



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA RELANCE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Dossier de presse



# **EXPORT FINANCE FOR FUTURE**

**A MINISTERIAL INITIATIVE  
FOR CLIMATE ACTION**

**14 avril 2021**



**Les financements export sont un outil essentiel de politique industrielle. Ils permettent aux autorités publiques de soutenir les entreprises à l'export en fournissant un financement direct ou une assurance contre les risques que les bailleurs de fonds et assureurs privés ne sont pas prêts à assumer pleinement en raison de la situation économique et politique du pays bénéficiaire. Les volumes sont importants (environ 200 à 300 milliards d'euros par an) et d'autant plus qu'ils jouent en période de crise un rôle contra-cyclique de premier plan.**

**Ces outils doivent être désormais pleinement mobilisés en faveur de la lutte contre le changement climatique. Le lancement d'une coalition internationale sur ce sujet est un des moyens d'y parvenir.**

## **Financement export : chiffres clés et institutions**

Les institutions qui fournissent ce soutien public sont appelées « **agences de crédit à l'exportation** » (**ECAs**) et peuvent être des entreprises privées agissant pour le compte et sous la tutelle des autorités nationales ou des organismes publics. En 2019, le financement à moyen et long terme du commerce et des exportations a représenté plus de 223 milliards de dollars, principalement fourni par les membres de l'OCDE, ainsi que la Chine et l'Inde.

L'OCDE est le seul forum multilatéral qui participe à l'élaboration de règles dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Le cadre principal est l'«Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public» de 1978, qui réunit la plupart des États membres de l'OCDE<sup>1</sup>. Le but de l'Arrangement est d'offrir des règles du jeu équitables afin d'encourager une concurrence entre exportateurs qui soit fondée sur la qualité et le prix des biens et des services exportés, plutôt que sur l'obtention des conditions les plus favorables en matière de crédits à l'exportation. À ce titre, l'Arrangement limite les conditions financières (taux de prime, taux d'intérêt, etc.) associées aux crédits export.

En 2019, les crédits publics à l'export accordés en vertu de l'Arrangement ont représenté environ 76 Mds USD. Au fil des ans, plusieurs membres de l'OCDE ont développé des instruments ne relevant pas de l'Arrangement OCDE (notamment des garanties non liés, i.e. non directement liés à un contrat d'export sous-jacent). Les participants non membres de l'OCDE, dont la Chine, et opérant en dehors de tout cadre supranational exercent par ailleurs une pression accrue sur l'Arrangement et ses participants.

<sup>1</sup> Union Européenne, Australie, Canada, États-Unis, Japon, la Norvège, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Royaume-Uni, Suisse et Turquie.

## Activité des agences de crédits export

Les ECAs sont généralement impliquées dans de **grands projets d'infrastructures à forte intensité capitalistique**, où les montants massifs de financement et les longues durées de remboursement limitent l'appétit du marché privé. Les principaux secteurs d'intervention sont les projets pétroliers et gaziers, la production d'électricité, les transports, l'industrie manufacturière, chimique et pétrochimique ou les télécoms.

Plus généralement, **les portefeuilles de ces agences sont également représentatifs de l'économie mondiale – encore très carbonée**. Opérant selon une logique de guichet, les ECAs tendent à être moins impliquées dans les secteurs où l'appétit du marché est de fait important, notamment dans les sources d'énergie renouvelables.

Au niveau national, les **portefeuilles reflètent également le tissu industriel actif à l'exportation du pays d'origine**: en France, les secteurs de la défense, de la construction navale et de l'aéronautique représentent à eux seuls les trois quarts de l'encours des garanties du portefeuille, sur un montant total de plus de 60 milliards d'euros.

La production d'énergie à base de pétrole, de gaz et de combustibles fossiles demeure à ce jour un moteur essentiel de l'activité des ECAs. Certaines agences soutiennent également de manière très active le secteur du charbon, notamment les institutions chinoises, à hauteur de dizaines de milliards (cf. Annexe I). L'industrie pétrolière et gazière a été le secteur le plus soutenu en 2018, représentant plus de 35% du volume mondial. Au cours de la période 2016-2018, plus de 80 milliards de dollars ont été mobilisés pour soutenir l'industrie pétrolière et gazière à l'export. Si la reprise des investissements dans l'exploration et la production post covid-19 est incertaine, la crise a également entraîné une augmentation des risques dans certaines zones géographiques. Cela pourrait se traduire par une demande croissante de soutien financier public à l'avenir.

