiquées sous la rubrique engagements totaux hors bilan*», Finlande: «*A. Garanties de crédit à l'exportation – L'État finlandais couvre le déficit éventuel. B. Financement de crédit à l'exportation – L'État finlandais couvre le déficit et garantit le financement. C. Système de péréquation des taux d'intérêt – responsabilité de l'État finlandais*», République slovaque: «*Garanties bancaires délivrées en millions d'euros indiquées sous la rubrique engagements totaux hors bilan (1.1.2012: 90,39 millions d'euros. 31.12.2012: 47,69 millions d'euros)*», Royaume-Uni: se réfère au rapport et aux comptes annuels qui contiennent, à la page 140, un chapitre complet avec des informations sur les engagements hors bilan pour les exercices clos le 31 mars 2012 et le 31 mars 2013, et indiquent le total au 31 mars 2013, à savoir «*17,60 milliards de livres bruts de réassurance et 12,20 milliards de livres nets de réassurance*».

⁶ Par exemple, Allemagne, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Roumanie, République slovaque, République tchèque, Slovaquie et Suède.

⁷ Suède, Finlande.

⁸ Finlande, Pays-Bas.

⁹ Par exemple, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède.

développement¹⁰. La Finlande a récemment actualisé sa politique en matière d'examen de projets et l'explique en détail dans cette section du rapport d'activité annuel.

Les procédures d'évaluation environnementale conditionnent la décision de refuser ou d'accorder effectivement un soutien au crédit à l'exportation¹¹. De nombreux États membres font référence aux procédures contenues dans la 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»)¹².

c) Conformité des OCE avec les objectifs et obligations de l'Union:

Le paragraphe 3 de l'Annexe I demande à la Commission d'évaluer dans son examen annuel la «conformité des OCE avec les objectifs et obligations de l'Union».

i) Conformité avec les obligations liées au droit international et à la législation européenne sur la concurrence:

Il n'y a pas de litiges au niveau de l'OMC impliquant les programmes européens de crédit à l'exportation.

En 2012, 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.

ii) Conformité avec les objectifs de l'Union:

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

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 au premier paragraphe de l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que:

Article 206:

Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres.

¹⁰ Allemagne, Belgique et Finlande.

¹¹ Le soutien peut être soumis à certaines conditions, visant généralement la mise en application des mesures d'atténuation et la conformité aux normes. Un tel soutien conditionnel exige que l'évaluation globale de l'incidence des projets soit considérée comme «acceptable». Les rapports de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Hongrie, de l'Italie, du Luxembourg, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie et de la Slovaquie font explicitement référence à cette couverture conditionnelle. Ce concept transparaît également dans la 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.

¹² Par exemple, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni et Slovaquie.

Article 207:

La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

Aucun de ces articles ne mentionne spécifiquement les crédits à l'exportation. Ces dispositions sont de nature générale et la mesure dans laquelle elles peuvent être traduites en règles et obligations directement pertinentes pour l'activité des agences gouvernementales spécialisées dans des domaines assez techniques comme les crédits à l'exportation dépend des dispositions spécifiques.

Selon la Commission, les dispositions de ce traité peuvent toutefois servir de cadre à l'évaluation des politiques appliquées aux opérations de crédit à l'exportation.

Les informations qui figurent dans les rapports d'activité annuels indiquent que les États membres ont généralement mis en place des politiques en matière de crédit à l'exportation et d'environnement¹³, de lutte contre la corruption et de pratiques de financement durable pour les pays à faible revenu. Les trois recommandations pertinentes de l'OCDE¹⁴ (Recommandation de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, Recommandation du Conseil sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale, 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) jouent un rôle important, certes, mais pas exclusif. Même les États membres n'appartenant pas à l'OCDE les appliquent ou entendent en principe les appliquer. De nombreux États membres indiquent dans leurs rapports que, par exemple, les «Approches communes» sont appliquées au-delà du champ d'application défini par l'OCDE ou que leur législation ou pratiques nationales respectives sont en substance plus ambitieuses que les recommandations de l'OCDE¹⁵. Dans plusieurs cas, les OCE concernés ont mis eux-mêmes en place des instruments pertinents (par exemple, une politique de RSE ou un code de conduite éthique)¹⁶.

Les droits de l'homme jouent un rôle important dans le cadre des politiques de crédit à l'exportation de nombreux États membres. La nouvelle orientation sur les droits de l'homme de la dernière version des «Approches communes» adoptée en 2012 par l'OCDE est

¹³ Pour les politiques environnementales, voir la Section 3, paragraphe b ci-dessus.

