



Bruxelles, le 18.11.2016  
COM(2016) 718 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/CE<sup>1</sup> 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 juillet 2015 à août 2016.

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

Depuis la fin des années 70, les comités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) chargés des crédits à l'exportation sont les principales enceintes de négociation des règles internationales spécialisées en matière de crédits à l'exportation. Au cours des dernières décennies, **l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public** a permis d'assurer efficacement des conditions égales entre les programmes de crédit à l'exportation de ses neuf participants<sup>2</sup>. Outre ses règles générales applicables aux opérations de crédit à l'exportation, l'arrangement contient des «**accords sectoriels**» établissant des règles de financement spéciales applicables à des secteurs industriels spécifiques (les navires, les centrales nucléaires, les aéronefs civils, les énergies renouvelables et l'atténuation du changement climatique, ainsi que les infrastructures ferroviaires). Il énonce aussi des règles distinctes pour des catégories d'opérations spécifiques (comme le financement de projets) et examine la complémentarité entre les crédits à l'exportation et l'aide relative aux échanges.

Comme indiqué dans les rapports précédents, la seule ombre au tableau globalement très positif de l'arrangement de l'OCDE est qu'il n'a pas été possible de convaincre certains nouveaux grands acteurs (notamment la Chine), qui ont fait leur entrée ces dernières années dans le domaine des crédits à l'exportation, de l'appliquer également.

C'est pourquoi le **groupe de travail international sur les crédits à l'exportation (ci-après le «GTI»)** a été créé en 2012, sur la base d'une initiative politique de haut niveau prise par

---

<sup>1</sup> JO L 326 du 8.12.2011, p. 45.

<sup>2</sup> L'Union européenne, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

les États-Unis et la Chine. Le GTI compte 18 membres (dont les neuf participants à l'arrangement de l'OCDE et de nouveaux grands fournisseurs de crédits à l'exportation tels que la Chine, le Brésil, l'Inde et la Fédération de Russie). Le GTI a pour objectif officiel d'établir un nouvel ensemble de règles internationales sur les crédits à l'exportation, qui serait approuvé par davantage de participants que dans le cadre de l'arrangement de l'OCDE.

Comme les années précédentes, c'est donc à deux niveaux différents que la Commission européenne a dû représenter l'Union européenne dans les discussions internationales relatives aux crédits à l'exportation. Bien que l'action du GTI ait indéniablement un immense potentiel stratégique, il faudra du temps pour obtenir des résultats tangibles; en attendant, le travail de l'OCDE sur les crédits à l'exportation restera extrêmement utile. La conclusion du **nouvel accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon** en novembre 2015 en est un exemple spectaculaire (pour plus de détails, voir ci-dessous). Le haut niveau de compétence technique et de mémoire institutionnelle que l'OCDE a acquis au fil des ans en matière de crédits à l'exportation doit également être considéré comme un atout remarquable.

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

Au cours de la période couverte par le rapport, le GTI a tenu **les réunions officielles suivantes**: la neuvième réunion officielle à Washington en octobre 2015, la dixième à Pékin en février 2016 et la onzième à Berlin en juillet 2016.

La **neuvième réunion officielle, qui s'est tenue à Washington (du 14 au 16 octobre 2015)**, a marqué le début des discussions sur les règles générales horizontales applicables à toutes les opérations de crédit à l'exportation, après une phase initiale caractérisée par des entretiens préliminaires portant uniquement sur les crédits à l'exportation dans deux secteurs spécifiques (les équipements médicaux et les navires). Depuis, les discussions concernant les équipements médicaux (qui, de fait, avaient déjà été évoqués précédemment, à titre de préparation aux discussions sur les règles horizontales) ont cessé progressivement, alors que celles relatives au secteur naval se poursuivent.

Les discussions sur les règles horizontales – tant à Washington que lors de la **dixième réunion officielle (qui s'est tenue du 23 au 25 février 2016 à Pékin)** – n'ont pas été de tout repos, eu égard aux fortes divergences quant à la meilleure manière de définir les dispositions générales relatives au «champ d'application» et à l'«objectif» d'un futur ensemble de règles horizontales. Les participants à l'arrangement de l'OCDE n'avaient pas non plus réussi à trouver une définition théorique parfaite de ces termes, mais ils en ont peu à peu façonné une bonne compréhension concrète au fil des ans. Il sera également important de bien savoir quels établissements financiers et opérations relèveront des futures règles établies par le GTI, surtout compte tenu du fait que les participants au GTI représentent un éventail bien plus diversifié de traditions institutionnelles et de cultures commerciales.

