COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.9.2024
COM(2024) 400 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les négociations menées par la Commission dans le domaine des crédits à l'exportation, au sens du règlement (UE) nº 1233/2011

1. Introduction

L'annexe I du 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 2001/76 CE et 2001/77/CE du Conseil[1] prévoit que la Commission européenne fait rapport au Parlement européen sur les négociations relatives aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Le présent rapport couvre la période allant de septembre 2016 à fin 2023.

Depuis la fin des années 1970, l'**arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public** (ci-après l'«arrangement») est la principale enceinte pour l'élaboration de règles internationales en matière de crédits à l'exportation[2]. Outre les règles générales relatives aux opérations de crédit à l'exportation, l'arrangement contient également des «accords sectoriels» couvrant des règles de financement spéciales pour des secteurs industriels et des types d'activités spécifiques. Au cours de la période couverte par le présent rapport, un accord a été conclu sur la **modernisation de l'arrangement** (y compris l'alignement de ses règles afin de mieux soutenir les objectifs climatiques de l'accord de Paris), un processus qui a été lancé en 2020 et s'est achevé avec succès en 2023. En outre, les participants à l'arrangement sont convenus en 2021 de **mettre fin au soutien public aux crédits à l'exportation en faveur des centrales de production d'électricité au charbon**.

En dehors de l'OCDE, les principales négociations ont eu lieu au sein du **groupe de travail international sur les crédits à l'exportation** (ci-après le «GTI»), qui a réuni l'OCDE et les grandes économies émergentes. Les négociations, initialement entamées en 2012, se sont poursuivies au cours de la période de référence, mais ont été suspendues en 2020 en raison d'un manque de convergence sur les questions essentielles.

2. Évolutions au sein de l'OCDE au cours de la période couverte par le rapport

Élaboration de règles

Les négociations les plus marquantes au cours de la période de référence ont été les suivantes: l'accord visant à moderniser l'arrangement et à l'aligner davantage sur les objectifs climatiques en juillet 2023; et l'accord d'octobre 2021 interdisant le soutien public au crédit à l'exportation et l'aide liée pour l'exportation de nouvelles centrales de production d'électricité à partir de charbon et l'exportation d'équipements vers des centrales existantes. D'autres évolutions notables au cours de la période de référence ont été le lancement d'un réexamen de l'interdiction du charbon en 2022, la réforme des dispositions de l'arrangement sur les coûts locaux et le taux d'intérêt commercial de référence (TICR). Un certain nombre d'autres modifications apportées au régime sont également mentionnées ci-dessous.

(i) Modernisation de l'arrangement et extension du champ d'application de l'accord sectoriel sur le changement climatique (CCSU)

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

[2] Il y a aujourd'hui 11 participants à l'arrangement: l'Australie, le Canada, l'UE, le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

À la suite d'une première proposition de l'UE en novembre 2019, les participants se sont mis d'accord sur un cadre commun pour les négociations visant à moderniser l'arrangement en novembre 2020. Les négociations techniques ont débuté en novembre 2020 et un accord final est intervenu en mars 2023.

La **modernisation**, qui est entrée en vigueur le 15 juillet 2023, prévoit des délais de remboursement plus longs, pouvant aller jusqu'à 22 ans pour les opérations respectueuses du climat, et jusqu'à 15 ans pour la plupart des autres opérations. Tous les pays sont soumis aux mêmes règles en matière de délais maximaux de remboursement (sans distinction entre les pays de la catégorie I et ceux de la catégorie II). L'arrangement modernisé offre également une plus grande souplesse en ce qui concerne le profil de remboursement (c'est-à-dire la structure des modalités de remboursement, qui comprend la fréquence, la taille et le mode de remboursement du principal et de paiement des intérêts), tout en exigeant une grande transparence. En outre, les taux minimaux de prime de risque de crédit que les organismes de crédit à l'exportation sont tenus de facturer pour leur couverture d'assurance sont réduits (de 15 % au maximum) pour les opérations dont les délais de remboursement sont plus longs. Dans le corps principal de l'arrangement, les accords sectoriels relatifs aux infrastructures ferroviaires et aux structures de financement de projets ont été supprimés car ils sont devenus superflus en raison de leur flexibilité moindre que les règles générales de l'arrangement.

