COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne dans le cadre de la procédure écrite engagée par les participants à l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public en ce qui concerne le réexamen de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon figurant à l'annexe VI dudit arrangement

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne une décision établissant la position à prendre par la Commission, au nom de l'Union européenne, dans le cadre du réexamen de l'accord sectoriel sur les projets de production d'électricité à partir de charbon, également appelé «accord sectoriel sur le charbon» (ci-après le «CFSU»), qui figure à l'annexe VI de l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (ci-après l'«arrangement»).

Une mise à jour du CFSU fait l'objet de discussions entre les participants à l'arrangement, à la suite d'une proposition de l'Union européenne présentée le 21 avril 2021 (ci-après la «proposition»). Cette proposition invite les participants à aligner l'arrangement sur leurs objectifs communs en matière de climat – tous les participants ayant signé l'accord de Paris – en modifiant les règles du CFSU de façon à mettre fin à toute possibilité de soutien sous forme de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et d'aide liée au titre des dispositions de l'arrangement pour les exportations de centrales au charbon et de projets connexes.

Étant donné que les questions liées au climat — et plus particulièrement la question de l'abandon progressif du charbon destiné à la production d'électricité — sont au centre de l'attention, les participants pourraient être en mesure de parvenir à un accord sur ce point avant la COP26 de novembre 2021. En particulier, le président de la COP26 exhorte les États à abandonner la production d'électricité à partir de charbon; de plus, le 21 mai 2021, les pays du G7 se sont engagés à mettre un terme aux nouvelles aides publiques directes à la production internationale d'électricité à partir de charbon thermique sans dispositif d'atténuation, y compris via l'aide publique au développement, le financement des exportations, l'investissement, un soutien financier et la promotion du commerce, d'ici la fin de 2021. Afin que l'Union européenne continue de manifester des ambitions fortes, il est essentiel qu'elle soit prête à prendre position en ce qui concerne un éventuel accord sur cette question bien avant la COP26, qui doit se dérouler du 1er au 12 novembre 2021.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

L'arrangement est une convention non contraignante («gentlemen's agreement») entre l'Union européenne, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Turquie et le Royaume-Uni, qui met en place un cadre permettant un usage ordonné des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Dans la pratique, cela signifie qu'il vise à établir des règles du jeu uniformes (la concurrence étant fondée sur le prix et la qualité des biens et services exportés et non sur les conditions financières proposées), tout en éliminant les subventions et les distorsions des échanges commerciaux liées aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. L'arrangement est entré en vigueur en avril 1978 pour une durée indéterminée; il ne constitue pas un acte de l'OCDE[1], mais jouit du soutien administratif du secrétariat de l'Organisation.

Cet arrangement est régulièrement mis à jour de manière à tenir compte des évolutions des marchés financiers et des développements stratégiques ayant une incidence sur l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Il a été transposé et, par conséquent, rendu juridiquement contraignant dans l'UE par le règlement (UE) nº 1233/2011 du Parlement

[1] Tel qu'il est défini à l'article 5 de la convention relative à l'OCDE.

européen et du Conseil[2, 3]. Les révisions des conditions et modalités de l'arrangement sont incorporées dans le droit de l'Union au moyen d'actes délégués, conformément à l'article 2 dudit règlement.

2.2. Participants à l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

La Commission européenne représente l'Union lors des réunions des participants à l'arrangement, ainsi que dans le cadre des procédures écrites que ceux-ci engagent en vue de prendre leurs décisions. Les décisions relatives à toutes les modifications de l'arrangement sont prises par consensus. La position de l'Union est adoptée par le Conseil et examinée par les États membres au sein du groupe de travail du Conseil sur les crédits à l'exportation[4].

2.3. Acte envisagé par les participants au CFSU

Les participants ont adopté le CFSU en 2016 afin d'encourager les exportateurs et les acheteurs à abandonner les centrales au charbon à faible rendement. Le CFSU consiste en un ensemble de règles sectorielles en plus des modalités et conditions horizontales de l'arrangement. Il autorise uniquement le financement de grandes centrales (ayant un rendement supérieur à 500 MW) dotées d'une «technologie ultra-supercritique» ou à faible intensité d'émission (inférieure à 750 g de CO2/kWh d'électricité produite), et limite le financement des petites installations qui ne répondent pas aux normes d'efficacité élevée aux pays éligibles aux ressources de l'Association internationale de développement.

