COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.5.2018
COM(2018) 305 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

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 chaque État membre mette 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 rédige, à l'intention du Parlement européen, un examen annuel fondé sur ces informations.

Le présent examen annuel couvre l'année civile 2016. Le champ d'application de cet exercice comprend les actions de crédit à l'exportation au sens du règlement (UE) nº 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 terme[2] 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 des programmes publics de crédit à l'exportation est rigoureusement séparée des autres 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) 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 consulter le Service européen pour l'action extérieure en vue du perfectionnement de la méthode d'établissements des rapports.

2. Rapports annuels d'activité reçus pour l'année civile 2016

Les 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 tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

[1] JO L 326 du 8.12.2011, p. 45.

[2] Pour de telles opérations, la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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)].

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.

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, ainsi que la structure organisationnelle dudit organisme, diffèrent selon les États membres.

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 fournissant une aide officielle sous la forme d'une garantie ou d'une assurance de «garantie pure» et un second qui propose un soutien en matière de taux d'intérêt). En 2016, vingt et un 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 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 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) nº 1233/2011 au cours de la période examinée proposaient tous ce type de soutien. Quinze États membres proposaient également d'autres formes de soutien relevant du règlement (UE) nº 1233/2011 et de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public[4], comme le crédit ou financement direct (dans le cadre duquel le financement est assuré directement par l'OCE et non par une banque commerciale)[5], le refinancement[6] ou des mécanismes de soutien de taux d'intérêt[7]. Plusieurs rapports annuels d'activité mentionnent aussi explicitement le financement de projets[8], des aides liées[9] et/ou le financement de PME[10].

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 offrant une vue d'ensemble. Premièrement, dans le cadre des formes générales de crédit à l'exportation évoquées au paragraphe précédent, les États membres ont

[4] L'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est annexé au règlement.
[5] Belgique, Danemark, Espagne, Hongrie, Italie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie.
[6] Hongrie, Slovaquie et Suède.
[7] Espagne, Finlande, France et Pologne.
[8] Allemagne, Danemark, Italie et Pays-Bas.
[9] Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie et Pologne.
[10] Bulgarie, Danemark et Roumanie.

mis en 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 le sont pas nécessairement. 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-dessous, qui fait état de l'exposition globale aux risques nominaux au 31 décembre 2016, donne au moins une idée générale de l'ampleur des principaux systèmes de crédits à l'exportation de type «garantie pure»[11].

Soutien public sous la forme d'une «garantie pure» en 2016 (en milliards d'euros) **Classement dans l'UE selon l'exposition globale aux risques nominaux**	
Allemagne	89,7
France	68,7
Suède	35,7
Italie	26,1
Pays-Bas	23,9

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 d'investissements. Il convient également de tenir compte du fait 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 d'aéronefs et les chantiers navals. 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 2016. Il convient toutefois 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 il existe de légères différences dans la présentation. Cela dit, la Commission ne formule aucune observation particulière sur les aspects financiers des rapports annuels d'activité[12].

[11] Il convient de noter que le Royaume-Uni a également relevé une exposition globale aux risques nominaux de 23,4 milliards de livres sterling au 31 mars 2017.

[12] 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 superviser les programmes nationaux de crédit à l'exportation.

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

Le paragraphe 2 de l'annexe I du règlement (UE) nº 1233/2011 dispose: *«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 risques environnementaux bénéficient une attention croissante de la part des États membres et jouent un rôle important dans la décision d'accorder ou non une aide au crédit à l'exportation. Par conséquent, les États membres ont mis en place des processus internes d'évaluation des risques en question. Si les risques concernés sont jugés inacceptables ou disproportionnés, aucune garantie n'est octroyée. Si les risques sont jugés acceptables, le crédit à l'exportation est habituellement soumis et conditionné à certaines mesures d'atténuation et au respect de certaines normes. Une importance accrue est accordée au suivi du respect de ces conditions dans les rapports pour l'année 2016[13]. La convergence des pratiques est également démontrée, par exemple par l'application de procédures d'évaluation différentes en fonction de la catégorie dans laquelle la transaction est classée, comme explicitement décrit par certains États membres[14].