## Financement export et normes environnementales

L'Arrangement de l'OCDE reste essentiellement un texte régulant la concurrence internationale, ne traitant des sujets environnementaux que de façon connexe.

Les discussions qui ont eu lieu entre les membres de l'Arrangement de l'OCDE depuis le milieu des années 1990 au sujet de leurs pratiques et de leurs expériences en matière de traitement des questions environnementales et sociales ont abouti à un accord connu sous le nom de Recommandation de l'OCDE du Conseil sur des approches communes pour les crédits export bénéficiant d'un soutien public et la diligence raisonnable en matière environnementale et sociale.

**Toutefois, ces recommandations** — ainsi que d'autres politiques relatives au climat comme les normes de la SFI ou des initiatives telles que la Task Force on Climate-related Financial Disclosures ou les principes de l'Équateur — **restent axées sur**

## **L'amélioration de la transparence et la promotion des garanties sociales et environnementales.**

Dans le cadre de l'Arrangement, seuls deux ensembles de lignes directrices ont été inclus afin d'intégrer un objectif en matière de changement climatique :

- 1 L'accord sectoriel sur les centrales électriques au charbon (« CFSU ») limite – mais avec des seuils peu contraignants – la possibilité pour les membres d'apporter un soutien officiel à des centrales au charbon. Cet accord a vu le jour dans le cadre de la COP21 mais n'a pas évolué depuis lors.
- 2 L'Accord sectoriel sur le changement climatique (CCSU) permet d'allonger la durée du crédit pour les projets liés aux énergies renouvelables (jusqu'à 18 ans, contre 10 ans pour les projets standard). Ces dispositions sont très limitées en termes de portée et d'ambition et n'ont pas évolué ces dernières années.

## **Pourquoi un effort international coordonné est nécessaire**

La difficulté à prendre des mesures unilatérales pour une meilleure prise en compte de l'objectif de lutte contre le changement climatique en matière de crédits export est double:

- 1 Compte tenu du degré élevé d'internationalisation des entreprises dans le secteur pétrolier et gazier, l'impact le plus direct d'un arrêt unilatéral des financements export peut être (i) une simple réduction de la part de marché des entreprises nationales en raison d'une compétitivité réduite dans les appels d'offres internationaux et (ii) le risque de report de charge et d'investissements des entreprises multinationales exploitant différents sites de production dans plusieurs pays vers des pays où les autorités nationales seraient plus enclines à soutenir des projets pétroliers et gaziers à l'export.
- 2 La réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas nécessairement une conséquence directe de l'arrêt unilatéral des financements publics à l'export. Si les projets continuaient d'être financés par d'autres acteurs, éventuellement avec des normes environnementales, sociales et technologiques moins élevées, un tel retrait unilatéral pourrait même entraîner des émissions de GES plus élevées.

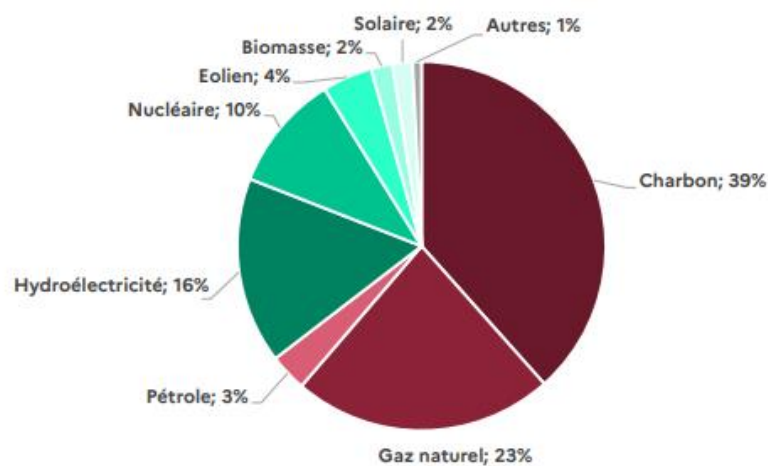
Ainsi, seule une approche collective de l'arrêt du financement international de projets à forte intensité carbone est satisfaisante. L'ambition de la coalition est donc de lancer ce mouvement, parvenir à une masse critique pour peser sur le cadre multilatéral, et d'inviter d'autres acteurs à se joindre à l'initiative pour envoyer le bon signal au marché privé.