En outre, les participants ont **élargi le champ d'application du CCSU** aux projets liés à la production d'énergie durable sur le plan environnemental; au captage, au stockage et au transport du CO_2 à la transmission, à la distribution et au stockage de l'énergie; à l'hydrogène propre et à l'ammoniac; à l'industrie manufacturière à faibles émissions; aux transports à émissions nulles et faibles; et aux minéraux et minerais dans le cadre de l'énergie propre. Cette évolution contribuera à accroître l'incidence du financement des exportations dans les efforts visant à atteindre les objectifs climatiques et à respecter l'engagement pris dans le cadre de l'accord de Paris de rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

Dans le cadre de la modernisation de l'arrangement, l'**accord sectoriel sur les navires** (SSU) a également été reformulé pour devenir un accord sectoriel autonome. (Remarque: Les discussions sur la réforme du SSU ont été lancées en mars 2024.)

(ii) Interdiction de soutenir les centrales de production d'électricité à partir de charbon

En juin 2021, l'UE a présenté, lors d'une réunion des participants à l'arrangement, sa proposition de révision de l'accord sectoriel sur les projets de production d'électricité à partir de charbon (CFSU — anciennement annexe VI de l'arrangement) en vue d'interdire les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ou l'aide liée pour les centrales de production d'électricité au charbon, la fourniture d'équipements pour ces centrales électriques et les activités connexes telles que l'extraction et le transport de charbon thermique. D'autres négociations ont eu lieu lors d'une réunion extraordinaire des participants qui s'est tenue sous forme virtuelle le 15 septembre 2021. Les participants sont parvenus à un consensus en octobre 2021, avant la conférence des Nations unies sur les changements climatiques de 2021 (COP 26). Le résultat contribue à concrétiser l'ambition de l'Union d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris sur le climat.

Le texte convenu, qui forme l'article 6 de l'arrangement, prévoit une interdiction immédiate des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ou de l'aide liée pour l'exportation de nouvelles centrales de production d'électricité au charbon et la fourniture d'équipements aux installations existantes. Il prévoit également un certain nombre d'exceptions. Il est permis d'apporter un soutien aux centrales électriques qui fonctionnent avec des installations efficaces de captage, d'utilisation et de stockage du carbone (CCUS) ou à la mise à niveau des installations existantes de production d'électricité au charbon en vue de l'installation de CCUS, sur la base d'un seuil d'émissions de 350 tonnes métriques de CO_2 par GWh (ou de critères appropriés similaires énumérés dans la classe de projet B, type 1, de l'appendice 1 de l'accord sectoriel sur le changement climatique). Une deuxième exception autorise l'utilisation de crédits à l'exportation pour le matériel de réduction de la pollution ou des émissions dans les installations existantes, à condition que cela n'entraîne ni une prolongation de la durée de vie utile de l'installation ni une augmentation de capacité. Enfin, le nouvel article 6 prévoit que, si des technologies efficaces de réduction des émissions de CO_2 ne relevant pas des CCUS sont mises au point à l'avenir, les participants peuvent décider, par consensus, d'autoriser leur soutien. Le nouvel article 6 a remplacé le CFSU, qui a été supprimé de l'arrangement.

(iii) Lancement de la révision de l'article 6

S'appuyant sur le nouvel article 6 et dans le contexte de l'élargissement du champ d'application du CCSU, l'UE a présenté aux participants, en juillet 2022, un premier document de réflexion sur une révision de l'article 6 de l'accord, en vue de couvrir tous les combustibles fossiles (y compris les activités d'extraction et de transport de charbon thermique, les activités d'exploration, de production, de transport, de stockage, de raffinage, de distribution de pétrole brut et de gaz naturel pour le secteur de l'énergie et la production d'électricité sans dispositif d'atténuation). Celui-ci a été suivi, en novembre 2023, d'une proposition contenant davantage d'informations sur une approche. La proposition de l'UE prévoit une interdiction avec des exceptions limitées, sous réserve d'un mécanisme de transparence solide et d'une obligation de divulguer tout soutien continu, avec une justification de sa disposition. La proposition exclurait également tous les projets fondés sur les combustibles fossiles du CCSU. Elle est actuellement examinée par les participants.

(iv) Réforme des dispositions relatives aux coûts locaux

En juin 2019, l'UE a présenté une proposition visant à augmenter le montant maximal des coûts locaux qui pourraient bénéficier d'un soutien au titre des règles de l'arrangement. La proposition a été examinée par les participants en novembre 2019 et en mars et juin 2020, moment auquel un consensus général s'est dégagé sur le principe d'une plus grande flexibilité dans l'arrangement sur cette question, mais pas sur le mécanisme initialement proposé par l'UE.

