COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.9.2024
COM(2024) 402 final

EXAMEN ANNUEL PAR LA COMMISSION

des rapports annuels d'activité des États membres sur les crédits à l'exportation au sens du règlement (UE) nº 1233/2011

1. Introduction:

Le présent examen annuel, pour l'année 2022, des activités de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est rédigé conformément au 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. Il couvre les activités de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public menées par les organismes de crédit à l'exportation (OCE) des États membres et se fonde sur les informations fournies par les États membres dans les rapports annuels d'activité qu'ils mettent à la disposition de la Commission, également conformément au règlement. Les rapports suivent un modèle normalisé (également appelé «modèle de liste de contrôle») qui a été revu et enrichi au fil du temps. Le modèle que les États membres ont utilisé pour leurs rapports pour 2022 était applicable depuis l'année de référence 2020 et comprenait des détails supplémentaires concernant les droits de l'homme, le climat et la protection de l'environnement par rapport à la version précédente. Une nouvelle version du modèle est applicable à compter de l'année de référence 2023 et permettra un examen axé sur le climat secteur par secteur des activités de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

2. Rapports annuels d'activité reçus pour l'année civile 2022

Vingt États membres ont fourni des crédits à l'exportation officiellement soutenus en 2022 dans le cadre de l'application de l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie. Tous ont soumis un rapport d'activité annuel pour l'année 2022.

Les autres États membres, à savoir la Bulgarie, Chypre, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie et Malte, ont confirmé qu'ils n'avaient pas accordé de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public au cours de l'année de référence.

3. Analyse des rapports annuels d'activité

(a) Informations générales:

En 2022, les vingt États membres qui ont accordé des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public étaient des fournisseurs de garantie pure, c'est-à-dire qu'ils ont accordé des crédits à l'exportation sous la forme de garanties et/ou de produits d'assurance. Treize de ces États membres (l'Allemagne, la Belgique, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Slovaquie, la Suède et la Tchéquie,) étaient des bailleurs de fonds publics, c'est-à-dire qu'ils accordaient des financements directs, des refinancements de prêts commerciaux pour des transactions à l'exportation ou des soutiens de taux d'intérêt. Un petit nombre d'États membres (Autriche, Espagne, Hongrie, Pologne, Portugal) déclarent être des fournisseurs d'aide liée, une forme de crédits à l'exportation comportant un élément de concessionnalité, réglementée dans le cadre de l'arrangement de l'OCDE.

L'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les recommandations de l'OCDE sur la manière de faire face aux risques associés aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public garantissent l'harmonisation des pratiques dans l'ensemble de l'UE. Dans ce cadre, toutefois, les gouvernements élaborent leurs propres politiques. La plupart des OCE disposent de règles supplémentaires par rapport aux lignes directrices de l'OCDE, notamment en ce qui concerne le contenu national et local, et de normes plus strictes en vigueur, notamment pour refléter leurs propres politiques nationales et leurs engagements internationaux, en particulier en matière de protection du climat. Certains

OCE choisissent de proposer des programmes adaptés à des secteurs ou à des objectifs particuliers. Cela peut refléter les spécificités des conventions sectorielles distinctes figurant dans l'arrangement, des structures de coassurance ou des orientations stratégiques.

La structure organisationnelle des OCE et la gouvernance de l'offre de couverture varient d'un État membre à l'autre. Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont gérés par plus de vingt-six organismes dans les États membres, qu'il s'agisse d'organismes publics ou d'entreprises privées opérant dans le cadre d'un mandat public et sous la supervision des pouvoirs publics. Ils sont énumérés à l'annexe 1. Les États membres assurant à la fois la couverture et le financement disposent généralement d'une institution distincte et spécialisée dans ce dernier domaine, parfois appelée banque EXIM (pour l'exportation-importation).

(b) Volume du soutien public:

Les rapports annuels d'activité fournissent des informations financières pertinentes relatives au soutien public fourni par les OCE, conformément aux structures organisationnelles et aux cadres législatifs nationaux respectifs des États membres. La Commission n'a pas d'observations à formuler sur les aspects financiers des rapports annuels d'activité de 2022.