En ce qui concerne les États membres possédant plusieurs OCE, certains ont instauré une coopération et une coordination entre les différents organismes afin d'évaluer les risques environnementaux. Habituellement, si plusieurs organismes sont impliqués dans la transaction, notamment si celle-ci fait l'objet non seulement d'une garantie de crédit à l'exportation mais également d'un soutien de taux d'intérêt, un organisme est spécifiquement désigné pour s'assurer que la transaction est conforme aux exigences de la recommandation de l'OCDE sur le devoir de diligence environnementale et sociale. On peut trouver des exemples de cette coopération entre organismes en Italie et en République tchèque.

L'annexe I, paragraphe 2, mentionne à la fois les risques environnementaux et les «autres risques pertinents», auxquels les États membres ont donné une interprétation large. En effet, plusieurs États membres font aussi explicitement référence aux impacts sociaux[15], tels que les droits de l'homme[16]. Ces risques peuvent être évalués par des experts externes indépendants ou, de plus en plus souvent, par des experts spécialisés au sein de chaque OCE.

De nombreux États membres font référence, en particulier, 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»), qui est désormais reconnue et considérée comme ayant force normative, y compris par les pays n'appartenant pas à l'OCDE. La Bulgarie, par exemple, applique la recommandation de l'OCDE sur la corruption. Bien qu'elle n'ait pas mis en œuvre la recommandation de l'OCDE sur des approches communes concernant l'environnement, ni les aspects relatifs aux droits de l'homme, elle reste «ouverte» à l'intégration de ces recommandations. Certains États membres appliquent également

[13] Belgique, Italie et Roumanie, par exemple.
[14] Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne et Slovaquie, par exemple.
[15] Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, France, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie et Suède.
[16] Allemagne, Autriche et Suède.

l'approche commune au-delà du champ recommandé, afin de passer au crible un éventail encore plus large de transactions[17].

Toutefois, de nombreux États membres ont récemment commencé à aller au-delà des approches communes et à s'aligner sur d'autres normes internationales, comme les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale[18], les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme[19], la déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail[20], les principes de l'Équateur[21] et les normes de performance environnementale et sociale de la Société financière internationale[22]. 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[23], est une autre évolution récente. Enfin, certains États membres ont également souligné leur engagement permanent pour l'amélioration et le développement des règles existantes. La Finlande, par exemple, a fait état de sa participation à des groupes de travail inter-OCE ainsi qu'à une coopération internationale élargie, ce dernier point ayant également été cité par le Royaume-Uni. Les Pays-Bas, quant à eux, développent leurs propres outils pour l'exercice du devoir de diligence, afin d'examiner les répercussions des transactions sur les droits de l'homme. Certains États membres ont rendu compte de changements qui ont été apportés à leurs propres politiques en 2016, attestant ainsi d'un processus interne continu d'évaluation et de réexamen.

En général, les États membres ont donc donné une interprétation large des risques environnementaux et des risques connexes. Les transactions sont évaluées non seulement au regard de leurs répercussions environnementales, mais aussi en tenant compte de nombreuses autres considérations. Les États membres ont démontré qu'ils ont intégré dans leurs politiques de crédit à l'exportation non seulement les approches communes, mais également, de plus en plus, d'autres normes internationales, et se montrent prêts à continuer sur cette voie. Les approches communes elles-mêmes ont été révisées en 2016, à la suite d'une coopération internationale fructueuse entre de nombreux États membres visant à redynamiser les recommandations.

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 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 pertinentes de l'OCDE[24] jouent un rôle important mais

[17] Allemagne, Espagne et Pays-Bas.
[18] Slovaquie.
[19] Finlande et Pays-Bas.
[20] Pays-Bas.
[21] Royaume-Uni.
[22] Pays-Bas et Slovaquie.
[23] Allemagne et Belgique, par exemple.
[24] 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.

non exclusif. Même les États membres n'appartenant pas à l'OCDE appliquent ces instruments ou entendent, en principe, les appliquer. De nombreux États membres indiquent notamment que les «approches communes» sont appliquées au-delà du champ d'application défini par l'OCDE[25]. Par ailleurs, les politiques des États membres sont guidées par des normes internationales telles que les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme[26] et par l'acquis général de l'UE, y compris, par exemple, le règlement sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement[27]. Les références fréquentes 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.

