



Bruxelles, le 20.10.2015
COM(2015) 516 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Rapport annuel sur les négociations menées par la Commission
dans le domaine des crédits à l'exportation, au sens du règlement (UE) n°1233/2011**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport annuel sur les négociations menées par la Commission dans le domaine des crédits à l'exportation, au sens du règlement (UE) n°1233/2011

1. Introduction

Le règlement (UE) n° 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/CE¹ prévoit à son annexe I que la Commission européenne, «selon ses compétences, présente au Parlement européen un rapport annuel sur les négociations qu'elle mène, quand elle y est autorisée, dans les différentes enceintes de coopération internationale, en vue de mettre en place des normes mondiales dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public».

Le présent rapport porte sur la période s'étendant de mars 2014 à juin 2015.

2. Principales évolutions en matière de crédits à l'exportation pendant la période couverte par le rapport

La plupart des activités de négociation de la Commission dans ce domaine d'action continuent de se dérouler au sein des comités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) chargés des crédits à l'exportation. À ce jour, l'OCDE demeure le seul organisme international à avoir élaboré des règles techniques détaillées pour les crédits à l'exportation. Dans le cadre de la responsabilité qui lui incombe de mener des négociations commerciales, la Commission européenne représente l'Union européenne dans toutes les négociations relatives à **l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public**² et aux **accords sectoriels** y afférents (ces accords portent sur des règles de financement spéciales applicables à des secteurs industriels spécifiques), à savoir:

- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de centrales nucléaires;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation du changement climatique et des ressources en eau;
- l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'infrastructures ferroviaires.

¹ JO L 326 du 8.12.2011, p. 45.

² En vigueur depuis 1978, l'«arrangement» est une convention non contraignante («Gentleman's Agreement») conclue entre l'Union européenne, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, dont l'objectif principal est de garantir des conditions équitables entre les programmes de crédit à l'exportation de ses participants. L'arrangement et les modifications ultérieures qui y ont été apportées ont été transposés à intervalles réguliers dans le droit de l'Union.

L'arrangement contient par ailleurs des règles distinctes pour des catégories d'opérations spécifiques (comme une annexe spéciale sur le financement de projets). Il prévoit également toute une série de dispositions concernant l'aide liée afin de garantir un niveau de complémentarité adéquat entre les crédits à l'exportation et l'aide relative aux échanges.

L'arrangement s'est avéré fructueux au fil du temps, en particulier l'idée fondamentale qui le sous-tend, à savoir créer une enceinte informelle dans laquelle les principaux fournisseurs de crédits à l'exportation non seulement s'accordent sur des règles, instaurant ainsi des conditions équitables entre leurs programmes, mais également veillent à maintenir un degré d'échange d'informations et de transparence suffisant sur leurs opérations de crédit à l'exportation. Il n'a pas vraiment été nécessaire de mettre en place des instruments plus rigides, tels que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, pour résoudre d'éventuels conflits dans ce domaine du commerce international.

Si l'histoire de l'arrangement de l'OCDE est indéniablement celle d'une réussite, cet instrument puise avant tout son efficacité dans le fait que ses membres ont, pendant longtemps, représenté à eux seuls la communauté internationale des fournisseurs de crédit à l'exportation. Cependant, la donne a sensiblement changé ces dernières années: de nombreux nouveaux acteurs ont fait leur apparition dans ce domaine, au premier rang desquels la Chine, le Brésil, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud. Or, un certain nombre d'entre eux se sont montrés extrêmement réticents face à toutes les initiatives prises pour les inviter à adhérer à l'arrangement de l'OCDE³.

Quoi qu'il en soit, l'OCDE demeure la principale plateforme d'adoption et de suivi des règles relatives aux crédits à l'exportation prévalant entre ses neuf participants. L'arrangement ayant constitué, pendant des dizaines d'années, à l'échelle internationale, le seul corpus détaillé de règles techniques relatives aux crédits à l'exportation, l'OCDE a accumulé, en la matière, un savoir-faire institutionnel très pointu.