En ce qui concerne le soutien public sous la forme d'une garantie pure, le tableau ci-après fait état de l'exposition globale aux risques nominaux au 31 décembre 2022 pour les principaux fournisseurs au sein de l'UE:

Tableau 1 Soutien public sous la forme d'une «garantie pure» en 2022 (en Mrd EUR) **Classement des pays contributeurs de l'UE selon l'exposition globale aux risques nominaux**	
Exposition totale de garantie pure dans l'UE	*350*
Allemagne	83
Italie	72
France	66
Suède	38
Pays-Bas	28

En ce qui concerne le soutien financier public, le tableau ci-après indique la valeur nominale déclarée du portefeuille de prêts bénéficiant d'un soutien public au 31 décembre 2022 pour les principaux fournisseurs de l'UE:

Tableau 2. Soutien public sous la forme d'un soutien financier public en 2022 (en Mrd EUR) **Classement des pays contributeurs de l'UE selon la valeur nominale des portefeuilles de prêts bénéficiant d'un soutien public**	
Total du portefeuille de prêts dans l'UE	*92*
Italie	38
Allemagne	16
France	15
Suède	8
Finlande	8

Remarque: Les chiffres des tableaux 1 et 2 ne doivent pas être cumulés. Non seulement la nature de l'instrument est différente, mais le même État membre peut soutenir la même opération d'exportation à la fois par un financement direct et par une garantie pure.

(c) Prise en considération des risques environnementaux:

La 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 définit des principes communs pour le devoir de diligence environnementale et sociale. Tous les États membres de l'UE adhèrent à la recommandation, en vertu de laquelle ils recensent et traitent les incidences et les risques éventuels associés aux demandes de soutien public. La recommandation s'appuie sur des normes bien établies telles que les normes de performance environnementale et sociale de la Société financière internationale, les lignes directrices pour l'environnement, la santé et la sécurité de la Banque mondiale et les politiques de sauvegarde et les normes environnementales et sociales de la Banque mondiale. La recommandation couvre des questions environnementales essentielles, telles que les émissions atmosphériques, y compris les émissions de gaz à effet de serre, l'utilisation efficace des ressources, la gestion des déchets, le bruit et les vibrations, la gestion des matières dangereuses, les incidences sur les écosystèmes, la protection de la biodiversité et l'utilisation importante des ressources naturelles. Elle comprend également des exigences en matière de préparation et de réponse aux situations d'urgence, afin que les maîtres d'ouvrage soient en mesure de gérer des situations accidentelles et d'urgence de manière appropriée pour prévenir et atténuer les incidences environnementales.

Les politiques relatives au devoir de diligence et les procédures d'évaluation des risques des OCE de l'Union sont fondées, dans une large mesure, sur la recommandation, même si celle-ci n'a pas un rôle exclusif et que les politiques sont fondées sur d'autres normes et sur l'acquis de l'Union. L'ensemble des États membres fournissant des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public déclarent se conformer à la dimension environnementale de la recommandation, qui fait partie intégrante de leurs systèmes de diligence et de gestion des risques, ainsi que de leur processus décisionnel. Les procédures d'évaluation ex ante dépendent du type, de la taille et de la catégorie d'une demande donnée de crédit à l'exportation bénéficiant officiellement d'un soutien. Les risques sont définis, classés et évalués, et peuvent avoir des répercussions sur l'éligibilité au soutien. L'ensemble des OCE des États membres ont confirmé avoir examiné toutes les demandes de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public afin de déterminer s'il convenait de procéder à une analyse environnementale.

Conformément à la recommandation, les OCE sont tenus de classer ces demandes, en fonction de leur incidence négative potentielle sur l'environnement, en trois catégories de risque: élevé (catégorie A), moyen (catégorie B) ou faible (catégorie C). De nombreux États membres indiquent appliquer la recommandation de manière plus large que son champ d'application. Cela inclut la classification de toutes les opérations, y compris celles dans lesquelles ils supportent une part d'une valeur inférieure à 10 millions de DTS, qui ne seraient en principe pas prises en considération dans la phase d'examen préalable. Les États membres indiquent qu'une évaluation des incidences environnementales et sociales (EIES) a été réalisée, conformément à l'article 18 de la recommandation, pour toutes les demandes de catégorie A ayant fait l'objet d'un engagement final de la part d'un OCE. Pour les demandes de catégorie B, les États membres indiquent que les demandeurs ont toujours fourni suffisamment d'informations sur les incidences environnementales pertinentes du projet, conformément à l'article 19 de la recommandation. Les OCE ont indiqué qu'avant de prendre la décision d'accorder un soutien à des projets de catégorie A ou B, ils évaluaient toujours les informations résultant de l'examen préalable et de l'évaluation des opérations. Les

informations pertinentes ont été reçues dans le cadre de rapports EIES, mais également recueillies grâce aux formulaires de demande et aux questionnaires des OCE, aux recherches documentaires, aux visites sur le terrain, aux recherches effectuées par des consultants externes et aux contacts directs avec les demandeurs.

