



Bruxelles, le 17.3.2015
COM(2015) 130 final

EXAMEN ANNUEL PAR LA COMMISSION

**des rapports d'activité annuels 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 public et abrogeant les décisions du Conseil 2001/76/CE et 2001/77/CE¹ prévoit, à son 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 2013. 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).

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.

Eu égard aux 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 particulière des États membres sur cette résolution dans la perspective de la rédaction des rapports futurs.

2. Rapports d'activité annuels reçus pour l'année civile 2013

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

Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la 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.

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.

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 [2012/2320(INI)].

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 choisi d'associer leur rapport d'activité annuel aux rapports annuels nationaux 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 qui 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 accordant différents types d'aides au crédit d'exportation aient 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). En 2013, 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.

La forme la plus fréquente d'aide au crédit à l'exportation accordée par un OCE européen reste 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. Quatorze 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 un crédit direct ou un 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 d'intérêt⁷. Plusieurs rapports annuels d'activité mentionnent aussi explicitement le financement de projets⁸ ou des aides liées⁹.

Il est toujours difficile de comparer des programmes nationaux de crédit à l'exportation, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, dans le cadre des formes de crédit à

⁴ L'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est annexé au règlement.

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

⁶ Slovaquie et Suède.

⁷ Allemagne, Espagne, Finlande, France, Italie, Pologne et Slovaquie.

⁸ Allemagne, Danemark, Pays-Bas et Slovénie.

⁹ Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie et Pologne.

l'exportation évoquées au paragraphe précédent, les États membres ont mis en place une grande variété de produits financiers. Deuxièmement, il va de soi que l'incidence d'un programme de crédit à l'exportation dépend aussi des caractéristiques de l'économie nationale et des capacités du secteur financier privé. Cette réserve étant faite, la comparaison de l'exposition globale aux risques nominaux au 31 décembre 2013 donne au moins une idée générale de l'ampleur des principaux systèmes de crédits à l'exportation de type «garantie pure».

Les plus importants systèmes européens de crédits à l'exportation de type «garantie pure» en 2013 (en milliards d'euros)	
Allemagne	87,7
France	61,2
Suède	34,9
Italie	21,6
Royaume-Uni ¹⁰	20,6
Finlande	11,0
Pays-Bas	9,4
Espagne	8,5

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. Comme indiqué précédemment, les organismes européens de crédit à l'exportation (OCE) sont actifs dans de nombreux domaines sortant du cadre de l'obligation de faire rapport prévue par le règlement (UE) n° 1233/2011. Celui-ci 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.

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.

Il en résulte que les rapports d'activité annuels fournissent des informations financières pertinentes relatives aux programmes de crédit à l'exportation appliqués en 2013. 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

¹⁰ Mesuré en date du 31 mars 2014.

Commission ne formule aucune observation particulière sur les aspects financiers des rapports d'activité annuels¹¹.

Les rapports d'activité annuels de la République tchèque, du Royaume-Uni et de la Slovaquie indiquent des engagements hors bilan en référence 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.*»

Dix-neuf rapports annuels d'activité se réfèrent explicitement à cette disposition. Tandis que le paragraphe 2 de l'annexe I mentionne uniquement les risques environnementaux, plusieurs États membres¹² se réfèrent aussi explicitement aux répercussions sociales. Certains États membres, dans leur prise en compte du paragraphe 2 de l'annexe I, mentionnent également les droits de l'homme¹³, les normes fondamentales du droit du travail¹⁴, la lutte contre la corruption¹⁵ ou les répercussions générales sur le développement¹⁶. Les processus d'évaluation des risques en question visent 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. 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 Slovénie font explicitement référence à une couverture conditionnelle de ce type.

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»)¹⁷.

En ce qui concerne les États membres possédant plusieurs OCE, certains ont instauré une complémentarité entre les processus d'évaluation de leurs organismes respectifs (c'est le cas par exemple de l'Italie¹⁸ et de la République tchèque¹⁹).

¹¹ 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.

¹² Allemagne, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie, Slovénie et Suède, par exemple.

¹³ Allemagne, Finlande et Suède.

¹⁴ Finlande et Pays-Bas.

¹⁵ Pays-Bas.

¹⁶ Allemagne, Belgique et Finlande.

¹⁷ Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie.

