

Les crédits à l'exportation

Marc Maindrault

Volume 8, numéro 4, 1977

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700821ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700821ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Maindrault, M. (1977). Les crédits à l'exportation. *Études internationales*, 8(4), 630–647. <https://doi.org/10.7202/700821ar>

LES CRÉDITS À L'EXPORTATION

UN ESSAI DE PRATIQUES ET DE POLITIQUES NATIONALES DE CONTENU CONVERGENT DANS LE DOMAINE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION : LE « CONSENSUS » INTERNATIONAL SUR LES FINANCEMENTS À L'EXPORTATION DE BIENS ET SERVICES CIVILS BÉNÉFICIAANT D'UN SOUTIEN OFFICIEL.

Marc MAINDRAULT *

I – INTRODUCTION

A – Les données internationales du problème

Les exigences actuelles d'un « nouvel ordre économique mondial » montrent assez la nécessité pour les pays industrialisés de repenser leur avenir économique en des termes désormais géostratégiques face au défi d'une nouvelle division internationale du travail. En effet, tout concourt à penser que les pays en développement continueront, demain, de miser sur les industries à main-d'œuvre intensive, le traitement de leurs ressources naturelles ainsi que les industries grosses consommatrices d'énergie comme la pétrochimie ou le raffinage des métaux ferreux, laissant aux industries des pays développés le soin de perfectionner toujours plus leurs productions et leurs ventes d'informatique, d'électronique, d'aéronautique, de nucléaire ainsi que de biens d'équipement.

Ce redéploiement de la production et, partant, du commerce international issu directement de la crise pétrolière contraint les pays consommateurs d'énergie et de matières premières à un accroissement de leurs exportations pour tenter d'équilibrer leurs balances commerciales. Il n'est, dès lors, pas surprenant de constater que les pays industrialisés s'efforcent de promouvoir leurs ventes non seulement sur la base du prix, de la qualité et des délais de livraison, mais aussi par l'offre de conditions de crédit sans cesse plus attrayantes. Aussi bien, l'intervention directe des États, prenant à leur charge le financement des exportations par l'octroi d'un prêt, s'est-elle transformée délibérément en un instrument de concurrence commerciale sans répit.

Or, de telles interventions présentent deux inconvénients majeurs :

- elles s'analysent en des charges supplémentaires pour les Trésors publics nationaux et/ou en une mobilisation excessive des fonds et encours bancaires ;

* *Docteur en Droit.*

- enfin, leur efficacité est, par essence, toujours provisoire. En effet, par le processus d'alignement bien connu en matière de crédits à l'exportation, nombre de ces mesures de soutien sont adoptées par les pays concurrents, en sorte que cette situation bénéficie de manière excessive aux pays clients.

À ces inconvénients nés d'une approche nouvelle caractérisée par le souci des pays industrialisés d'élargir, à tout prix, leurs marchés d'exportation, et singulièrement celui des biens d'équipement, pour des motifs liés soit à l'emploi, soit à des situations régionales ou sectorielles difficiles, il apparaît que ni les méthodes de concertation internationale jusqu'à présent en vigueur, ni l'élaboration, en ordre dispersé, de règles communes par trop parcellaires et lacunaires, ne sauraient apporter de réponses satisfaisantes. Sans doute, la conclusion d'accords sectoriels fixant des grilles de durée de crédit pour un certain nombre de biens de consommation et d'équipement légers au sein de l'Union de Berne ¹, de même que la mise en œuvre, dans le cadre de l'OCDE, d'arrangements « sectoriels » relatifs, cette fois, à des équipements lourds, sont-elles en mesure de rationaliser certaines pratiques nationales d'exportation mais ne sont pas, à l'évidence, susceptibles de mettre un frein significatif aux dangers de la surenchère.

C'est précisément, à mettre de l'ordre dans la confusion actuelle qui règne en la matière, que s'attachent les « lignes directrices » dans le domaine des crédits à l'exportation, en faisant effectuer à la discipline et même à l'harmonisation des politiques nationales de soutien public aux crédits à l'exportation, un saut qualitativement décisif.