Les États membres n'ont pas signalé de cas de non-conformité permanente, bien que des cas de non-conformité mineure puissent survenir, comme le non-respect des délais pour soumettre des informations ou des rapports. Les situations de non-conformité sont résolues en coordination avec les promoteurs du projet, en concevant des mesures correctives et des mesures d'atténuation faisant l'objet d'un suivi au fil du temps, ou en retirant le soutien ou en refusant l'indemnisation. Un OCE a indiqué avoir été confronté à des situations d'écart par rapport aux actions convenues et aux normes internationales au cours de la phase de suivi de certaines opérations et expliqué la manière dont il a mis en place des mesures au cas par cas.

(d) Prise en considération des objectifs de lutte contre le changement climatique:

En 2022, la plupart des États membres avaient adopté une politique climatique spécifique s'appliquant à leur OCE , en plus de l'application des règles sectorielles en matière de climat de l'arrangement de l'OCDE.

Dans ses conclusions sur les crédits à l'exportation du 15 mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a déjà annoncé l'intention des États membres de fixer dans leurs politiques nationales, d'ici la fin de 2023, leurs propres délais fondés sur des données scientifiques pour mettre un terme aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public accordés à des projets dans le secteur des énergies fossiles, à l'exception de circonstances limitées et clairement définies, conformes à une limitation du réchauffement à 1,5 °C et aux objectifs de l'accord de Paris. À ce titre, tous les États membres ont adopté ou envisagent d'adopter des politiques nouvelles ou actualisées liées au climat pour leurs activités de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Un nouveau modèle de rapport pour les rapports annuels d'activité, applicable à partir de l'année de référence 2023, permettra à la Commission de recueillir des informations détaillées sur les politiques nationales liées au climat applicables aux OCE de l'UE et de rendre compte de ces politiques dans le cadre du prochain examen annuel de la Commission, qui couvrira l'année de référence 2023.

(e) Devoir de diligence sociale et en matière de droits de l'homme:

Outre sa dimension environnementale, la recommandation de l'OCDE sur les approches communes a, depuis 2012, énoncé les principes du devoir de vigilance social. Elle porte sur les principales incidences sociales potentielles du projet, notamment sur la main-d'œuvre et les conditions de travail (égalité de traitement, discrimination, liberté d'association, négociation collective, logement des travailleurs), sur la santé, la sécurité et la sûreté des communautés (exposition des communautés aux maladies, recours à du personnel de sécurité), sur l'acquisition de terres et la réinstallation involontaire (déplacement physique, déplacement économique), sur l'engagement adéquat auprès des communautés touchées (processus de consultation et de participation en toute connaissance de cause, mécanisme de traitement des plaintes), sur les populations autochtones (processus de consentement préalable, libre et éclairé), sur le patrimoine culturel. Elle porte également sur les principales incidences du projet sur les droits de l'homme, notamment le travail forcé, le travail des enfants, les questions de genre et les situations de santé et de sécurité au travail qui mettent la vie en danger. Une attention particulière est accordée aux groupes vulnérables.

Les pratiques signalées en matière de devoir de diligence par les OCE de l'UE sont similaires à celles concernant les risques environnementaux. Les vingt États membres fournissant un soutien public indiquent qu'ils respectent tous la dimension sociale et des droits de l'homme

de la recommandation de l'OCDE sur des approches communes, et qu'elle fait partie intégrante de leurs systèmes de prise de décision, de diligence raisonnable et de gestion des risques. Tous ont confirmé qu'ils avaient examiné l'ensemble des demandes afin de déterminer s'il y avait lieu de procéder à une évaluation des droits sociaux et des droits de l'homme. Ils indiquent qu'une EIES a été réalisée pour toutes les demandes de catégorie A. En ce qui concerne les demandes de catégorie B, ils ont indiqué que les demandeurs avaient toujours fourni suffisamment d'informations pour traiter les incidences pertinentes du projet. Les États membres indiquent qu'avant de prendre la décision d'accorder un soutien public à des projets de catégorie A ou B ayant une incidence négative potentielle sur le plan social et des droits de l'homme, les OCE évaluent toujours les informations résultant de l'examen préalable et de l'évaluation, de la même manière que pour les risques environnementaux.

Les États membres n'ont pas signalé de cas de non-respect permanent, en 2022, de leurs procédures de diligence raisonnable en matière sociale et de respect des droits de l'homme. Un OCE a indiqué avoir été confronté à des situations d'écart par rapport aux actions convenues et aux normes internationales au cours de la phase de suivi de certaines opérations et avoir mis en place des mesures au cas par cas.