¹⁸ Dans le cas de l'Italie, les transactions d'exportation sont souvent couvertes par la SACE (garantie de crédit à l'exportation), mais elles peuvent aussi bénéficier d'un soutien de taux d'intérêt de la

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

Outre les informations déjà évoquées aux points 3 a) et 3 b) ci-dessus, les vingt et un rapports annuels d'activité indiquent également 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 recommandations de l'OCDE en la matière²⁰ 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 appliquer²¹.

De nombreux États membres indiquent dans leurs rapports que les «Approches communes» sont appliquées au-delà du champ d'application défini par l'OCDE²². Dans de nombreux cas, les États membres ont également mis en place des instruments et des pratiques applicables aux domaines d'action concernés, qui visent à aller au-delà du contenu des recommandations de l'OCDE²³. 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)²⁴.

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 projets²⁵. Dans certains cas, ce thème est associé directement à celui du droit du travail et des droits des salariés²⁶.

De nombreux États membres accordent aussi une importance particulière aux politiques de lutte contre la corruption²⁷. Un large éventail d'instruments (tels que la législation

SIMEST. Dans de tels cas, la SIMEST vérifie que la transaction sous-jacente répond aux exigences de la recommandation de l'OCDE relative au devoir de diligence environnementale et sociale. Si une analyse plus approfondie est nécessaire, il faut que l'évaluation correspondante effectuée par la SACE débouche sur des résultats satisfaisants.

¹⁹ Dans le système tchèque de crédits à l'exportation, les transactions relevant de la Banque tchèque pour l'exportation (CEB) sont en général assurées également par la Société de garantie et d'assurance à l'exportation (EGAP). L'EGAP se charge normalement de l'évaluation des risques environnementaux et sociaux d'un projet. Dans les cas exceptionnels où l'EGAP n'assure pas une transaction de la CEB, cette dernière se charge de prendre en considération tous les risques environnementaux et sociaux du projet soutenu.

²⁰ 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.

²¹ 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 (tels que la Roumanie).

²² Danemark, France, Italie et Pays-Bas.

²³ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas et Suède.

²⁴ Danemark, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et Suède.

²⁵ Allemagne et Suède.

²⁶ Danemark, Pays-Bas et Suède.

²⁷ Allemagne, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni. Les rapports de l'Allemagne et de la Suède accordent une place particulière à ce sujet.

nationale, les bonnes pratiques nationales et les instruments internationaux) sont utilisés à cette fin.

Dans d'autres États membres, les politiques liées aux actions de crédit à l'exportation accordent également une place à la transparence (politique d'ouverture et de confidentialité), au dialogue avec la société civile, à la contribution au développement durable, à la responsabilité sociale des entreprises (politique de RSE de l'OCE lui-même ou soutien des efforts des exportateurs dans ce domaine) et à la promotion du respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Au cours de la période couverte par le rapport, l'Allemagne a décidé de ne plus accorder de crédits à l'exportation aux produits et services destinés à des installations nucléaires (existantes ou nouvelles). À l'avenir, des crédits à l'exportation ne seront plus disponibles que dans certains cas exceptionnels (par exemple pour les biens et services visant à améliorer la sécurité d'installations existantes ou destinés à la fermeture d'installations nucléaires, ainsi que pour les biens et services destinés à des installations médicales et de recherche).

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

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:

«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.

Article 207:

1. 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.»

La Commission européenne constate 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, mais les activités des États membres vont clairement au-delà.

Hormis le cas spécifique de l'Allemagne, qui a cessé d'accorder des crédits à l'exportation pour le secteur nucléaire, aucun changement radical n'est intervenu dans les politiques accompagnant les programmes de crédit à l'exportation des États membres depuis le dernier rapport. Cette observation ne signifie pas qu'aucun progrès n'a été accompli.

Eu égard à la recommandation formulée dans la résolution susmentionnée du Parlement européen de juillet 2013 en ce qui concerne les orientations pour les rapports futurs, la Commission, lors de son précédent examen annuel, avait 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 estime que les États membres qui ont fourni les informations concernées ont globalement respecté les articles 3 et 21 du TUE. Il se peut évidemment que les institutions européennes souhaitent se fixer des objectifs politiques plus ambitieux. La Commission est prête à faciliter et à promouvoir un dialogue interinstitutionnel à cet égard.

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 2013, 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.