B - Historique de la négociation du « consensus » sur les « lignes directrices » concernant l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien des pouvoirs publics

Écrire l'histoire des travaux préparatoires à l'adoption du consensus sur les « lignes directrices » concernant l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un « directoire mondial » vers un « cartel » de tous les pays fournisseurs de ciment progressif du centre d'impulsion, de négociation et de participation initial, d'un « directoire mondial » vers un « cartel » de tous les pays fournisseurs de crédits. En effet, durant une première phase allant de la fin de 1973 à mars 1977, il revint aux membres les plus influents du groupe des Dix ² (lequel rassemble les nations industrialisées du Comité intérimaire des Vingt émanant lui-même du Fonds monétaire international) d'initier puis d'expérimenter avec succès ce « consensus », dès le 1^{er} juillet 1976.

Auparavant, dès la fin de 1973, et au début de l'année 1974, différents entretiens préliminaires étaient intervenus, au plan national, au cours desquels l'opportunité avait été relevée de rechercher si et dans quelles conditions il serait

1. L'Union internationale d'assureurs des crédits et des investisseurs, communément appelée « Union de Berne » groupe actuellement 34 organismes appartenant aux principaux pays exportateurs au monde.

2. Les États-Unis, le Canada, le Japon, la RFA, la France, le Royaume-Uni et l'Italie.

possible d'adopter des mesures freinant la compétition en matière de crédits à l'exportation notamment – eu égard au relèvement des taux pratiqués par l'Eximbank des États-Unis – par le truchement d'un taux d'intérêt minimum.

Dans cette perspective, c'est au cours de réunions en septembre 1973 à Nairobi, et en janvier 1974 à Rome, au niveau du Conseil des gouverneurs du FMI que l'opportunité fut reconnue, pour la première fois, de promouvoir des efforts pour tenter de parvenir à des orientations convergentes des pays fournisseurs de crédits dans le domaine des crédits à l'exportation. À cet effet, en février 1974, à l'invitation du ministre des Finances de la RFA, de la France, du Royaume-Uni, du Japon et de l'Italie se rencontrèrent à Bonn en vue de confronter leurs vues sur les problèmes afférant au financement de leurs exportations. Il fut alors admis que la poursuite de l'escalade dans le domaine des termes et conditions de financement devait être freinée en limitant, d'une part, la durée du crédit et en alignant, d'autre part, les taux d'intérêt des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien officiel plus étroitement sur ceux du marché, en convenant, pour ce faire, d'un certain taux minimum.

Ces efforts ont conduit à des pourparlers à partir de mai 1974 entre onze partenaires : d'un côté, les États-membres de la Communauté coordonnant, au préalable, leurs positions avec la Commission des communautés européennes ; de l'autre, les États-Unis, le Japon (et, occasionnellement, le Canada invité très épisodiquement par la délégation américaine).

Le but originel de ces négociations était plutôt de mettre au point un *gentlemen's agreement* informel, ouvert à l'adhésion non seulement des pays participant aux discussions mais aussi à d'autres pays industrialisés. En effet, dès cette époque, il apparaissait que seul un accord de caractère informel serait le plus approprié pour conclure des négociations internationales dans un domaine où les techniques nationales varient considérablement d'un pays à l'autre.

Or, dans l'intervalle, en septembre 1974 à l'occasion de la session du FMI, s'est esquissé un accord pour que – sans préjudice de la poursuite des négociations sur le *gentlemen's agreement* – intervienne un relèvement du taux d'intérêt minimum (à 7,5%) applicable à certains crédits à l'exportation d'une durée supérieure à cinq (5) ans ainsi qu'une limitation à trois (3) ans de la durée maximale des crédits sur certaines destinations.

Cependant, par la suite, les pourparlers à « 11 » furent interrompus dans le courant du mois de mai 1975 et la situation ne fut débloquée que lors de la rencontre au sommet de Rambouillet en date des 15, 16 et 17 novembre 1975. En effet, la déclaration finale comportait un point 10 dont l'alinéa 2 précisait : « nous accentuerons également nos efforts pour parvenir à une conclusion rapide des négociations actuellement en cours au sujet des crédits à l'exportation ».