# Annexe 1 :

## Le charbon, une énergie fossile toujours soutenue à l'export

Quand bien même la France et les membres de la coalition auraient déjà cessé le financement du charbon, il est essentiel d'inscrire ce principe dans le cadre de la coalition.

**Le recours au charbon reste en effet la première source d'émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial.** A l'image de la consommation énergétique mondiale, qui reste à 80 % d'origine fossile, le secteur de la production d'électricité est majoritairement carboné. Le charbon reste en 2020 la ressource la plus utilisée pour la production d'électricité dans le monde (39 % en 2017).



*Production mondiale d'électricité par source (2017, AIE)*

Quand bien même un ralentissement est observé aux Etats-Unis et en Europe, la production d'électricité à partir de charbon a connu trois années de croissance avant un pic de production de 10 000 TWh en 2018, par le fait d'une croissance soutenue en Asie. Si l'intensité carbone du secteur de la production d'électricité a diminué de 1,3 % en 2018 – avec la croissance d'une production renouvelable décarbonnée – **les émissions continuent à augmenter en valeur absolue, en raison d'un effet d'empilement des capacités renouvelables au-dessus des capacités fossiles, sans effet de substitution.** Il apparaît donc indispensable de prendre des engagements renouvelés et de peser sur la fin des financements du charbon.

**Les agences de financement export financent encore assez largement le secteur du charbon et de la production d'électricité à partir de charbon.** 88 % du financement du charbon à l'étranger par les pays du G20 est assuré par la Chine, le Japon et la Corée du Sud. Ce financement peut certes prendre la forme de crédits ou de garanties exports mais aussi de financements du développement.

Aujourd'hui le financement export de centrales au charbon et des infrastructures associées au charbon thermique n'a été formellement interdit que par un nombre limité d'agences de crédit export, dont la France, le Canada, le Royaume-Uni et la Suède.

## Annexe 2 :

### Financements exports et filière pétrolière et gazière

Les agences de financement export restent massivement exposées au secteur pétrolier et gazier

**De façon générale, l'activité des agences de crédit export reste très liée au secteur pétrolier et gazier qui aurait représenté plus de 35% des engagements en 2019.** Ainsi, en Italie, aux Pays-Bas et en Espagne par exemple, les portefeuilles afférents représentent de l'ordre de 15% à 30% de l'encours. Le secteur a même représenté 60% des montants pris en garantie par GIEK, l'agence de crédit export norvégienne.

**La France est comparativement moins exposée au secteur des hydrocarbures en matière de garanties publiques au commerce extérieur que d'autres pays européens.** Avec environ 400 M€ (et un encours représentant 4% du portefeuille), Bpifrance Assurance Export ne représenterait guère plus de 2% de l'activité de soutien export publique mondiale dans le secteur.

L'arrêt unilatéral des financements français au secteur ne présente qu'un effet de levier limité pour peser sur le marché et les émissions de gaz à effet de serre.

**Le lien entre arrêt des financements export en France et réduction des émissions de gaz à effets de serre n'est pas évident.** La France n'est qu'une des sources de financements mobilisés sur les projets auxquels elle apporte son soutien. Si les financements export publics sont indispensables pour les entreprises françaises se positionnant sur ces projets, le soutien public français n'est à l'inverse, pas nécessaire à la réalisation du projet.

**Seule la cessation d'un nombre suffisant de pays permettrait de peser, qualitativement et quantitativement, sur l'exploitation et la mise sur le marché des énergies fossiles à l'échelle mondiale.** En l'absence d'initiative internationale, il est à craindre que la seule conséquence d'un arrêt de l'octroi des financements exports soit la disparition des entreprises françaises des grands appels d'offres internationaux avec un effet direct sur la création de richesses et l'emploi en France ainsi que sur la réduction du déficit de la balance commerciale. **Une cessation des garanties export à un niveau échelon uniquement européen ne serait pas non plus une solution entièrement satisfaisante.** Cette situation laisserait de fait le champ libre à des groupements nord-américains et asiatiques moins soucieux de l'urgence climatique que les industriels européens.