¹⁴ Selon l'OCDE, «les Recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes mais la pratique leur reconnaît une force morale importante dans la mesure où elles représentent la volonté politique des pays membres et il est attendu d'eux qu'ils fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour les mettre en œuvre intégralement. Par conséquent, les pays membres qui n'ont pas l'intention de le faire, s'abstiennent habituellement lorsqu'une recommandation est adoptée, même si cela n'est pas requis d'un point de vue juridique.»

¹⁵ Par exemple, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas et Suède.

¹⁶ Par exemple, Danemark, Italie, Luxembourg, Slovaquie et Suède.

généralement appréciée. Plusieurs États membres déclarent soutenir activement le travail de l'OCDE dans le cadre de la mise en œuvre pratique de cette nouvelle dimension des droits de l'homme des Approches communes¹⁷ ou soulignent qu'ils appliquent des considérations relatives aux droits de l'homme indépendamment de la portée des Approches communes¹⁸.

Les politiques des États membres liées aux actions de crédit à l'exportation ne se limitent pas aux quatre domaines politiques précédemment mentionnés, mais portent également sur la transparence (politique d'ouverture et de confidentialité), le dialogue avec la société civile, la contribution au développement durable, la responsabilité sociale des entreprises (soit sous la forme d'une politique de RSE pour l'OCE lui-même ou en encourageant les efforts des exportateurs dans ce domaine), et la promotion du respect des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et des normes fondamentales du travail, tels qu'exprimés dans les principaux instruments de l'OIT.

En résumé, la Commission constate que tous les États membres 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 formulées par l'OCDE – la seule organisation internationale à avoir élaboré des règles spécialisées en matière de crédits à l'exportation – sont couramment appliquées, mais les activités pertinentes des États membres vont clairement au-delà.

Par exemple, le rapport d'activité annuel de la Finlande mentionne parmi ses principes environnementaux le «soutien à l'évolution internationale vers un ensemble de règles communes pour l'OCE en matière d'environnement, afin d'offrir des possibilités de concurrence égales dans ce domaine pour les exportateurs de différents pays». La Commission estime que cette position a, au-delà du domaine environnemental, beaucoup de mérite: la concurrence internationale entre les exportateurs doit s'exercer sur la qualité et le prix des produits ou services pertinents, et non sur les conditions de financement du crédit à l'exportation ni sur le contenu des politiques appliquées aux crédits à l'exportation.

D'une manière générale, il convient également d'utiliser les travaux des institutions internationales de contrôle (y compris les Nations unies) comme orientation dans l'élaboration de futures politiques.

Il n'est pas aisé de définir un point de comparaison précis pour mesurer la «conformité» avec la législation de l'UE. Cela dit, la Commission constate une volonté générale manifeste des États membres d'appliquer des politiques à leurs programmes de crédit à l'exportation, dont les objectifs sont conformes à la formulation générale des articles 3 et 21 du TUE. Selon la Commission européenne, cela concerne notamment les objectifs suivants: établir «*un marché intérieur*» (article 3, paragraphe 3 – comme mentionné, tous les programmes de crédit à l'exportation doivent être compatibles avec la législation applicable) et – à un niveau international – affirmer et promouvoir un «*commerce libre et équitable*» (article 3, paragraphe 5), «*consolider et soutenir... les droits de l'homme*» (article 21, paragraphe 2, point b), «*encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale*» (article 21,

¹⁷ Par exemple, Italie.

¹⁸ Par exemple, Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Italie, Pays-Bas et Suède. La Suède applique même, au-delà de l'examen général des transactions, un système de nouvelles évaluations pour les transactions avec des risques inhérents pour les droits du travail et les droits de l'homme ou les transactions dans des pays ou des secteurs à haut risque.

paragraphe 2, point e) et «*contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable*» (article 21, paragraphe 2, point f).

La Commission a pris note de la résolution adoptée en juillet 2013 par le Parlement européen en ce qui concerne le premier exercice de rapport dans le cadre du règlement (UE) n° 1233/2011. Il aurait évidemment été difficile d'appliquer le contenu de cette résolution rétroactivement à l'exercice 2012 (la date limite pour la soumission des rapports d'activité annuels des États membres avait été fixée à fin juillet 2013). Depuis lors, la Commission a attiré l'attention des États membres sur cette résolution, dans la perspective des prochains rapports.