Le CFSU comprend une clause de réexamen dans le but de renforcer davantage ses modalités et conditions. Son article 6, point a), dispose que «[l]es Participants procéderont à l'examen de l'Accord sectoriel le 30 juin 2020 au plus tard dans le but de renforcer ses modalités et conditions au cours d'une deuxième phase qui commencera le 1er janvier 2021 au plus tard, pour contribuer à l'objectif commun de faire face au changement climatique et de continuer de réduire progressivement le soutien public aux centrales au charbon, et plus particulièrement pour restreindre l'utilisation des centrales au charbon les plus polluantes». L'article 6, point b), dispose que «[l]'examen tiendra compte: 1) des informations les plus récentes en matière de climatologie et des conséquences pour les décisions mondiales d'investissement dans les infrastructures du respect de la limite de 2 °C de réchauffement par rapport à l'ère préindustrielle».

Depuis l'adoption du CFSU en 2016, un vaste travail d'analyse a mis en évidence le rythme rapide et la portée de l'abandon progressif de la production d'électricité à partir de charbon thermique nécessaires pour maintenir le réchauffement au-dessous de 2 °C: les scénarios s'accordent globalement quant au besoin de fermer la quasi-totalité des centrales au charbon avant 2040. Toutefois, dans le cadre des règles du CFSU adoptées en 2016, un soutien direct et indirect aux centrales au charbon est toujours possible. Cela donne lieu à une incohérence. Le groupe de travail du Conseil sur les crédits à l'exportation travaille depuis 2020 sur une proposition de réexamen du CFSU en vue d'y remédier.

---

2 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 (JO L 326 du 8.12.2011, p. 45).

3 Des versions antérieures de l'arrangement de l'OCDE ont été transposées dans le droit de l'UE par des décisions du Conseil.

4 Décision du Conseil portant institution d'un Groupe de coordination des politiques d'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers (JO L 66 du 27.10.1960, p. 1339).

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Le 21 avril 2021, la Commission européenne, au nom de l'Union, a présenté aux participants à l'arrangement une proposition de révision du CFSU initialement débattue et adoptée par le groupe de travail du Conseil sur les crédits à l'exportation. Cette proposition prévoit l'élimination progressive, à l'échelle mondiale, du financement des exportations pour le secteur de la production d'énergie à partir de charbon. Plus précisément, elle appelle à un abandon immédiat des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et de l'aide liée pour:

– les exportations de nouvelles centrales au charbon sans dispositif d'atténuation et de parties de celles-ci,

– la fourniture d'équipements aux centrales existantes de production d'électricité à partir de charbon dépourvues de dispositif d'atténuation, à moins que l'objectif des équipements fournis ne soit la réduction de la pollution et à condition que ces équipements n'entraînent ni une prolongation de la durée de vie utile de l'installation ni une augmentation de sa capacité, et

– les exportations de biens et de services liés au développement, à la construction ou à l'expansion de l'extraction de charbon thermique et à tout type de transport principalement utilisé pour déplacer le charbon thermique.

Cette proposition vise à combler l'écart entre l'engagement des participants en faveur des objectifs à long terme de l'accord de Paris et les dispositions du CFSU qui permettent encore de soutenir les exportations de centrales au charbon et la chaîne de valeur mondiale de production d'électricité thermique à partir de charbon. Elle est pleinement conforme aux priorités politiques de l'Union européenne. Le 25 janvier 2021, le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions sur la diplomatie climatique et énergétique, a notamment appelé à une suppression progressive à l'échelle mondiale, selon un calendrier clair, des subventions aux combustibles fossiles dommageables pour l'environnement, ainsi qu'à une transformation résolue et juste à l'échelle mondiale sur la voie de la neutralité climatique, comprenant une suppression progressive de l'utilisation du charbon sans recours à la technologie de capture et de stockage du carbone dans le secteur de la production d'énergie et, dans un premier temps, la cessation immédiate de tout financement de nouvelles infrastructures du charbon dans des pays tiers.

