

LES SYSTÈMES DE
FINANCEMENT DES CRÉDITS
À L'EXPORTATION
DANS LES PAYS MEMBRES
ET LES ÉCONOMIES
NON MEMBRES DE L'OCDE

Introduction

INTRODUCTION

Les contributions

La présente publication décrit les systèmes de financement des exportations de 34 économies, dont 29 sont des pays de l'OCDE et sont membres du Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation de l'OCDE (l'Islande n'est pas membre du Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation). A l'exception de la Hongrie, du Mexique, de la Pologne et de la Turquie, ces pays de l'OCDE sont également Participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (l'Arrangement), tandis que la Hongrie et la Pologne ont le statut d'observateur au Groupe des Participants. Les cinq économies non membres (Taïpei chinois ; Hong Kong, Chine ; Roumanie ; Singapour et Slovaquie) dont les systèmes de financement des exportations sont décrits dans ce volume, ne sont ni membres ni observateurs au Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation ni au Groupe des Participants. Elles se sont néanmoins engagées à s'efforcer de se conformer aux dispositions de l'Arrangement.

Différences institutionnelles

Les 34 économies (bien que l'Irlande ait désormais aboli son système de soutien public des crédits à l'exportation) couvertes dans ce volume ont toutes mis en place un système permettant d'assumer au moins les risques politiques (risque de défaut de paiement découlant de restrictions imposées par les pouvoirs publics) afférents à l'octroi de crédits à l'exportation à des acheteurs étrangers, et beaucoup couvrent aussi le risque de non-transfert (risque de manque de disponibilité des devises nécessaires pour faire face aux obligations de remboursement), bien que la couverture puisse être limitée sur les marchés ayant des problèmes de solvabilité. La plupart des organismes assurant le risque politique couvrent aussi le risque commercial (risque de défaut de paiement découlant de la faillite ou de la défaillance de l'acheteur) et quelques-uns réassurent ces risques lorsqu'ils sont couverts par des établissements privés. En plus de leurs activités en matière d'assurance, la plupart des économies

accordent au moins une des trois formes de soutien financier public décrites plus haut.

Comme le font apparaître les chapitres qui suivent, l'intervention de l'Etat dans l'octroi des crédits à l'exportation se fait à travers des structures diverses : services d'un ministère ou organisme public, organismes publics autonomes, sociétés anonymes à caractère parapublic ou établissements privés fonctionnant pour partie en vertu d'un accord avec l'Etat. Ces structures se reflètent dans les modes de financement de ces entités : ressources budgétaires, fonds publics spéciaux, avances et dotations en capital de l'Etat, actions et obligations.

Crédits à l'exportation

On peut dire en gros qu'un crédit à l'exportation se présente sous la forme d'un mécanisme d'assurance, de garantie ou de financement qui permet à un acheteur étranger de biens et/ou de services exportés de différer son paiement pendant un certain temps. Les crédits à l'exportation se divisent généralement en trois grandes catégories : court terme (habituellement moins de deux ans), moyen terme (de deux à cinq ans) et long terme (plus de cinq ans).

Les crédits à l'exportation peuvent prendre la forme de crédits fournisseurs consentis par l'exportateur ou de crédits acheteurs, auquel cas c'est la banque de l'exportateur qui prête à l'acheteur (ou à sa banque). Le soutien public, fourni au travers des organismes de crédit à l'exportation, peut revêtir la forme d'une « garantie pure » (c'est-à-dire d'une assurance ou d'une garantie accordée à l'exportateur ou à l'établissement de prêt sans être assortie d'un concours financier) ; d'un soutien financier (crédits ou financement directs, refinancement, bonifications d'intérêt) ; et/ou d'un financement d'aide (crédits et dons). Le soutien financier public peut être accordé conjointement avec la garantie ou l'assurance de base ou il peut être fourni seul.

Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

Participants

Les Participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le

Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; la Hongrie et la Pologne ont la statut d'observateur au Groupe des Participants.

L'Arrangement, qui a été élaboré sous les auspices de l'OCDE, a pris effet en avril 1978 à la suite d'un accord entre les Participants. Il remplaçait un accord moins élaboré entre un nombre plus restreint de pays de l'OCDE en vigueur depuis le début de 1976.