De fait, les contacts furent rapidement intensifiés entre les participants au sommet de Rambouillet au point d'aboutir à la constatation d'une convergence

des points de vue sur certaines conditions à appliquer ultérieurement pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien officiel. Et à l'occasion du sommet de Porto Rico des 27 et 28 juin 1976, les participants, au nombre desquels figurait pour la première fois le Canada, déclarèrent qu'ils étaient parvenus à un consensus³. En pratique, ce consensus avait été finalisé, au préalable, durant la fin du mois de février 1976, au cours de contacts et réunions informels à Paris réunissant les délégations des pays ayant participé au sommet de Rambouillet.

Dès le moment où la Communauté économique européenne a, en date du 14 mars 1977, adopté par une décision du Conseil « les lignes directrices » d'une politique commune dans le secteur des crédits à l'exportation, le centre de gravité des participants au « consensus » s'est progressivement déplacé pour relever, peu ou prou, des organisations internationales de caractère économique, telles qu'à un niveau subrégional : la CEE, et à un niveau mondial : l'OCDE.

En effet, si l'objectif des Communautés européennes était avant tout de rationaliser des pratiques existantes, leur adhésion a provoqué immédiatement le développement d'orientations de contenu convergent entre un nombre croissant de pays fournisseurs de crédits. C'est ainsi que, tour à tour, l'Australie (le 9 novembre 1976), la Finlande (le 9 février 1977), la Suède (le 10 mars 1977), la Confédération helvétique (le 17 mars 1977), la Norvège (le 18 avril 1977), la Nouvelle-Zélande (le 23 mai 1977) et le Portugal (le 7 juillet 1977), soit en pratique la quasi-totalité des membres de l'OCDE, ont adhéré au « consensus » par l'envoi de lettres de leurs délégations permanentes auprès de l'OCDE, au secrétariat de cette organisation internationale⁴.

Par surcroît, les participants aux « lignes directrices » ont tenu leur première réunion dans le cadre même de l'OCDE, certes en dehors, mais néanmoins à l'occasion de la réunion habituelle du groupe de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédits.

En revanche, un petit nombre de pays essentiellement acheteurs et partant bénéficiaires de crédits tels que la Grèce, l'Espagne et la Turquie demeurent en dehors du « consensus » tout en étant membres du groupe pertinent de l'OCDE en matière de crédits à l'exportation.

Enfin, la renégociation du consensus en vue de son renforcement devant intervenir en automne 1977 dans le giron de l'OCDE⁵, on peut se demander si

3. Cf. *déclaration de Porto Rico* : « Nous nous félicitons de l'adoption de la part des pays participants de directives convergentes sur les crédits à l'exportation. Nous espérons que ces directives seront adoptées aussitôt par le plus grand nombre de pays. »

4. En effet, désormais 19 des 22 pays-membres représentés au Groupe des crédits et garanties de crédits du Comité des échanges de l'OCDE appliquent les « lignes directrices ».

5. En effet, il est significatif à cet égard que ce soit le Conseil de l'OCDE, réuni à Paris les 23 et 24 juin 1977, au niveau ministériel, qui ait souligné : « la nécessité de nouveaux efforts en vue d'améliorer et d'étendre le consensus sur les lignes directrices concernant l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant du soutien des pouvoirs publics. »

la déclaration du sommet de Londres tenu les 7 et 8 mai 1977 n'a pas pour ainsi dire eu pour effet, en la matière, que de prendre acte de cette évolution en soulignant :

Nous nous réjouissons de l'action des gouvernements tendant à réduire une concurrence négative dans les crédits à l'exportation qui reçoivent un soutien officiel, et, nous proposons que des efforts ultérieurs soient faits cette année-ci pour améliorer et élargir le consensus actuel dans ce domaine.

Dans cette perspective le Conseil des communautés européennes a d'ores et déjà, le 16 juin 1977, arrêté une nouvelle décision prorogeant jusqu'au 31 décembre 1977, dans tous ses éléments, la décision antérieure du 14 mars 1977, qui venait à échéance le 30 juin 1977.

De leur côté, les autorités australiennes, canadiennes, japonaises et américaines ont communiqué au secrétariat de l'OCDE et aux autres participants au « consensus » que leurs gouvernements prolongeraient également les lignes directrices actuelles pour une nouvelle période de six mois prenant fin au 31 décembre 1977. Ainsi, à ce stade tous les grands pays fournisseurs de crédits sont-ils associés dans un véritable « cartel » d'exportateurs avec le dessein de participer à une action concertée visant à freiner la course au crédit.