Tous les OCE de l'UE ne disposaient pas encore d'un processus de consultation participative ou d'un mécanisme de traitement des plaintes pour les communautés touchées, bien que la plupart en aient mis un en place. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de consultation, étant donné que les promoteurs de projets peuvent être invités à mettre en place des mécanismes indépendamment de la participation des OCE, mais il s'agit d'un domaine à améliorer. Les États membres qui disposent d'un mécanisme de traitement des plaintes au niveau de leur OCE n'ont communiqué à la Commission aucune plainte dans leurs rapports annuels d'activité pour 2022.

(f) Mesures de lutte contre la corruption:

L'ensemble des États membres fournissant des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public déclarent se conformer à la recommandation de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cette recommandation contient des mesures relatives à l'examen préalable, à l'exercice du devoir de diligence, à l'évaluation et à la prise de décision sur l'éligibilité au soutien en vue de décourager la corruption dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cela implique notamment de vérifier que les parties engagées dans les transactions ne figurent pas sur les listes d'exclusion des institutions financières multilatérales.

(g) Pratiques de financement soutenable:

L'ensemble des États membres fournissant des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public déclarent se conformer à la recommandation de l'OCDE sur les pratiques de prêt durables et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. L'objet de la recommandation est de mobiliser des financements pour répondre aux besoins de développement des pays à faible revenu tout en veillant à ce qu'ils évitent tout endettement excessif à l'avenir. L'adhésion à la recommandation va de pair avec une adhésion stricte aux politiques de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) relatives au plafonnement de l'endettement non concessionnel et en ce qui concerne les pratiques de financement soutenable. Au titre de cette recommandation, les adhérents ont également accepté d'importantes mesures de transparence, notamment la communication d'informations à la Banque mondiale et au FMI. Dans la plupart des cas, les évaluations de la viabilité de la dette font partie des évaluations globales du risque pays qui influent sur les politiques de couverture par pays des OCE.

(h) Autres informations contenues dans les rapports annuels d'activité:

Les États membres déclarent veiller également à ce que le fonctionnement de leurs OCE soit aussi transparent que possible, tout en respectant la confidentialité des informations sensibles des entreprises. Conformément à la recommandation de l'OCDE sur des approches communes, la procédure harmonisée dans l'ensemble de l'UE est la publication d'informations détaillées pour les projets susceptibles d'avoir des incidences environnementales ou sociales négatives. Les OCE ont indiqué qu'ils divulguaient toujours toutes les informations requises en vertu des articles 39 et 41 de la recommandation, c'est-à-dire les informations pertinentes ex ante pour les projets de catégorie A, y compris les EIES, et les informations ex post pour tous les projets de catégorie A et B bénéficiant d'un soutien, dans le cadre de pages spécifiques sur leurs sites web, comme indiqué dans l'annexe 2.

De nombreux OCE de l'Union ont une politique de responsabilité sociale des entreprises qui suppose habituellement non seulement des efforts internes, mais aussi un dialogue rapproché avec les clients de l'OCE. Dans ce contexte, les OCE évaluent de plus en plus leurs propres pratiques et élaborent des plans visant à réduire leur propre incidence sur l'environnement y compris des estimations de l'empreinte carbone.

4. 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 européenne; l'article 21 énonce les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'Union. En vertu de l'article 3, paragraphe 5, du TUE, dans ses relations avec le reste du monde, l'Union européenne «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, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies». En ce qui concerne la politique commerciale commune de l'UE, il est fait référence aux principes et aux 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.

Le Parlement européen a demandé à la Commission de préciser si les États membres, lorsqu'ils accordent des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, étaient en conformité avec les objectifs et les obligations de l'UE. La Commission a effectué son examen annuel conformément au règlement (UE) nº 1233/2011. 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 exhaustif.

La Commission considère que les informations disponibles établissent que les activités de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dans l'UE sont conformes aux articles 3 et 21 du TUE. Les recommandations de l'OCDE fournissent un cadre pour la gestion des programmes de crédit à l'exportation des États membres. Les États membres établissent également leurs propres politiques sur la base de ces recommandations et conformément aux objectifs de l'UE. En ce qui concerne le respect des obligations internationales et des obligations relevant du droit de l'Union en matière de concurrence, il n'y a eu aucun litige au sein de l'Organisation mondiale du commerce concernant les activités de crédit à l'exportation d'un État membre de l'UE pour 2022, et la Commission n'a reçu aucune plainte concernant d'éventuelles infractions à la réglementation de l'Union européenne impliquant des OCE de l'Union.