Il n'empêche qu'au vu de l'importance croissante acquise par les pays émergents qui fournissent depuis peu des crédits à l'exportation en dehors du cadre de l'OCDE, les efforts destinés à intégrer ces acteurs au sein d'un nouveau dispositif de règles internationales sont devenus une priorité essentielle. Au cours de la période couverte par le rapport, le **groupe de travail international sur les crédits à l'exportation («GTI»)**⁴ est demeuré le principal cadre d'échange et de dialogue avec les fournisseurs de crédits à l'exportation non membres de l'OCDE. Quoiqu'à un stade encore relativement précoce, le processus amorcé par le GTI offre à la Commission une tribune supplémentaire pour assumer son rôle de représentation de l'UE dans les discussions internationales sur les questions de crédits à l'exportation (pour plus d'informations, voir la section 3).

³ C'est notamment le cas de la Chine et de l'Inde. Le Brésil constitue quant à lui un cas particulier, dans la mesure où il participe à l'accord sectoriel relatif aux crédits à l'exportation d'avions civils mais refuse d'adhérer à l'arrangement général en tant que tel.

⁴ Le groupe de travail international sur les crédits à l'exportation («GTI») a été créé en 2012 à la suite d'une initiative commune du président Obama et de l'ancien vice-premier ministre Xi Jinping. Il compte 18 membres (les neuf participants à l'arrangement de l'OCDE, à savoir l'Union européenne, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, auxquels s'ajoutent la Chine, le Brésil, l'Inde, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Malaisie, la Turquie et Israël). Son objectif à terme est d'amener ses membres à convenir d'un nouveau corpus de règles multilatérales sur les crédits à l'exportation. Un groupe de pilotage composé des États-Unis, de la Chine, de l'Union européenne et du Brésil a été formé à cet effet. Ses quatre membres organisent et président les réunions du GTI à tour de rôle.

L'OCDE a poursuivi ses activités en parallèle pendant la période couverte par le rapport (pour plus d'informations, voir la section 4).

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

Le GTI a tenu **quatre réunions officielles** lors de la période couverte par le rapport: la cinquième réunion officielle a eu lieu en mai 2014 à Washington, la sixième en septembre 2014 à Pékin, la septième en février 2015 à Bruxelles et la huitième en mai 2015 à Brasilia.

La fréquence des réunions prouve à elle seule que le GTI a su s'ériger en mécanisme régulier, ce qui était loin d'être gagné lors du lancement de l'initiative il y a deux ans. L'**organisation** du groupe n'en reste pas moins **rudimentaire**, dans la mesure où celui-ci ne dispose d'aucune présidence, d'aucun secrétariat ni d'aucun siège permanents, mais cette situation n'a pas posé de problème majeur jusqu'à ce jour. Dans un tel contexte, la sensibilité des membres du groupe ayant peu ou n'ayant pas d'expérience dans des enceintes de ce genre doit en outre être prise en compte. Nul doute que la question de la structuration institutionnelle du groupe devra être abordée le moment venu, dès lors que les débats gagneront en technicité et en complexité.

Comme cela a été précisé dans le rapport précédent, au terme de la quatrième réunion officielle du GTI qui s'est déroulée à Brasilia, les participants sont parvenus à la conclusion que l'approche mise en œuvre durant la première année du processus – à savoir comparer les systèmes et pratiques des différents membres du groupe en matière de crédits à l'exportation – était arrivée à son terme. Le groupe est donc entré, dès la **cinquième réunion officielle (du 20 au 22 mai 2014 à Washington)**, dans une nouvelle phase de travail, caractérisée par des «débat fondés sur des textes» dans les deux secteurs industriels⁵ que le GTI était convenu d'analyser en détail avant d'entamer des discussions concrètes sur les modalités d'un futur dispositif horizontal de règles relatives aux crédits à l'exportation (applicable aux opérations de crédit à l'exportation en général). Cette adaptation des méthodes de travail du groupe a eu un effet très positif sur le processus dans son ensemble et sur son dynamisme – un effet visible dès la réunion de Washington. La délégation chinoise a appuyé cette nouvelle approche dès le début, tout en faisant clairement valoir qu'elle avait des instructions pour continuer d'exclure certaines questions majeures (primes, taux d'intérêt, transparence) des débats tant que le GTI ne serait pas entré dans la phase des discussions horizontales.

