COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.8.2020
COM(2020) 348 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) nº 1233/2011

1. Introduction

Le règlement (UE) nº 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[1] prévoit, à son annexe I, que les États membres mettent à la disposition de la Commission un rapport annuel d'activité dans le but d'accroître la transparence au niveau de l'Union. La Commission est ensuite tenue de rédiger, à l'intention du Parlement européen, un examen annuel fondé sur ces informations.

Le présent examen annuel concerne l'année civile 2017. Le champ d'application de cet exercice porte sur les actions de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) nº 1233/2011, c'est-à-dire les opérations à «moyen et long terme» assorties d'un délai de remboursement de deux ans ou plus. Le présent examen ne couvre ni les opérations de crédit à l'exportation à court terme[2] ni les actions menées par certains organismes de crédit à l'exportation (ci-après les «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 en vertu d'un mandat public. Seules les activités du secteur public de ces entreprises sont couvertes par le présent réexamen.

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 au titre du règlement (UE) nº 1233/2011[3] et a attiré l'attention particulière des États membres sur 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 collaborer avec le Service européen pour l'action extérieure en vue du perfectionnement de la méthode d'établissements des rapports. Au moment de la rédaction du présent document, une mise à jour de cette méthode est en cours d'examen par les États membres.

2. Rapports annuels d'activité reçus pour l'année civile 2017

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

Les sept États membres 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) nº 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)].

3. Analyse des rapports annuels d'activité

a) Informations générales et financières

Le cadre réglementaire applicable [règlement (UE) nº 1233/2011] établit les dispositions générales applicables aux opérations et aux programmes 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 proposés, ainsi que la structure organisationnelle dudit organisme, diffèrent selon les États membres.

Dans certains États membres, l'OCE est un ministère ou un organisme public. Dans d'autres, comme indiqué précédemment, c'est une compagnie d'assurance qui remplit cette fonction en vertu d'un mandat public et sous le contrôle des pouvoirs publics. Il n'est pas rare que des États membres accordant différents types de soutien au crédit à l'exportation aient plus d'un OCE (par exemple, un organisme fournissant un soutien public sous la forme d'une garantie ou d'une assurance pour des prêts commerciaux et un second qui, par exemple, octroie des prêts directs ou accorde des bonifications d'intérêts).

En 2017, 21 États membres de l'UE proposaient des programmes de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) nº 1233/2011. Ces programmes étaient gérés par un nombre total de 29 organismes et ministères différents.

D'une manière générale, les États membres élargissement actuellement leur panoplie de programmes de crédit à l'exportation. En ce qui concerne les types de soutien au crédit à l'exportation proposés par les OCE européens, la forme la plus fréquente reste la «garantie pure» (en d'autres termes, l'opération d'exportation concernée est financée par un crédit obtenu auprès d'une banque commerciale et couvert par une garantie ou assurance de l'OCE). Les 21 États membres accordant des crédits à l'exportation au sens du règlement (UE) nº 1233/2011 proposaient tous ce type de soutien au cours de la période de rapport. La grande majorité des États membres proposaient également d'autres formes de soutien couvertes par le règlement (UE) nº 1233/2011 et entrant dans le champ d'application de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public[4], telles que des prêts ou un financement directs (le financement étant fourni directement par l'OCE et non par une banque commerciale)[5] ou un refinancement[6]. Plusieurs rapports annuels d'activité mentionnent aussi explicitement le financement de projets[7], des aides liées[8] et/ou des prêts aux PME[9].

Globalement, on constate un degré de conformité accru ces dernières années, car l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public en est venu à englober un large éventail de questions. Néanmoins, il est nécessaire de ne pas perdre de vue les différences mentionnées ci- après, car elles rendent plus difficile la réalisation d'une véritable comparaison. Premièrement, dans le cadre des formes générales de soutien aux crédits à l'exportation évoquées au paragraphe précédent, les États membres ont mis en

[4] L'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, tel qu'il a été incorporé dans le droit de l'Union, est reproduit à l'annexe II du règlement.
[5] Belgique, Danemark, Espagne, Hongrie, Italie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Royaume- Uni.
[6] Hongrie, République slovaque et Suède.
[7] Allemagne, Danemark, Italie et Pays- Bas.
[8] Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie et Pologne.
[9] Bulgarie, Danemark et Roumanie.

place une large gamme de programmes de crédit à l'exportation. En outre, bien qu'un produit particulier puisse être commun à plusieurs OCE, les termes et conditions s'y rattachant ne sont pas nécessairement similaires. 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.