En novembre 2020, l'UE a présenté une proposition de compromis proposant de porter le niveau maximal de soutien aux coûts locaux à 40 % de la valeur des contrats d'exportation (ECV) dans les pays de la catégorie I et à 50 % de la valeur du contrat d'exportation dans les pays de la catégorie II pour tous les secteurs (excepté pour l'ASU et le SSU), et de laisser inchangées les exigences en matière de notification préalable pour les coûts locaux supérieurs à 15 % de la valeur du contrat d'exportation. Les participants ont marqué leur accord informel

sur la proposition; de supprimer les dispositions spécifiques relatives aux coûts locaux contenues dans l'accord sectoriel sur les énergies renouvelables, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique et les projets dans le domaine de l'eau (CCSU); et d'introduire une clause de réexamen qui devrait avoir lieu trois ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux coûts locaux. Ces modifications ont été formellement approuvées par tous les participants par procédure écrite en 2021.

(v) Réforme du TICR

Les négociations sur la réforme ont débuté lors de la 15e réunion des experts techniques des participants (TEP) en mars 2017. Après une longue série d'échanges techniques, un texte de réforme du TICR a été officiellement approuvé par les participants le 15 juillet 2021 et est entré en vigueur le 15 juillet 2023.

L'accord comprend une méthode révisée pour construire les taux de base (avec l'utilisation de huit échéances d'obligations d'État au lieu de trois ou même d'une échéance précédemment), un calcul harmonisé du TICR entre les différents accords sectoriels (à l'exception du SSU et de l'ASU, qui disposent d'une méthodologie TICR distincte), et l'introduction de disciplines sur l'obtention d'un TICR avant la signature d'un contrat financier. La révision a également établi une commission d'engagement obligatoire pour les prêteurs directs.

En outre, en raison de l'abandon du taux de référence du LIBOR en 2021, il est devenu impossible d'utiliser la nouvelle méthodologie convenue pour calculer la nouvelle marge TICR (la moitié de la moyenne sur trois mois des rendements journaliers des swaps à 5 ans + 80 points de base). Pour résoudre ce problème, les participants se sont mis d'accord, dans le cadre des négociations sur la modernisation en 2023, sur une marge fixe temporaire de 100 points de base jusqu'à ce que de nouvelles règles puissent être trouvées ou jusqu'au 14 juillet 2024. En novembre 2023, les experts sont convenus de prolonger la marge temporaire d'un an (c'est-à-dire jusqu'au 14 juillet 2025).

(vi) Lignes communes

L'incidence économique négative de la pandémie de COVID-19 a également eu un impact sur l'élaboration des règles de l'arrangement, comme en témoigne l'adoption de lignes communes sur i) le report du remboursement au titre de l'accord sectoriel sur l'aviation (ASU) en 2021 et ii) la réduction des acomptes, tant en 2021 qu'en 2023.

- Report du remboursement dans le secteur de l'aviation

En février 2021, l'UE a présenté au secrétariat de l'OCDE une proposition de ligne commune visant à réduire les graves conséquences de la crise sanitaire liée à la COVID-19 sur le secteur européen de l'aviation civile. La ligne commune proposait de permettre aux participants à l'ASU de soutenir temporairement leurs constructeurs d'aéronefs civils, dont l'activité était menacée par des problèmes de liquidités à court terme des exploitants et des acheteurs d'aéronefs neufs et de moteurs en raison des restrictions des déplacements internationaux liées à la pandémie. La ligne commune a été acceptée par les participants et a pris effet le 12 mars 2021. Elle portait sur la période allant du 1er novembre 2020 au 31 octobre 2021.

- Réduction de l'acompte

Le 5 novembre 2021, les participants se sont mis d'accord sur une ligne commune concernant la réduction de l'acompte minimal exigé des acheteurs lors des opérations en vertu des règles de l'arrangement. La mesure a été validée par les participants comme une mesure urgente et exceptionnelle nécessaire pour réagir au ralentissement économique résultant de la crise sanitaire de la COVID-19. La ligne commune de 2021, initialement en vigueur jusqu'au 4 novembre 2022, a été prorogée d'une année supplémentaire, expirant ainsi le 4 novembre 2023. Une ligne commune similaire, fondée sur la hausse des taux d'intérêt et la persistance des tensions inflationnistes, a été adoptée par les participants en décembre 2023 et sera effective pour un an.

(vii) Autres évolutions en matière de réglementation

Un certain nombre de délais relatifs à l'examen de divers accords sectoriels ont été modifiés au cours de la période de référence. En 2021, le délai de révision de l'accord sur le secteur nucléaire (NSU) a été reporté à la fin de 2023, et trois délais concernant l'accord sur le secteur ferroviaire (RSU) (le délai de réexamen, la clause de limitation dans le temps et la modification de l'exigence de syndication pour les opérations dans les pays de l'OCDE à haut revenu) ont été reportés en 2021 à la fin de 2023. (Note: le RSU a été supprimé dans le cadre de la modernisation. Voir ci-dessous.) Enfin, le délai fixé pour la clause de caducité de l'accord sectoriel sur le changement climatique (CCSU) applicable à l'appendice III (critères d'éligibilité pour les projets d'adaptation au changement climatique) a été prolongé d'un an, jusqu'au 31 décembre 2021.