Sans doute est-il étonnant de voir figurer au nombre des participants au « consensus » l'Australie et la Nouvelle-Zélande dont on sait qu'ils sont appelés, à l'avenir, à se « tiersmondiser » et à exporter en conséquence essentiellement des matières premières brutes en important les objets manufacturés que leurs industriels incapables de concurrence réelle, localement et sur les marchés extérieurs, ne peuvent produire.

Il demeure que presque tous les pays⁶ qui ont le plus recours aux crédits à l'exportation sont désormais parties au « consensus » : dans l'ordre décroissant : la Suisse, le Danemark, l'Autriche, la Belgique, la Norvège, l'Italie et le Japon pour qui les crédits à l'exportation représentent ou avoisinent la moitié des flux financiers mis à la disposition des pays en développement.

Il s'imposait donc que ces petits pays et le Japon qui, pour sa part, ne pratique que depuis peu l'aide publique au développement, contribuent au premier chef à des efforts de pratiques convergentes dans ce domaine. Quant aux autres participants (Canada, France, Royaume-Uni, États-Unis, etc.), ils comptent parmi les pays fournisseurs traditionnels d'aide et n'admettent dans cette mesure qu'une proportion de crédits à l'exportation plus raisonnable (10% à 30% des flux financiers apportés aux pays en développement).

6. À l'exception notable de l'Autriche et de l'Espagne qui comptent parmi les pays fournisseurs de crédits les plus agressifs en matière de soutien public aux exportations.

II – CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL ET GÉOGRAPHIQUE DES « LIGNES DIRECTRICES » EN MATIÈRE DE CRÉDITS À L'EXPORTATION

Si les limites matérielles du « consensus » (*types de crédits à l'exportation* devant être soumis à une réglementation) sont étendues, leur champ d'application territorial (*pays acheteurs* régis par ces normes) présente une caractéristique originale : celle de déterminer le contenu des « lignes directrices » elles-mêmes. En effet, le « consensus » prévoit une différenciation des taux d'intérêt minima ainsi que des durées maximales de crédits non pas selon la nature du crédit (crédit de fournisseur, crédit acheteur ou financier) ni selon le type de produits mais suivant une classification tripartite des pays bénéficiaires de crédits à l'exportation répartis en pays relativement riches, intermédiaires et relativement pauvres.

A – Champ d'application matériel des lignes directrices

Définir les contours des domaines régis par les « lignes directrices », c'est s'exposer à découvrir que les facteurs d'extension l'emportent sur les facteurs de restriction. En effet, si un nombre significatif d'opérations se situent en dehors des « lignes directrices », c'est en fait pour être justiciables d'autres normes internationales.

Quoi qu'il en soit, le principe général est l'application des lignes directrices aux crédits commerciaux ainsi qu'aux contrats de *leasing* à l'exportation d'une durée égale ou supérieure à deux ans, bénéficiant d'un soutien officiel avec une liste d'exceptions aussi succincte que possible : outre le cas évident d'alignement sur des concurrences tierces offrant des conditions de crédit plus larges que celles définies dans les « lignes directrices », quelques exclusions concernant les matériels lourds relevant d'accords sectoriels OCDE déjà en vigueur ou en cours de négociation.

Ainsi, dans les faits, environ 60 à 75% des transactions conclues sur la base d'une durée de crédit de plus de cinq ans et notifiées en tant que telles à l'Union de Berne relèvent intégralement, s'agissant des taux d'intérêt, de la durée du crédit et de la part payable à crédit, des lignes directrices ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Navires | 4,9% | 16,5% | 30,3% | 11,2% | 11,2% |
| Autres secteurs et produits totalement exclus du consensus | 18,7% | 13,2% | 8,6% | 16,9% | 19,7% |
| Secteurs et produits couverts par le consensus | 76,4% | 70,3% | 61,1% | 71,9% | 69,1% |

Pour autant, ces crédits et garanties de crédit doivent répondre à une condition limitative tenant à la nécessité d'une intervention publique. Cette

précision revêt une grande importance dans la mesure où en raison de la structure de leurs systèmes nationaux de financement des exportations, il peut arriver que certains pays ne sont pratiquement pas à même de contrôler l'existence d'un taux d'intérêt minimum, sauf à refuser l'octroi de la garantie pour le compte ou avec le soutien de l'État pour des contrats qui comporteraient un taux d'intérêt ne respectant pas celui défini par les lignes directrices. Si le corps même des « lignes directrices » ne retient aucune définition du soutien public, on sait que, classiquement, ce dernier revêt deux modalités bien distinctes :