L'Arrangement est une convention verbale (un *gentleman's agreement*) entre les Participants ; il ne constitue pas un Acte de l'OCDE, mais jouit du soutien administratif du Secrétariat de l'Organisation. Le texte intégral de la dernière version de l'Arrangement (2004) figure à l'annexe I de la présente publication. L'Arrangement est intégré dans le Droit de la Communauté européenne.

Objet et champ d'application

La principale raison d'être de l'Arrangement est d'offrir un cadre institutionnel qui permette d'instaurer un usage ordonné des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. L'Arrangement vise à encourager une concurrence entre exportateurs qui soit fondée sur la qualité et le prix des biens et des services exportés plutôt que sur les conditions les plus favorables qui bénéficient d'un soutien public.

L'Arrangement s'applique aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, assortis d'un délai de remboursement de deux ans ou plus, se rapportant à des exportations de biens et/ou services ou à des opérations de crédit-bail comportant des conditions équivalentes, c'est-à-dire à des opérations de crédit-bail équivalentes en fait à des contrats de vente. L'Arrangement s'applique aussi aux circonstances dans lesquelles il est possible d'accorder un soutien public sous la forme de crédits d'aide liée et partiellement déliée – dénommés « aide liée » – et/ou de l'associer à des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

Le matériel militaire et les produits agricoles sont exclus du champ d'application de l'Arrangement. Un accord sur les crédits à l'exportation de produits agricoles est cependant en cours de négociation.

Accords sectoriels spéciaux

Trois accords sectoriels (portant sur les navires, les centrales nucléaires et les aéronefs civils) sont annexés à l'Arrangement. Ils définissent les conditions spéciales auxquelles peut être accordé un soutien public dans les secteurs concernés.

Dispositions de l'Arrangement

L'Arrangement assigne des limites aux conditions et modalités des crédits à l'exportation qui bénéficient d'un soutien public. Ces limites concernent les primes minimums de référence, le versement comptant minimum à effectuer au point de départ du crédit ou avant celui-ci, les délais maximums de remboursement et les taux d'intérêt minimums qui bénéficient d'un soutien public. Des restrictions sont aussi imposées à l'octroi des crédits d'aide liée. Enfin, l'Arrangement prévoit des procédures permettant de bénéficier de dérogations – voire d'exceptions – à ces dispositions ainsi que des procédures de notification immédiate et préalable, d'échange d'informations et d'examen. Ces disciplines précisent :

- Les versements comptants doivent représenter 15 % au moins de la valeur du contrat.
- Le délai maximum de remboursement est de cinq ans (ou huit ans et demi avec notification préalable). Il peut être porté à dix ans pour les pays en développement les plus pauvres.
- Des taux d'intérêt minimums s'appliquent au soutien financier public. Ces taux d'intérêt minimums correspondent aux taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR). Les TICR sont révisés tous les mois, et ils représentent les taux d'intérêt finals des prêts commerciaux sur le marché national de la monnaie en question. La condition relative aux taux d'intérêt minimums s'applique uniquement aux crédits bénéficiant d'un soutien financier public.

Ensemble d'Helsinki, 1991

Parallèlement à leurs activités relatives aux crédits à l'exportation, les Participants ont approuvé à la fin de 1991 un ensemble de réformes à l'Arrangement instaurant de nouvelles règles pour l'aide liée et partiellement déliée. Cet ensemble de réformes, connu sous le nom de « l'Ensemble d'Helsinki », instituait des règles en vue de réorienter ce type d'aide des pays en

développement les plus prospères (c'est-à-dire ceux dont le PNB les rend inéligibles à des prêts d'une durée de 17 ans de la Banque mondiale), qui sont généralement solvables et donc à même d'obtenir des crédits commerciaux, en faveur des pays en développement qui ont plus difficilement accès aux financements offerts sur le marché. En outre, les nouvelles règles interdisent l'aide liée pour les projets commercialement viables dans tous les pays sauf les PMA.

Les Participants ont défini deux critères décisifs pour évaluer si les projets sont commercialement non viables et donc éligibles à des financements d'aide :

- La non-viabilité financière du projet, c'est-à-dire qu'avec des prix appropriés fixés selon les principes du marché, le projet n'est pas capable d'engendrer un revenu suffisant pour couvrir les frais d'exploitation et assurer la rémunération des capitaux utilisés.
- La possibilité, après un échange d'informations avec les autres Participants, de conclure raisonnablement qu'il est peu vraisemblable que le projet puisse être financé aux conditions commerciales ou aux conditions prévues par l'Arrangement.