Une autre évolution au cours de la période de référence a été l'intégration de l'accord sur les primes pour les pays soumis aux référentiels de marché dans l'arrangement en 2017. En novembre 2016, les participants se sont mis d'accord sur ce nouvel ensemble de règles applicables aux pays bénéficiant d'une prime de risque de crédit dans lesquels le financement sur le marché privé est généralement disponible (c'est-à-dire les pays soumis aux référentiels de marché).

Au cours de la période de référence, les participants ont continué de convenir de prorogations de deux ans de l'accord sur la transparence des crédits non liés à l'APD, qui est entré en vigueur en 2005. Ce fut le cas en 2022, lorsque l'accord a été prorogé jusqu'en décembre 2024, échéance à laquelle aura lieu une discussion visant à rendre l'accord permanent ou à le proroger pour une période plus longue.

Nouveaux participants

Au cours de la période de référence, la Turquie (novembre 2018) et le Royaume-Uni (juin 2021) sont devenus participants à l'arrangement, portant le nombre total à 11. Le Royaume-Uni est également devenu partie à l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils (accord sectoriel sur l'aviation).

La Turquie a demandé à devenir partie à l'arrangement en septembre 2017. Sa participation à l'arrangement a été acceptée en novembre 2018 avec effet immédiat. Le Royaume-Uni avait participé à la fois à l'arrangement et à l'accord sectoriel sur l'aviation («ASU») depuis leur établissement par son appartenance à l'Union européenne. À la suite de son départ de l'Union européenne le 31 janvier 2020, sa participation a cessé. Le Royaume-Uni a participé aux

réunions des participants à l'arrangement et à l'ASU entre mars 2020 et mars 2021, en qualité d'observateur. Le Royaume-Uni est devenu participant à l'arrangement et à l'ASU en juin 2021.

3. Le groupe de travail international sur les crédits à l'exportation

Contexte

Le GTI a été lancé en 2012 en tant que forum de dialogue entre l'OCDE et les fournisseurs non membres de l'OCDE de crédits à l'exportation soutenus par les pouvoirs publics, en vue de convenir d'un nouvel ensemble de disciplines multilatérales, sous la forme de «lignes directrices». Le GTI compte 18 membres (les 10 participants à l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public — ci-après dénommé «arrangement OCDE»)[3], ainsi que le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, Israël, la Malaisie, la Fédération de Russie et l'Afrique du Sud. La participation de l'UE aux discussions du GTI a été approuvée par le Conseil le 26 novembre 2015[4].

Toutefois, malgré vingt sessions de négociation du GTI de 2012 à 2019, les progrès ont été insuffisants. Il existe de grandes divergences sur des questions structurelles essentielles, telles que le degré de transparence requis pour démontrer le respect des disciplines éventuelles ainsi que leur champ d'application. En fin de compte, l'UE et un groupe d'autres membres du GTI ont décidé de suspendre leur participation aux négociations techniques le 19 novembre 2020[5]. Bien que la suspension soit temporaire, les conditions n'ont pas été remplies à ce jour pour permettre la reprise des travaux.

Au cours de la période de référence, 9 réunions techniques officielles ont eu lieu au sein du GTI: à Brasilia en 2016, à Washington DC et à Pékin en 2017, à Rome, à La Haye et à Luxembourg en 2018 et à Oslo, à Bucarest et à Brasilia en 2019.

Secrétaire général du GTI et groupes de travail

Les membres du GTI ont nommé un secrétaire général dans le but de garantir un processus de négociation plus efficace et d'assurer une facilitation neutre. Mme Michal Ron (Italie) a pris ses fonctions à partir du 1er septembre 2017, pour une période de trois ans. Les membres se sont également accordés sur son successeur, à partir de 2020: M. Jian-Ye Wang (Chine).

Afin de faciliter la préparation des discussions techniques entre les réunions plénières du GTI, un certain nombre de groupes de travail ont été créés sur les thèmes suivants: soutien public maximal et acompte; coûts locaux; délais maximaux de remboursement et profil de remboursement; partage d'informations; champ d'application; tarification; taux d'intérêt. Des discussions distinctes ont également été engagées sur les navires.