Cette réserve n'a pas empêché les réunions suivantes d'être très constructives, puisque la Chine a accueilli la **sixième réunion officielle du GTI à Pékin, les 25 et 26 septembre 2014**. Si la question des primes, des taux d'intérêt et de la transparence est demeurée hors du champ officiel des débats, les délégations du GTI n'en ont pas moins eu de bons échanges sur d'autres dossiers techniques, comme par exemple les délais maximaux de remboursement, le soutien public maximal, les dépenses locales, la définition du point de départ du crédit, les plans de remboursement ou encore la durée de validité des crédits à l'exportation. Rappelons que la pratique des fournisseurs chinois de crédits à l'exportation qui consiste à concéder des délais de remboursement beaucoup plus longs que ceux accordés par les participants à

⁵ Le secteur de la construction navale et celui des équipements médicaux.

l'arrangement de l'OCDE est souvent source d'inquiétude pour les exportateurs européens. Il y a donc lieu de se féliciter qu'un débat sérieux ait été entamé sur ce sujet au sein du GTI.

La **septième réunion officielle du GTI** a été organisée par l'Union européenne à **Bruxelles du 3 au 5 février 2015**. À cette occasion, l'Union européenne s'est employée non seulement à poursuivre les débats fondés sur des textes dans les secteurs de la construction navale et des équipements médicaux, mais aussi à inviter des experts de l'OCDE à présenter des exposés techniques sur les modalités de fixation des primes, des taux d'intérêt et de notification des différentes opérations de crédit à l'exportation dans le cadre de l'arrangement de l'OCDE, afin de permettre au groupe d'aborder tout de même ces sujets, quand bien même certaines délégations n'étaient pas autorisées à en débattre officiellement. Des experts de l'OMC et de l'OCDE ont également fait des exposés sur les liens juridiques entre l'arrangement de l'OCDE et l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Dans l'ensemble très appréciée par les autres délégations, la démarche de l'Union européenne a ainsi permis d'exploiter de manière pragmatique l'expérience acquise de longue date par l'OCDE en matière de crédits à l'exportation. L'UE a également organisé une séance technique spéciale consacrée au champ d'application potentiel des futures règles sectorielles relatives aux crédits à l'exportation dans le domaine de la construction navale.

La **huitième réunion officielle du GTI**, qui s'est tenue à **Brasilia du 19 au 21 mai 2015**, a quant à elle permis une **avancée majeure**: les participants sont convenus que les débats sectoriels avaient suffisamment progressé pour justifier le lancement de discussions sur un système global de règles horizontales, applicables aux opérations de crédit à l'exportation en général. Cette décision marque la transition vers une nouvelle phase dans les travaux du GTI et satisfait ainsi une aspiration de longue date des États-Unis et de l'Union européenne. Elle est un signe fort et bienvenu des avancées concrètes du GTI dans ses activités. Reste que cette nouvelle étape dans la vie du GTI va également s'accompagner de nouveaux défis. Les débats au sein du groupe vont gagner en complexité et en technicité puisque des dossiers ardu comme la fixation des primes et la question des taux d'intérêt vont désormais faire partie intégrante de l'ordre du jour. Il conviendra en outre de doter le groupe d'une structure institutionnelle plus efficace, en particulier par la nomination d'une présidence permanente, ce qui sera un gain précieux.

La **neuvième réunion officielle du GTI** se tiendra aux États-Unis en octobre 2015. Elle sera consacrée à la transition concrète vers la nouvelle phase de débats horizontaux. L'Union européenne apportera son soutien plein et entier aux États-Unis à cet égard.