Ces réserves étant faites, le tableau ci- après, qui fait état de l'exposition globale aux risques nominaux au 31 décembre 2017, donne au moins une idée générale de l'ampleur des principaux systèmes de crédits à l'exportation de type «garantie pure»[10].

Soutien public sous la forme d'une «garantie pure» en 2017 (en Mrd EUR) **Classement dans l'UE selon l'exposition globale aux risques nominaux**	
Allemagne	85,8
France	69,2
Suède	34,8
Italie	25,6
Pays-Bas	24,4

Comme indiqué précédemment, les OCE européens sont actifs dans de nombreux domaines sortant du cadre de l'obligation de faire rapport prévue par le règlement (UE) nº 1233/2011. Celui-ci concerne essentiellement les activités de crédit à l'exportation à moyen et à long terme (conformément à la définition de l'arrangement de l'OCDE sur les 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, des garanties de lettre de crédit, des garanties contre le risque de fabrication et des produits d'assurance des investissements. Il convient également de noter que plusieurs États membres ont mis en place des produits de crédit à l'exportation spécifiques à des secteurs particuliers comme, par exemple, la construction aéronautique, la construction navale et les infrastructures ferroviaires. 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 annuels d'activité, ainsi que dans les rapports annuels généraux que plusieurs États membres mentionnent explicitement.

Globalement, les rapports annuels d'activité fournissent des informations financières pertinentes relatives aux programmes de crédit à l'exportation en 2017. Il y a toutefois lieu de souligner que, conformément au règlement (UE) nº 1233/2011, ce rapport est rédigé dans le respect du cadre législatif national de l'État membre concerné. C'est la raison pour laquelle

[10] Il convient de noter que le Royaume- Uni a également relevé une exposition globale aux risques nominaux de 23,1 milliards de livres sterling au 31 mars 2018.

les présentations diffèrent quelque peu. La Commission n'a pas d'observations particulières à formuler sur les aspects financiers des rapports annuels d'activité[11].

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

Le point 2 de l'annexe I du règlement (UE) nº 1233/2011 dispose ce qui suit: «Les États membres indiquent, dans le rapport annuel d'activité, 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.»

Les OCE continuent d'évaluer les risques environnementaux et les États membres ont affiné leurs processus internes pour évaluer les risques existants. Si les risques concernés sont jugés inacceptables ou disproportionnés, il n'y a pas d'octroi de garantie[12]. Si les risques sont jugés acceptables, le soutien au crédit à l'exportation est habituellement soumis et conditionné à des mesures d'atténuation et au respect de certaines normes[13]. La convergence des pratiques est démontrée, par exemple, par l'application de procédures d'évaluation différentes en fonction du type et de la catégorie des opérations explicitement décrites par certains États membres[14].

Le point 2 de l'annexe I mentionne à la fois les risques environnementaux et les «autres risques pertinents». En général, comme lors des années précédentes, les États membres ont continué à donner une interprétation large des risques environnementaux et des risques connexes.

Les opérations sont évaluées non seulement au regard de leurs répercussions environnementales, mais aussi compte tenu de nombreuses autres considérations. Plusieurs États membres font ainsi explicitement référence aux incidences sociales[15] et aux droits de l'homme[16]. Ces risques peuvent être évalués par des experts externes indépendants[17] ou, de plus en plus souvent, par des experts spécialisés au sein de chaque OCE[18].

En outre, presque tous les États membres font référence, en particulier, aux procédures décrites 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»), qui est désormais reconnue et considérée comme ayant un impact normatif, y compris par les pays n'appartenant pas à l'OCDE.

[11] Conformément à l'annexe I, point 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, Autriche, Belgique, Hongrie, Luxembourg et Portugal, par exemple.
[13] Belgique, Danemark, France, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République slovaque, Roumanie et Slovénie, par exemple.
[14] Allemagne, Belgique, Danemark et République slovaque, par exemple.
[15] Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Slovénie et Suède.
[16] Allemagne, Autriche, Royaume-Uni et Suède.
[17] République slovaque et République tchèque, par exemple.
[18] Belgique, par exemple.