Un autre grand problème – déjà relevé lors de la phase initiale des discussions sectorielles, mais d'autant plus pertinent dans celle des discussions horizontales, qui sont plus poussées et plus complexes – tient aux incohérences entre les réunions officielles, qui sont dues à la rotation permanente des présidents de séance. En effet, alors que, lors de la réunion de Washington, les États-Unis s'étaient montrés très désireux d'entamer immédiatement la discussion sur un texte horizontal, la délégation chinoise, qui a organisé la réunion suivante,

n'a mis à l'ordre du jour pratiquement que des interventions sur ce qu'elle considérait comme des aspects transversaux d'intérêt général.

Lorsqu'elle a organisé la **onzième réunion officielle (qui s'est tenue du 6 au 8 juillet 2016 à Berlin)**, l'Union a décidé de se pencher sur les «éléments constitutifs» du texte horizontal et a délibérément choisi des sujets moins controversés (tels que les délais maximaux de remboursement, le soutien public maximal, le traitement des dépenses locales et les modalités de remboursement), ce qui a permis de relancer de manière plutôt constructive les discussions sur le texte horizontal. Les discussions parallèles sur les pratiques actuelles des différents membres du GTI en matière de crédits à l'exportation, fondées sur une étude de cas, se sont également avérées assez fructueuses. Il a en outre été possible de mener à bien un exercice de transparence, qui a permis de recueillir des informations sur les systèmes de crédit à l'exportation de chaque membre du GTI. Pour ce qui est des aspects logistiques liés à la réunion, la Commission européenne (qui l'a présidée au nom de l'Union européenne) a accepté l'offre généreuse des autorités allemandes d'organiser celle-ci à Berlin, dans les locaux du ministère fédéral de l'économie. Ce nouveau mode d'action – toutes les réunions du GTI organisées par l'Union s'étaient jusque-là tenues à Bruxelles – a été une bonne occasion de démontrer la diversité de l'Union européenne.

En ce qui concerne le **secteur naval**, les membres du GTI ont eu des discussions très constructives lors des trois réunions. Ils ont notamment accompli de nets progrès en faveur d'un consensus sur certains aspects spécifiques (catégories de bateaux à inclure dans le champ d'application des nouvelles règles applicables au secteur naval). Il convient cependant de ne pas oublier que le secteur naval ne présente d'intérêt concret que pour certains membres du GTI. Par ailleurs, en ce qui concerne les conditions financières au sens propre, il sera à l'évidence plus prudent de s'accorder sur ce point en priorité dans le contexte des règles horizontales, puis de déterminer quelles dérogations aux règles générales seraient appropriées pour le secteur naval<sup>3</sup>.

Parallèlement aux discussions sur le texte, des efforts considérables ont été accomplis au cours de la dernière année pour **améliorer l'efficacité des structures institutionnelles du GTI**. Depuis longtemps déjà, l'Union, les États-Unis et bon nombre d'autres délégations estimaient que la nomination d'une personne ayant pour fonction permanente de présider la séance (par exemple un président ou un secrétaire général) permettrait aux délégations du GTI de parvenir plus facilement à un consensus et garantirait l'indispensable cohérence technique des travaux sur les textes, en plus d'assurer la continuité des activités entre les réunions officielles. La Chine a tout d'abord exprimé de fortes réticences à l'égard de cette proposition et a affirmé qu'il serait plus important de fixer un lieu de réunion permanent pour le GTI. Au moment de la rédaction du présent rapport, le choix d'un compromis acceptable pour tous (le plus probablement sous la forme d'une solution globale tenant compte des deux éléments) était au cœur d'un débat intense. L'objectif reste inchangé: les participants doivent pouvoir convenir de structures institutionnelles plus efficaces pour le GTI d'ici à la douzième réunion de celui-ci, qui doit se tenir à Brasilia en décembre 2016.