Dans l'ensemble, malgré des débuts difficiles, le processus s'est stabilisé et progresse dans la bonne direction. De nouveaux efforts devront sans nul doute être accomplis lors de la nouvelle phase, mais il semble d'ores et déjà pleinement justifié de consolider un peu plus le rôle du GTI en tant que forum de discussion et d'approfondir son travail de sensibilisation auprès des principaux fournisseurs de crédits à l'exportation non membres de l'OCDE.

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

Les débats de loin les plus complexes et les plus animés qui se sont tenus au sein des comités de l'OCDE chargés des crédits à l'exportation lors de la période couverte par le rapport concernent la question des **crédits à l'exportation en rapport avec les combustibles**

fossiles, et en particulier le **financement des centrales électriques au charbon**. Dans les «Conclusions politiques sur le changement climatique de la RCM 2014» (6 et 7 mai 2014), le Conseil de l'OCDE cite, entre autres moyens d'approfondir les travaux entamés, la poursuite des discussions sur «la contribution que les crédits à l'exportation peuvent apporter à notre objectif commun de lutte contre le changement climatique». L'année passée a été marquée par des débats intenses au sein de l'OCDE sur ce sujet, déclaré question prioritaire à l'ordre du jour des réunions des comités chargés des crédits à l'exportation en 2014 et 2015 par un «Cadre du président pour les crédits à l'exportation et le changement climatique». L'Union européenne s'efforçant de veiller à ce que sa politique en matière de crédits à l'exportation contribue également à l'accomplissement de ses objectifs dans le domaine du changement climatique, la Commission européenne a pleinement appuyé les efforts déployés par l'OCDE en la matière. En avril 2015, l'OCDE a publié une «Proposition révisée du Président en vue d'un accord sur les crédits à l'exportation et le changement climatique», appelée à jouer un rôle clé dans la poursuite des discussions à l'échelle de l'OCDE. De son côté, la Commission prépare actuellement une proposition à l'intention du Conseil en vue d'arrêter la position de l'UE sur la proposition du président. Il est plus que souhaitable que l'OCDE parvienne à conclure de manière positive ces débats avant la 21^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (qui se tiendra à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015).

S'agissant d'un autre sujet en relation avec le changement climatique, les participants de l'OCDE ont atteint, en juin 2015, un consensus préliminaire sur des règles concernant les **crédits à l'exportation et les réseaux électriques intelligents**. Du côté de l'Union européenne, cet accord est subordonné à l'adoption par le Conseil d'une décision fondée sur l'article 218, paragraphe 9.

Pour ce qui est des autres activités de l'OCDE, rappelons qu'en novembre 2013, les participants à l'arrangement de l'OCDE ont conclu un **«accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'infrastructures ferroviaires» («RSU»)**. Parvenir à faire accepter cet accord, qui était un objectif majeur de l'Union, par tous les participants, y compris ceux détenant de faibles intérêts commerciaux dans ce secteur, a nécessité d'importantes concessions. Le contexte des négociations ayant évolué favorablement en 2014, il a été possible d'amener les participants à revisiter le texte du RSU et à **alléger sensiblement certaines dispositions à caractère restrictif**.

La mise en œuvre de l'**accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils** conclu en 2011 («ASU 2011») s'est poursuivie pendant la période couverte par le rapport. On peut y voir le signe du succès rencontré par l'ASU 2011 car, après quatre ans d'application, l'OCDE n'a relevé aucun argument majeur en faveur d'une révision fondamentale de l'accord (révision qui aurait néanmoins été officiellement possible en 2015). Au contraire, les participants sont convenus de repousser le dossier jusqu'en 2019.

Enfin, les travaux techniques sur le **réexamen des dispositions de l'arrangement de l'OCDE sur les taux d'intérêt** de même que sur le **régime des primes pour les pays de l'OCDE à haut revenu** se sont poursuivis, mais ils n'ont débouché pour l'heure sur aucun résultat définitif.

La Commission tiendra le Parlement européen dûment informé des évolutions futures.