De nombreux États membres déclarent mettre en œuvre les approches communes au-delà du champ d'application recommandé, afin de passer au crible une proportion encore plus importante d'opérations[19]. Les États membres vont également au-delà des approches communes et s'alignent sur d'autres normes internationales en plus des approches communes. Parmi ces normes figurent les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale[20], les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme[21], les principes du pacte mondial des Nations unies[22], la déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail[23], les principes de l'Équateur[24], les normes de performance environnementale et sociale de la Société financière internationale[25] et les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales[26]. L'inclusion d'initiatives relatives aux changements climatiques dans ce contexte, y compris la référence à la convention- cadre des Nations unies sur les changements climatiques, est une autre évolution récente[27]. Enfin, certains États membres ont également souligné leur engagement permanent en faveur de l'amélioration et du développement des règles existantes. La Finlande, par exemple, a mentionné sa participation à des groupes de travail inter-OCE, qui cherchent des approches communes en matière d'environnement et de société, ainsi que des efforts internationaux plus larges visant à créer des règles communes pour garantir des conditions de concurrence équitables.

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

Outre les informations déjà évoquées aux points 3 a) et 3 b), les 21 rapports annuels d'activité indiquent également que les États membres ont mis en place des politiques en matière de crédits à l'exportation se rapportant plus généralement à l'environnement, à la lutte contre la corruption et aux pratiques de financement durable pour les pays à faible revenu. Les trois recommandations de l'OCDE[28] jouent un rôle important mais non exclusif. Les États membres qui ne sont pas membres de l'OCDE appliquent également ces instruments ou ont l'intention de le faire. La Bulgarie, par exemple, applique la recommandation de l'OCDE sur la corruption. De nombreux États membres déclarent notamment que les «approches communes» sont mises en œuvre au-delà du champ d'application défini par l'OCDE[29]. De plus, les politiques des États membres sont fondées sur les normes internationales[30] et sur l'acquis plus large de l'UE. Les références aux «objectifs», «normes» et «lignes directrices» de l'UE montrent qu'il est tenu compte d'instruments juridiques tant non contraignants que contraignants et que l'esprit de la législation est tout aussi important que sa lettre.

[19] Allemagne, Espagne, Italie et Pays- Bas.
[20] République slovaque.
[21] Allemagne, Danemark, Finlande et Suède.
[22] Suède.
[23] Finlande et Pays-Bas.
[24] Royaume- Uni.
[25] Pays- Bas et République slovaque.
[26] Suède.
[27] Finlande.
[28] 1. Recommandation 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.
[29] Allemagne, France, Italie, Pays- Bas, République slovaque et Suède.
[30] Pour plus de détails, voir la liste ci-dessus, point 3b).

En outre, les États membres citent de plus en plus des objectifs ou des considérations supplémentaires venant compléter ceux qui sont énoncés dans les approches communes. À titre d'exemples, on peut citer la durabilité sociale[31] et la prévention de l'évasion fiscale[32]. Dans plusieurs cas, les OCE concernés ont mis eux-mêmes en place des instruments pertinents. Une politique de responsabilité sociale des entreprises en est un exemple[33]; celle-ci suppose habituellement non seulement des efforts internes, mais aussi un dialogue rapproché avec les clients de l'OCE[34].

En ce qui concerne la protection de l'environnement, les nouvelles tendances se caractérisent notamment par une attention spéciale portée à la durabilité[35] et à la réduction des émissions[36]. 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 apporté au développement d'une dimension des droits de l'homme dans le cadre des nouvelles approches communes.

En général, les politiques des États membres en matière d'OCE ont eu tendance à converger. Les mesures de lutte contre la corruption en sont un exemple. De nombreux États membres demandent aux parties concernées de signer une déclaration anti- corruption et précisent de façon explicite que la couverture est automatiquement invalidée en cas de constatation de corruption[37]. Un nombre croissant d'États membres mentionnent également l'importance du contrôle[38] et s'emploient à encourager les banques et les exportateurs à définir leurs propres mesures de lutte contre la corruption[39].

En plus de se conformer aux approches communes, bon nombre d'États membres ont mis au point leurs propres instruments de lutte contre la corruption, sous forme, par exemple, de dispositifs d'alerte[40]. Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent continuent d'être citées comme des priorités[41], au même titre que la prévention du financement du terrorisme[42].