En termes généraux, le GTI a connu certains changements au cours de la période visée par le présent rapport. Ses travaux ont toujours besoin d'être constamment alimentés en initiatives

---

<sup>3</sup> Pour des raisons historiques, le fond de l'accord sectoriel de l'OCDE pour les navires n'est pas très cohérent avec l'arrangement général de l'OCDE, un exemple à ne pas suivre lors de la détermination du lien entre les futures règles générales et sectorielles fixées par le GTI.

présentées notamment par les États-Unis, l'Union et d'autres participants de l'OCDE, bien que d'autres membres du GTI s'y investissent de plus en plus. La Chine continue à émettre souvent des réserves et il n'est pas facile d'aller de l'avant. Il est indispensable de continuer à soutenir le GTI en soulevant les questions y afférentes dans le cadre des réunions bilatérales appropriées et des enceintes multilatérales telles que le G7, le G20, etc.

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

La plus grande réalisation des comités de l'OCDE chargés des crédits à l'exportation au cours de la période visée par le présent rapport a été l'adoption de l'**accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon**, le 18 novembre 2015. La conclusion de cet accord sectoriel – à temps pour la 21<sup>e</sup> conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (qui s'est tenue à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015) – a marqué la fin de deux ans de discussions extrêmement complexes et controversées, qui ont sans doute constitué la négociation la plus politique jamais menée ces dernières années au sein des comités de l'OCDE chargés des crédits à l'exportation.

Avant l'entrée en vigueur de ce nouvel accord sectoriel, l'arrangement de l'OCDE ne prévoyait pas de régime applicable au financement des centrales à charbon<sup>4</sup>. Les règles générales de l'arrangement en matière de financement des centrales électriques non nucléaires s'appliquaient aussi aux centrales à charbon, ce qui signifiait concrètement que même les centrales les plus polluantes pouvaient bénéficier de meilleures conditions de financement qu'une opération standard de crédit à l'exportation.

En vertu du nouvel accord sectoriel, la situation a radicalement changé: il ne sera désormais possible d'octroyer des crédits à l'exportation pour des centrales électriques à charbon que s'il est clairement démontré qu'aucune autre solution énergétique à moindre intensité de carbone ne peut être utilisée pour le projet concerné et que cette solution est compatible avec les politiques et stratégies du pays d'accueil en matière d'énergie et d'atténuation du changement climatique. En règle générale, seule l'exportation de la technologie la plus efficace («ultra-supercritique») pourra faire l'objet d'un financement. Il ne sera possible de soutenir les centrales reposant sur des technologies moins avancées que dans des circonstances très particulières (principalement en cas d'exportation de centrales plus petites vers des pays admis à bénéficier des crédits de l'IDA) et moyennant des conditions de financement plus strictes.

Bien que ce nouveau régime représente clairement un grand pas en avant par rapport au statu quo qui régnait jusque-là, il est regrettable qu'il ne soit pas aussi ambitieux que le texte proposé par l'Union et joint à la proposition de décision du Conseil au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE présentée par la Commission. Soulignons toutefois qu'en raison de la nature très controversée du sujet, le seul fait de parvenir à un accord au sein de l'OCDE, qui plus est dans un délai raisonnable, doit déjà en soi être considéré comme une victoire majeure<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Abstraction faite de la possibilité, prévue par l'accord sectoriel sur le changement climatique, d'accorder un délai maximal de remboursement de 18 ans à des projets spécifiques de captage et de stockage du carbone.

<sup>5</sup> Il en va de même au niveau de l'Union, étant donné que les États membres avaient des positions très différentes sur ce point.

En outre, le nouvel accord sectoriel (qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017) contient une clause de réexamen ferme et obligatoire. Il servira ainsi de tremplin à la définition de limites encore plus ambitieuses sur le financement des centrales à charbon dans un avenir proche.

Parmi les autres activités menées au sein de l'OCDE pendant la période visée par le présent rapport, il y a tout particulièrement lieu de citer les négociations sur les **règles applicables aux primes minimales à percevoir sur les opérations dans les pays à revenu élevé**. Ce sujet très complexe et technique avait été longuement débattu par les experts techniques au cours des dernières années. Alors qu'une proposition de compromis finale avait été élaborée pour les réunions de l'OCDE de novembre 2016, il s'est finalement avéré, contre toute attente, que le Trésor américain ne pouvait pas l'accepter. Passée la déception initiale des délégués, l'Union a réussi, mi-mai 2016, à convenir d'une formule de compromis avec la délégation américaine, à titre bilatéral et au terme d'une longue série d'échanges techniques. Ce compromis a été présenté aux participants de l'OCDE en juin 2016. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun participant ne s'était opposé à ce compromis, qui servira de base à une tentative d'accord final au sein de l'OCDE en novembre 2016.

La Commission tiendra le Parlement européen et le Conseil dûment informés des évolutions futures.