- les unes s'analysent en des décaissements de fonds publics à l'instar des concours financiers accordés pour les crédits à l'exportation, soit par l'État, les collectivités publiques et les organismes qui ont reçu le mandat général ou spécifique d'octroyer des crédits à l'exportation ou encore des facilités officielles de garanties d'assurance-crédit accordées dans le but de réduire les taux d'intérêt ;
- les autres, en revanche, tiennent du transfert pur et simple de ressources financières vers le secteur externe, lequel transfert en l'absence de telles mesures n'aurait pu se produire (comme la réglementation publique des taux de rémunération des banques).

A contrario, un crédit qui serait purement privé en raison de l'origine des fonds et/ou du fait qu'il ne ferait pas l'objet d'une demande de garantie ne serait en tout état de cause pas soumis « aux lignes directrices ». Une telle exclusion n'est, au demeurant, nullement à déplorer : l'existence, en effet, de concurrences tierces non appuyées par un soutien officiel est antinomique de tout progrès dans le domaine de la concertation internationale.

En second lieu, « les lignes directrices » ne sont pas d'application soit de façon totale soit de façon partielle à l'égard d'un certain nombre de domaines et secteurs.

Relèvent des secteurs totalement exclus les équipements lourds déjà régis par des accords sectoriels en vigueur, voire de simples déclarations de « *standstill* » de l'OCDE comme les aéronefs, les hélicoptères⁷, les centrales nucléaires⁸ et les navires⁹.

Implicitement, dans le cas où l'une des conditions de crédit définies par le « consensus » ne serait pas réglementée par de tels accords sectoriels, les

7. Déclaration du *statu quo* sur les conditions de crédits à l'exportation dans le secteur des avions subsoniques et des hélicoptères émanant du groupe du Comité des échanges de l'OCDE en date du 15 et 16 mai 1975.

8. Déclaration de *statu quo* de la même date comportant toutefois une orientation maximale puisque cette déclaration note que les conditions les plus favorables pratiquées sont de 15 ans pour la durée et de 10% pour les acomptes.

9. Résolution du Conseil de l'OCDE relative à un arrangement concernant les crédits à l'exportation des navires en date du 18 juillet 1974 : acomptes minima de 30%, durée maximale de 7 ans quel que soit le pays de destination et taux d'intérêt minimum de 8% (avec toutefois une clause dérogatoire pour les transactions d'aide au développement).

dispositions du « consensus » lui seraient applicables ; de même qu'une partie aux « lignes directrices » qui ne serait pas signataire d'un accord sectoriel OCDE devrait s'engager à appliquer pour ces équipements les dispositions du « consensus ». Enfin, le « consensus » ne couvre pas l'exportation de produits agricoles, d'équipements et de services militaires, non plus qu'il ne porte préjudice aux engagements et accords en vigueur jusqu'à la date d'expiration de ceux-ci.

Au nombre des exclusions partielles figurent une bonne part de l'aide publique au développement ainsi que d'autres arrangements sectoriels OCDE relatifs aux usines sidérurgiques, aux centrales conventionnelles et aux stations terrestres pour satellites de télécommunication.

En effet, le « consensus » ne régit pas ceux des crédits commerciaux qui font partie d'un système national d'aide au développement ni *a fortiori* les crédits accordés à des fins purement d'aide. La raison en est que les enceintes internationales appropriées n'ont jamais pu aboutir à une délimitation nette entre crédits commerciaux et crédits d'aide, rendant par là même tout effort de discipline internationale illusoire.

Dans ce contexte, tout crédit comportant un élément don (ou d'aide) de 25% ou plus selon la définition du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE est exclu des « lignes directrices »¹⁰. En définitive, ne sont visés sur le seul terrain des règles de procédures (cf. *infra*, sous III B) que certains crédits liés en fonction d'un certain pourcentage d'élément « don ». En outre, les ventes de stations terrestres pour satellites de télécommunications, de centrales de type conventionnel et d'aciéries ne sont pas concernées, en tous leurs éléments, par les « lignes directrices » sauf le respect de certaines conditions de crédit et de quelques règles procédurales.