**Au vu donc de l'absence d'initiative internationale sur la cessation des soutiens publics aux filières parapétrolières et paragazières, différents scénarios d'infléchissement de la doctrine nationale sont envisagés.** Ces scénarios se veulent à la fois ambitieux pris indépendamment et susceptibles d'inspirer nos partenaires afin de créer l'effet d'entraînement qui fait aujourd'hui défaut pour peser véritablement sur les projets et les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial.

## Annexe 3 :

### Réformer le cadre multilatéral pour favoriser les projets durables

Au-delà de la mise en œuvre de mesures restrictives, l'intégration d'une politique climat pour les agences de soutien public aux exportations doit se faire par le biais du développement de mesures incitatives appropriées pour mieux soutenir les projets contribuant à atteindre nos objectifs climatiques.

Le développement de mécanismes de soutien plus poussés pour les industries durables est susceptible de prendre une importance nouvelle dans le contexte d'un paquet de relance économique européen vert, lorsque pour la première fois dans de nombreux pays, l'octroi de fonds publics est conditionné à des engagements environnementaux.

À l'heure actuelle, l'octroi de crédits à l'exportation et d'autres mécanismes de financement subordonnés à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est régi par le règlement de l'Union européenne sur les aides d'État et par l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Le cadre de l'Arrangement de l'OCDE définit les limites des modalités et conditions financières applicables à l'octroi d'un soutien public aux crédits à l'exportation - par le biais de taux subventionnés ou de garanties d'État, entre autres.

En l'état de l'Arrangement OCDE, les marges de manœuvre pour financer davantage des projets durables sont extrêmement limitées : des marges de manœuvre existent seulement dans le cadre de politiques nationales qui tendent à appliquer des règles plus strictes que celles de l'Arrangement de l'OCDE. Le cadre existant offre peu de flexibilité pour soutenir efficacement les projets éligibles, et une réflexion d'ensemble est nécessaire.

**Afin de mieux soutenir les projets durables et compatibles avec nos ambitions climatiques, une réflexion sur l'identification de ces projets est nécessaire.** Il est particulièrement important d'aller au-delà du seul soutien aux énergies renouvelables. S'il est important de contribuer à la croissance des énergies renouvelables, la décarbonation des secteurs fortement émetteurs doit également être une préoccupation et une priorité essentielle. In fine, cela conduirait à soutenir davantage toutes les activités économiques ayant un rapport avec le changement climatique: énergie, transports, construction, fabrication, etc.

**La Taxonomie européenne des activités durables constitue une référence qui permettra une telle identification.**

Le règlement européen sur la taxonomie européenne des activités durables publié en juin 2020 au Journal officiel de l'Union européenne a vocation à devenir le système métrique ou « langage commun » du caractère durable des activités économiques et constitue une étape essentielle en vue de la redirection des flux de capitaux vers la transition bas-carbone. Ce projet de règlement vise à lever les obstacles de fonctionnement du marché intérieur relatifs au financement de projets durables via l'harmonisation de la définition des projets qualifiés de « durables » et de transition.



Ce référentiel commun à l'Union européenne a vocation à être utilisé par l'ensemble des acteurs financiers et définit un projet ou actif durable comme toute activité économique répondant à deux conditions : apporter une contribution substantielle à au moins l'un des six objectifs environnementaux, d'une part, tout en évitant des effets négatifs significatifs sur les cinq autres objectifs, d'autre part.

Ces six objectifs environnementaux sont les suivants :

- (i) l'atténuation du réchauffement climatique ;
- (ii) l'adaptation au réchauffement climatique ;
- (iii) l'usage durable de l'eau et des ressources marines ;
- (iv) la transition vers une économie circulaire ;
- (v) la prévention de la pollution ;
- (vi) la protection de la biodiversité et des écosystèmes.

S'adressant aux acteurs financiers, la taxonomie européenne est une méthodologie particulièrement adaptée pour les institutions financières comme les assureurs crédits qui pourraient souhaiter définir des méthodes de sélection des projets durables et compatibles avec les accords de Paris. Elle s'impose en effet comme leur norme obligatoire de reporting et devrait donc devenir un cadre d'évaluation standard de la durabilité d'un projet.

La France a ainsi déjà fait le choix de la Taxonomie pour octroyer son mécanisme de « bonus climatique » et pousse pour une transposition de ce texte dans l'Arrangement OCDE.