Étant donné qu'il est essentiel que la communauté des fournisseurs de crédits à l'exportation de l'OCDE transpose de façon adéquate les objectifs de la politique climatique dans les règles de l'arrangement et les transforme en mesures concrètes, l'Union européenne plaidera en faveur d'un accord concernant cette suppression progressive lors des prochaines réunions. Plusieurs autres participants vont très certainement se joindre à cet appel (notamment le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis) et d'autres encore (la Corée et le Japon) ont annoncé cette année qu'ils mettraient fin à l'aide à la production internationale d'électricité à partir de charbon thermique sans dispositif d'atténuation. Si les négociations s'avèrent fructueuses, les participants pourraient être invités à adopter des modifications du CFSU – et éventuellement de certains articles de l'arrangement afin de refléter le réexamen du CFSU – au cours d'une de leurs prochaines sessions, potentiellement lors d'une réunion extraordinaire des participants en amont de la COP26, en septembre ou octobre 2021. Dans ce scénario, l'Union européenne devrait être en mesure de prendre position en temps utile sur le réexamen du CFSU.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»[5].

4.1.2. Application en l'espèce

L'acte envisagé a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation de l'Union, à savoir 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. En effet, l'article 2 dudit règlement dispose que «[l]a Commission adopte des actes délégués en conformité avec l'article 3, pour modifier l'annexe II en raison de modifications des lignes directrices convenues par les participants à l'arrangement». Cela inclut des modifications des annexes de l'arrangement.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé portent principalement sur les crédits à l'exportation, qui relèvent de la politique commerciale commune. La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 207 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

---

[5] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

2021/0235 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne dans le cadre de la procédure écrite engagée par les participants à l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public en ce qui concerne le réexamen de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon figurant à l'annexe VI dudit arrangement

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Les lignes directrices énoncées dans l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (ci-après l'«arrangement»), y compris l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon (ci-après le «CFSU») qui figure à l'annexe VI de l'arrangement, ont été transposées et, par conséquent, rendues juridiquement contraignantes dans l'Union en vertu du règlement (UE) nº 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil[6].

(2) Conformément à l'article 6 du CFSU, les participants à l'arrangement (ci-après les «participants») devraient procéder à l'examen de l'accord sectoriel dans le but de renforcer ses modalités et conditions pour contribuer à l'objectif commun de faire face au changement climatique et de continuer de réduire progressivement le soutien public aux centrales au charbon.

(3) La décision envisagée qui consiste à procéder au réexamen du CFSU devrait être conforme aux engagements internationaux de l'Union européenne au titre de l'accord de Paris et à la politique climatique de l'Union.

(4) Dans ses conclusions sur la diplomatie climatique et énergétique du 25 janvier 2021, le Conseil de l'Union européenne a appelé à une suppression progressive à l'échelle mondiale, selon un calendrier clair, des subventions aux combustibles fossiles dommageables pour l'environnement, ainsi qu'à une transformation résolue et juste à l'échelle mondiale sur la voie de la neutralité climatique, comprenant une suppression progressive de l'utilisation du charbon sans recours à la technologie de capture et de stockage du carbone dans le secteur de la production d'énergie et, dans un premier temps, la cessation immédiate de tout financement de nouvelles infrastructures du charbon dans des pays tiers.

[6] 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 (JO L 326 du 8.12.2011, p. 45) [ci-après le «règlement (UE) nº 1233/2011»].

(5) Il y a lieu d'établir la position à prendre au nom de l'Union concernant le réexamen de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon, dès lors que la décision envisagée par les participants à l'arrangement sera contraignante pour l'Union et aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation de l'Union, en vertu de l'article 2 du règlement (UE) nº 1233/2011,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'annexe établit la position à prendre au nom de l'Union en ce qui concerne le réexamen de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon figurant à l'annexe VI de l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

Article 2

Les représentants de l'Union peuvent convenir, sans autre décision du Conseil, de modifications de l'annexe VI de l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public conformes aux orientations de l'annexe.

Article 3

Lorsque de nouvelles propositions concernant le sujet de l'annexe, pour lesquelles il n'existe pas encore de position de l'Union, sont présentées avant une réunion des participants ou pendant celle-ci, la position de l'Union est précisée au moyen d'une coordination de l'Union avant que les participants ne soient appelés à adopter une modification de l'arrangement. Dans ce cas, la position de l'Union est conforme aux politiques et à la législation existantes.

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président