C'est ainsi que seules les « lignes directrices » concernant les taux minima d'intérêt peuvent s'appliquer aux transactions concernant des ventes de stations terrestres pour satellites de télécommunications, qui, pour le reste (acomptes et durées maximales de crédit), continuent de relever de l'arrangement pertinent de l'OCDE¹¹. Enfin, si les usines sidérurgiques et les centrales conventionnelles sont, en principe, exemptées de l'application des lignes directrices afférentes à la durée du crédit, il demeure que l'intention des parties est d'observer, d'une part, une

10. L'élément de libéralité a été défini par le CAD comme étant égal à la valeur nominale de l'engagement financier diminuée du montant actualisé de l'amortissement et des intérêts prévus sur la base d'un taux d'actualisation de 10%. En pratique, des tableaux dits « tables d'Ohlin » permettent de calculer cet élément don des prêts en fonction de cinq paramètres : le taux d'intérêt annuel, le nombre d'échéances par an, le taux d'actualisation, le délai de franchise et, enfin, la durée du crédit.

Pour une analyse théorique de ce problème, voir l'article de Patrick Guillaumont, « L'Aide internationale au développement (note sur trois concepts principaux) », *Revue économique* n° 6 de novembre 1968, pp. 975 à 1003.

11. Résolution du Conseil de l'OCDE relative à un arrangement concernant les crédits à l'exportation de stations terrestres pour satellites de télécommunication adoptée le 27 juin 1974 : acomptes minimum de 10% et durée maximale de crédit de huit ans.

durée maximale de crédit de douze ans et, d'autre part, certaines disciplines d'ordre procédural.

B – Étendue territoriale des « lignes directrices » en matière de crédits à l'exportation

Si – on l'a vu précédemment – les parties au « consensus » recouvrent en fait la quasi-totalité des principaux pays fournisseurs de crédits, la caractéristique majeure du consensus est de subdiviser les pays acheteurs destinataires des crédits en trois groupes :

- les pays riches et hautement développés ;
- les pays moyens ou intermédiaires ;
- et enfin, les pays moins développés et relativement pauvres.

Une telle classification s'inspire, à l'évidence, de plusieurs considérations :

- les unes, de caractère purement technique, sont en fait un essai de transposition, au plan des crédits à l'exportation, des principes de modulation des primes d'assurance-crédit en vigueur chez la plupart des assureurs-crédits (à l'exception notable de la République fédérale d'Allemagne et de la Suisse qui admettent des taux de prime uniformes, quel que soit le pays acheteur) ;
- les autres tiennent à des considérations proprement politiques : elles s'énoncent en une volonté d'éviter toute nouvelle pénalisation des pays en développement, mais de pratiquer une politique plus prudente vis-à-vis des pays de l'Est¹² et, enfin, de durcir sensiblement les conditions de crédit à destination des pays riches.

Le caractère volontairement composite de cette liste apparaît si on la compare avec la classification simple qui prévaut à l'heure actuelle dans nombre de pays fournisseurs de crédits, et notamment parmi les États-membres de la Communauté, consistant à faire nettement le départage entre pays industrialisés à économie de marché, pays à commerce d'État et pays en développement.

Par ailleurs, son aspect simplificateur ne résiste pas à l'examen : en effet, si cette liste découle peu ou prou des statistiques de PNB par têtes admises internationalement (pays relativement « riches » : PNB/habitant supérieur à \$3000 ; pays moyens : PNB/habitant entre \$1000 et \$3000 ; et pays relativement « pauvres » : PNB/habitant inférieur à \$1000) ; elle ne tient pas suffisamment compte du volume des réserves officielles de change exprimées, par exemple, en nombre de mois d'importation, et ne prend par là-même pas en considération des situations particulières d'acheteurs publics de pays disposant d'importantes réserves de change tels que l'Irak, le Nigeria et le Venezuela.

Quoi qu'il en soit, l'intérêt primordial d'une telle répartition tripartite des destinataires de crédits est d'entraîner une différenciation pour la plupart des conditions de crédit maximales fixées dans les lignes directrices.