L'Arrangement dispose aussi qu'il ne doit pas être accordé d'aide liée si le niveau de concessionnalité est inférieur à 35 % (ou 50 % si le pays bénéficiaire est un PMA).

Ensemble Schaerer, 1994

En août 1994, les Participants ont approuvé un ensemble de réformes à l'Arrangement, « l'Ensemble Schaerer », dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- Suppression éventuelle des derniers taux d'intérêt bonifiés (taux basés sur les DTS), de sorte que seuls les TICR fixés en fonction de l'évolution du marché puissent être utilisés en tant que taux d'intérêt minimums pour tous les marchés.
- Introduction d'une classification automatique des pays pour déterminer le délai maximum de remboursement. Cette nouvelle classification est fonction du PIB par habitant enregistré par la Banque mondiale.
- Révision du taux d'escompte pour fixer le niveau de concessionnalité (notion similaire à celle d'élément de libéralité) des prêts d'aide, afin de mieux refléter les conditions du marché.

- Approbation d'un nouveau programme de travail, portant notamment sur les primes minimums et les conditions connexes, les règles en matière de crédits à l'exportation de produits agricoles, un plus grand déliement de l'aide et la poursuite de l'examen du problème des guichets commerciaux.

Orientations concernant l'aide liée, 1996

En novembre 1996, les Participants sont parvenus à un accord sur des « Orientations concernant l'aide liée ». Ces Orientations sont le fruit de quatre années d'application des règles de l'Ensemble d'Helsinki de 1991 concernant l'aide liée. Elles résultent de l'évaluation de plus de 100 notifications de projets individuels par les Participants aux réunions qu'ils ont tenues mensuellement depuis février 1992.

Les Orientations [diffusées sous la cote OCDE/GD(96)180] ont pour objet d'aider les concepteurs de projets à prévoir, à un stade précoce, si un projet a ou non des chances de satisfaire aux deux critères essentiels sur la viabilité commerciale (indiqués plus haut), qui déterminent l'éligibilité aux financements d'aide. Les Orientations visent à déterminer les principales caractéristiques techniques et économiques des projets précédemment évalués qui ont nettement influencé les décisions des Participants sur le point de savoir si un projet était ou non éligible pour un financement d'aide liée. Les Orientations donnent des indications utiles sur la probabilité de la viabilité commerciale d'un projet, mais n'ont pas pour but de préjuger ni d'empêcher l'évaluation de tel ou tel projet. De fait, les Participants reconnaissent que tous les projets doivent être examinés au cas par cas en tenant compte des circonstances qui leur sont propres.

Ensemble de Knaepen, 1997

En juin 1997, les Participants sont parvenus à un accord sur les Principes directeurs concernant les primes et les conditions connexes applicables aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (« l'Ensemble de Knaepen »). Ces Principes directeurs fixent le montant minimum des primes relatives au risque souverain et aux risques pays, que l'acheteur/l'emprunteur soit une entité publique ou privée. Ces primes :

- Sont fonction du risque.
- Éliminent les distorsions de la concurrence et créent de ce fait les conditions d'une lutte à armes égales, compte tenu des différences de qualité de la couverture.

- Ne sont pas insuffisantes pour couvrir les frais d'exploitation et les pertes à long terme.
- Respectent la transparence entre les Participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

Les principaux éléments de l'Ensemble Knaepen sont les suivants :

- Un modèle économétrique pour l'évaluation des risques pays.
- Des primes minimums de référence pour les sept catégories de risques pays.
- Certaines différences dans les taux minimums applicables selon la qualité de la couverture et la quotité garantie (autrement dit, le montant des primes doit tenir compte des différences dans les conditions connexes afin de créer les conditions d'une concurrence à armes égales, du point de vue de l'exportateur).
- Des procédures d'examen destinées à garantir qu'au fil du temps les taux continuent à refléter les risques et restent suffisants pour couvrir les frais d'exploitation et les pertes à long terme.
- Un vaste échange électronique d'informations pour assurer une transparence maximale entre les Participants.
- Un système d'exceptions permises concernant les réductions de prime pour l'externalisation/l'atténuation des risques.