Les négociations sont parvenues à une certaine convergence sur un certain nombre de questions techniques. Par exemple, lors de la 17e réunion du GTI à Luxembourg, les discussions

[3] Australie, Canada, UE, Japon, Corée, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse, Turquie et États-Unis.
[4] https://www.consilium.europa.eu/media/23017/st14376-fr15.pdf
[5] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en

sur le soutien public maximal ont progressé de façon incrémentale, avec l'approbation par les parties des définitions de «valeur du contrat d'exportation», de «prix du contrat d'exportation» et de «valeur du contrat commercial». Lors de la 20e réunion du GTI qui s'est tenue à Brasilia en septembre 2019, les parties ont constaté une certaine convergence en ce qui concerne les délais maximaux de remboursement et le financement des projets. En outre, lors des discussions sur le transport maritime, une convergence partielle a été constatée sur des éléments tels que le cofinancement avec le secteur privé, le point de départ du crédit et les coûts éligibles pour le soutien public. Toutefois, dans aucun de ces domaines, il n'a été possible de parvenir à des résultats entièrement acceptés.

En outre, et fondamentalement, les délégations n'ont pas pu parvenir à une convergence significative sur les questions essentielles en cause dans les négociations. Il s'agissait de la manière de garantir la transparence des conditions offertes dans les opérations de crédit à l'exportation, afin de démontrer le respect des lignes directrices; d'avoir un champ d'application suffisamment large; et de la nécessité d'un engagement en faveur des normes internationales en matière de soutenabilité de la dette. Malgré des négociations intenses et des efforts créatifs et de bonne foi déployés par le secrétaire général pour négocier des compromis, il est apparu clairement, à partir du second semestre 2019, qu'un consensus sur ces questions n'était pas possible.

Cette incapacité des participants à trouver un consensus au niveau technique sur les questions essentielles a été soulevée pour la première fois lors de la 19e réunion du GTI qui s'est tenue à Bucarest en 2019. L'UE a notamment souligné la nécessité de faire passer le débat du niveau technique au niveau politique pour tenter de sortir de l'impasse. D'autres discussions informelles qui ont eu lieu à Brasilia en septembre n'ont donné lieu à aucun progrès. Le 21 janvier 2020, le Conseil de l'Union européenne a pris note de la situation.

Réunion de haut niveau du GTI

La réunion suivante du GTI a eu lieu au niveau des vice-ministres (directeurs généraux), le 10 juillet 2020, afin de discuter de la manière dont les différences fondamentales pourraient être aplanies afin de débloquer les négociations techniques. Avant la réunion, des tentatives ont été faites pour se mettre d'accord sur un communiqué conjoint approuvant une voie à suivre sur les questions essentielles. Toutefois, ni le communiqué ni la réunion elle-même n'ont permis de dégager un consensus.

Un groupe de membres du GTI, à savoir l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Union européenne, le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse, la Turquie et les États-Unis, a suspendu leur participation aux négociations techniques du GTI. Ces membres ont publié une déclaration publique sur la situation le 19 novembre 2020[6]. La déclaration indiquait qu'«après huit ans de consultation, les positions des membres du GTI restent sensiblement divergentes en ce qui concerne les engagements sur [...] les questions essentielles». Elle indiquait également que les membres signataires ne pouvaient «justifier la poursuite de leur participation aux négociations techniques du GTI tant que les membres ne prennent pas les engagements de haut niveau nécessaires qui permettront la reprise des négociations techniques».

[6] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en

Les signataires de la déclaration ont toutefois clairement indiqué que, «[d]urant cette suspension de nouvelles négociations techniques, [ils] resteront disposés à examiner des propositions crédibles, notamment en matière de transparence, de la part des gouvernements membres du GTI en vue d'un débat au niveau des vice-ministres». Ils ont également annoncé leur volonté d'évaluer à l'avenir si les conditions d'une reprise des négociations étaient favorables et d'envisager une nouvelle réunion de haut niveau du GTI au niveau des vice-ministres si les circonstances le justifiaient.

Dans ce contexte, la Commission et le Conseil ont évalué chaque année, fin 2021, 2022 et 2023, s'il y avait eu des évolutions qui justifieraient une nouvelle réunion de haut niveau pour discuter d'une éventuelle réactivation du GTI. Chacun de ces examens a conclu que les conditions nécessaires n'étaient pas remplies et, en particulier, qu'aucun des gouvernements membres du GTI n'avait formulé de proposition sur aucune des questions essentielles. Le prochain réexamen est prévu pour la fin de 2024.

La Commission tiendra le Parlement européen informé des évolutions futures.