De la même façon, de nombreux États membres ont rapporté une adhésion stricte aux exigences de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international sur les pratiques de financement durable pour les pays à faible revenu, témoignant ainsi de l'effet de convergence[43].

Les États membres veillent également à ce que le fonctionnement des OCE soit aussi transparent que possible, tout en respectant la confidentialité dont doivent pouvoir être entourées les transactions commerciales. Plusieurs États membres accordent une attention particulière à cette question dans les rapports annuels d'activité pour 2017[44].

Sur la base de leurs rapports, les États membres semblent avoir intégré les approches communes de l'OCDE dans leurs politiques de crédit à l'exportation. En outre, comme le montre l'éventail des considérations susmentionnées, les approches communes sont

[31] Allemagne, Danemark, Espagne, République slovaque et Roumanie.
[32] Suède.
[33] Italie, Pays-Bas, Slovénie et Suède.
[34] Belgique, par exemple.
[35] Espagne, Italie, Pologne, République tchèque et Roumanie, par exemple.
[36] Belgique et Danemark.
[37] Allemagne, Bulgarie, Danemark, France, Luxembourg, Portugal et Roumanie.
[38] Belgique, Italie et Royaume-Uni.
[39] Allemagne, Belgique et Danemark.
[40] République slovaque et Suède.
[41] Suède.
[42] Suède.
[43] Hongrie, Italie et Pays-Bas, par exemple.
[44] Autriche, Belgique, Danemark, République slovaque et Suède.

fréquemment considérées comme une norme minimale. Dans de nombreux domaines, les États membres appliquent des mesures additionnelles qui leur sont propres afin de garantir que le soutien au crédit à l'exportation n'est disponible que pour les opérations respectant une série stricte de normes allant des aspects environnementaux aux aspects sociaux.

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

Dans le but d'accroître la transparence au niveau de l'UE, les États membres sont tenus au titre du règlement (UE) nº 1233/2011 de mettre à la disposition de la Commission un rapport annuel d'activité faisant état, dans le respect du cadre législatif national, de certaines informations financières et opérationnelles sur leurs activités de crédit à l'exportation, y compris des informations sur la manière dont les risques environnementaux sont pris en compte.

Le point 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[45] 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.

Tous les États membres ayant transmis un rapport fournissent des éléments démontrant qu'ils ont mis en place des politiques visant à accompagner la gestion de leurs programmes de crédit à l'exportation qui sont conformes aux objectifs de l'UE. Les recommandations spécifiques aux crédits à l'exportation formulées par l'OCDE – seule organisation internationale à avoir élaboré des règles spécialisées dans ce domaine – sont couramment appliquées, et, dans la plupart des cas, les activités des États membres vont au-delà.

Afin d'approfondir la capacité de la Commission à poursuivre l'évaluation des activités des États membres, la Commission a proposé aux États membres, en collaboration avec le Service européen pour l'action extérieure et en consultation avec plusieurs parties intéressées, d'élargir le champ d'application et le niveau de détail des informations à inclure dans les rapports annuels d'activité. Un modèle révisé et élargi pour l'exercice de rapport est en cours de discussion avec les États membres.

Le Parlement européen a demandé à la Commission de publier une déclaration précisant si les États membres sont en conformité avec les objectifs et obligations de l'Union; la Commission européenne a réalisé son examen annuel conformément à l'annexe 1. À ce titre, l'examen de la Commission repose sur les rapports annuels d'activité présentés par les États membres et ne saurait être considéré comme définitif. Néanmoins, la Commission considère que les informations contenues dans les rapports annuels d'activité fournissent des preuves solides que les OCE sont conformes aux articles 3 et 21 du TUE et ne démontrent pas l'existence d'un manquement de la part d'un État membre. Il se peut évidemment que les institutions

[45] En vertu, entre autres, de l'article 3, paragraphe 5, du TUE, dans ses relations avec le reste du monde, l'Union «contribue [...] au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, y compris au respect des principes de la charte des Nations unies».

européennes souhaitent se fixer des objectifs politiques plus ambitieux. La Commission est prête à faciliter et à promouvoir un dialogue interinstitutionnel à cet égard, mais elle doit, dans l'intervalle, effectuer 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 crédit à l'exportation au cours de la période de rapport. En 2017, la Commission européenne n'a reçu aucune plainte concernant d'éventuelles infractions au droit de l'UE impliquant des organismes de crédit à l'exportation.