L'Ensemble de Knaepen, qui est entré en vigueur le 1er avril 1999, s'applique à tous les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public quelle qu'en soit la forme : financement direct, refinancement, assurance ou garanties (mais les opérations portant sur les aéronefs gros porteurs et sur les navires qui relèvent de l'Accord sectoriel relatif aux navires ne sont pas soumises aux principes directeurs).

Accord sur le financement de projets, 1998

A la suite d'un accord entre les Participants en juillet 1998, un Accord sur l'instauration d'une certaine souplesse applicable aux termes et conditions de l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public pour des transactions concernant le financement de projets est désormais en vigueur pour une période d'essai qui a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2004. Cet Accord figure à l'Annexe II de cette publication.

Approches communes concernant l'environnement

Au cours des dernières années, les Membres du Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation ont entamé des discussions et pris des dispositions au sujet de l'impact sur l'environnement des opérations financées à l'aide de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Les Ministres des pays de l'OCDE ont chargé le Groupe de travail en 1999, puis à nouveau en 2000, de fortifier les approches communes concernant l'environnement. Le Groupe de travail a publié les quatre déclarations publiques ci-après touchant l'environnement; le texte de ces déclarations est intégralement reproduit à l'Annexe IV :

- Plan de travail 2000
- Déclaration d'action 2000
- Accord de 1999 sur l'échange d'informations environnementales concernant les grands projets
- Déclaration d'intention de 1998

Les Membres du Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation ont négocié des Approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation en vue d'une conclusion pour la fin de 2001 sous la forme d'un Projet de recommandation de l'OCDE. Les Membres du Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation ont décidé d'appliquer, volontairement et unilatéralement, les Approches communes à partir du janvier 2003. Par la suite, le 18 décembre 2003, le Conseil de l'OCDE adopté une version révisée des Approches communes sous la forme d'une Recommandation de l'OCDE applicable début 2004; le texte de la Recommandation de l'OCDE est reproduit à l'Annexe VI.

Action relative à la corruption, 2000

En 2000, le Groupe de travail a publié une Déclaration d'action concernant la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cette Déclaration souligne combien les gouvernements des pays de l'OCDE jugent important de ne pas consentir de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public pour des contrats d'exportation ayant été obtenus par la corruption et signale qu'ils s'engagent à prendre des mesures concrètes et coordonnées pour atteindre cet objectif, en tenant compte du fait que les systèmes de crédits à l'exportation des pays Membres de l'OCDE sont régis par des instruments et institutions judiciaires spécifiques.

Parallèlement à l'élaboration de la Convention adoptée par l'OCDE en 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et depuis que cette convention est entrée en vigueur en février 1999, le Groupe de travail a examiné les systèmes nationaux de crédits à l'exportation pour déterminer comment tenir compte de la Convention en consentant des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cet examen a abouti à un accord sur la nécessité de prendre des dispositions appropriées. On trouvera le texte intégral de la Déclaration d'action à l'Annexe V.

SOMMAIRE

Introduction

PAYS MEMBRES DE L'OCDE

Allemagne
Australie
Autriche
Belgique
Canada
Corée
Danemark
Espagne
États-Unis
Finlande
France
Grèce
Hongrie
Irlande
Italie
Japon
Luxembourg
Mexique
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
Pologne
Portugal
République slovaque
République tchèque
Royaume-Uni
Suède
Suisse
Turquie

ÉCONOMIES NON MEMBRES

Hongkong, Chine
Roumanie
Singapour
Slovénie
Taipei chinois

ANNEXES

- I. Arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (2004)
- II. Financement de projets : Accord sur l'instauration d'une souplesse portant sur les conditions et modalités de l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, applicables au financement de projets pendant une période d'essai (1998)
- III. Procédures de la Communauté économique européenne concernant les crédits à l'exportation
- IV. Crédit à l'exportation et environnement : plan de travail
Déclaration d'action sur l'environnement (2000)
Accord sur l'échange d'informations environnementales concernant les grands projets (1999)
Déclaration d'intention sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et l'environnement (1998)
- V. Déclaration d'action concernant la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (2000)
- VI. Recommandation de l'OCDE sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (2003)

ABRÉVIATIONS

APD	Aide publique au développement
Arrangement	Arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communautés européennes
DTS	La valeur du débit de tirage spéciale
IDA	Association internationale de développement (Banque mondiale)
PMA	Pays les moins développés
PPTE	Pays pauvre très endetté
SFI	Société financière internationale
TICR	Taux d'intérêt commercial de référence