En outre, les États membres citent de plus en plus des objectifs ou considérations politiques supplémentaires venant compléter ceux qui sont énoncés dans les approches communes. À titre d'exemples, on peut citer l'égalité entre les hommes et les femmes[28], la durabilité sociale[29] et la prévention de l'évasion fiscale[30]. Dans plusieurs cas, les OCE concernés ont mis eux-mêmes en place des instruments pertinents. Une politique de responsabilité sociale des entreprises[31] en est un exemple; celle-ci suppose habituellement non seulement des efforts internes, mais aussi un dialogue rapproché avec les clients de l'OCE[32].

En ce qui concerne la protection de l'environnement, les nouvelles tendances se caractérisent notamment par une attention spéciale pour la durabilité[33] et la réduction des émissions[34]. 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 certains cas, ce thème est associé directement à celui des droits du travail[35].

En général, les politiques des États membres en matière d'OCE tendent à converger. Les politiques 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. Au Portugal, par exemple, les garanties de la compagnie d'assurance-crédit COSEC ne sont pas valides lorsqu'il existe des preuves de corruption. Un nombre croissant d'États membres mentionnent également l'importance du contrôle[36] et s'emploient à encourager les banques et les exportateurs à développer leurs propres mesures de lutte contre la corruption[37].

[25] Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Slovaquie et Suède.
[26] Danemark, Pays-Bas, Pologne et Suède.
[27] Règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012.
[28] Royaume-Uni.
[29] Roumanie, Slovaquie, Suède.
[30] Suède.
[31] Belgique, Danemark, Italie, Pays-Bas, Slovaquie et Suède.
[32] Belgique, par exemple.
[33] Espagne, Pologne, République tchèque et Roumanie.
[34] Belgique et Danemark.
[35] Danemark et Suède.
[36] Italie et Royaume-Uni.
[37] Allemagne, Belgique, Danemark et Pologne.

En plus de se conformer aux approches communes, bon nombre d'États membres ont mis en œuvre leurs propres instruments de lutte contre les pots-de-vin et la corruption, sous forme, par exemple, de charte de conduite éthique[38] ou de dispositifs d'alerte[39]. Les politiques de lutte contre le blanchiment d'argent sont également de plus en plus souvent citées comme des priorités[40], au même titre que la prévention du financement du terrorisme[41].

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.

Les États membres sont également attentifs à veiller 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. Certains États membres ont accordé une attention toute particulière à cette question dans leur rapport annuel d'activité pour 2016[42].

Il est donc évident que les approches communes de l'OCDE ont été complètement intégrées dans les politiques de crédit à l'exportation des États membres. En outre, comme le montre l'éventail des considérations présentées ci-dessus, les approches communes tendent à devenir une norme *minimale*. Dans de nombreux domaines, les États membres appliquent leurs propres politiques afin de garantir que l'aide au crédit à l'exportation ne soit disponible que pour les transactions respectant une série stricte de normes allant des normes environnementales aux normes sociales.

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 transmettent à la Commission un rapport annuel d'activité faisant état, conformément à leur 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.

L'annexe I, paragraphe 3, 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) nº 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

[38] Luxembourg.
[39] Slovaquie.
[40] Bulgarie, Roumanie, Slovaquie et Suède.
[41] Bulgarie, Roumanie et Suède.
[42] Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, France et Pologne.

internationale à avoir élaboré des règles spécialisées dans ce domaine – sont couramment appliquées, mais les activités des États membres vont clairement au-delà.

Comme indiqué dans les précédents examens 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, la Commission a publié une recommandation en vue d'utiliser notamment les travaux des institutions internationales de contrôle (y compris des Nations unies) à titre d'orientation lors de la poursuite de l'élaboration des politiques. Les rapports des États membres utilisent déjà ces instruments internationaux de référence 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 étaient 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 rapports annuels d'activité soumis par les États membres, et, au vu des informations y figurant, elle estime que les OCE sont en conformité avec 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, mais elle doit, dans cette attente, effectuer son évaluation conformément à l'annexe I, paragraphe 3.

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 2016, 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.