12. Les pays socialistes européens ont en effet recours de façon pratiquement systématique aux crédits pour financer leurs importations et, de ce fait, leur endettement est aujourd'hui si élevé qu'il représente un an et demi du total des recettes annuelles en devises du C.A.E.M.

III – RÈGLES DE FOND ET RÈGLES DE PROCÉDURE ÉNONCÉES PAR LE « CONSENSUS » EN MATIÈRE DE CRÉDITS À L'EXPORTATION

Les conditions de la concurrence internationale rendent irréaliste la fixation de règles contraignantes dans le domaine des crédits à l'exportation. Dans ces conditions, il est habituellement fait appel à des normes « programmatiques », de caractère non contraignant, assorties, le plus souvent, au cas où il serait envisagé de s'en écarter, de dispositions de procédure s'analysant en une information réciproque des parties, pouvant aller jusqu'à la discussion et la consultation mutuelles.

A – Règles de fond

Le « consensus » prévoit en ce qui concerne les crédits commerciaux à l'exportation d'une durée de plus de deux ans un certain nombre de règles essentielles régissant les trois conditions fondamentales du crédit : le taux d'intérêt, la durée maximale du crédit et les acomptes.

Certes, de telles normes ne sont pas obligatoires puisqu'il est toujours loisible d'y déroger en raison de concurrences extérieures et sous peine de pertes de marché. En effet, par dérogation aux lignes directrices, toute partie pourra accorder, après notification simultanée aux autres parties, des conditions de crédit plus favorables pour s'aligner soit sur une concurrence tierce directe et bénéficiant d'une intervention publique non conforme aux « lignes directrices », soit, à titre transitoire, sur les conditions de lignes de crédit ou d'autres accords bilatéraux en vigueur entre une autre partie et un pays tiers jusqu'à la date de leur expiration. Néanmoins, ces « lignes directrices » apparaissent très étendues puisqu'elles couvrent l'ensemble de la gamme des conditions de crédit, y compris très indirectement le financement et la garantie des dépenses locales. Au demeurant, cette exhaustivité est de nature à éviter des situations qui s'analyseraient en des transferts sur des conditions non couvertes par le « consensus », d'interventions officielles génératrices de distorsions de concurrence.

Les parties aux « lignes directrices » s'engagent à ce que les interventions publiques sur les taux d'intérêt, la longueur du crédit et les acomptes de chaque crédit à l'exportation d'une durée supérieure à deux ans et/ou de chaque contrat de *leasing* soient calculés de façon à aboutir aux « lignes directrices » suivantes :

| | <i>Pour les pays tiers considérés comme</i> | | |
|--|---|-----------------------|----------------|
| | <i>riches</i> | <i>intermédiaires</i> | <i>pauvres</i> |
| a) Paiements minima effectués jusqu'à la livraison, incluant ceux effectués à la livraison | 15 % | 15 % | 15 % |
| b) Taux minimum d'intérêt pour les crédits de 2 à 5 ans | 7,75% | 7,25% | 7,25% |
| c) Taux minimum d'intérêt pour les crédits de plus de 5 ans | 8 % | 7,75% | 7,50% |
| d) Durée maximum de crédit | 5/8½ ans | 8½ ans | 10 ans |

Ainsi, les « lignes directrices » prévoient-elles des règles soit minimales, soit maximales non seulement pour le couple fondamental taux d'intérêt/durée du crédit, mais également pour les acomptes et, partant, indirectement pour les dépenses locales.

1 – « LIGNES DIRECTRICES » D'ORDRE MAXIMAL

Durées maximales de crédit

Avant l'entrée en vigueur des « lignes directrices », prévalait en la matière une règle tacite, émanant de l'Union de Berne, au demeurant complètement dépassée, qui voulait que les crédits internationaux ne fussent pas consentis pour une période supérieure à cinq ans.

Pour ce faire, chaque membre de l'Union de Berne s'engageait à communiquer au secrétariat, tous les cas où aurait été garantie la bonne fin de crédits accordés pour un terme supérieur à cinq (5) ans. Force est de reconnaître néanmoins que toute une série de transactions concernent aujourd'hui des fournitures d'une durée excédant cinq (5) ans.

Néanmoins, si le « consensus » apporte à cet égard d'importants correctifs, il maintient fondamentalement la même approche.

En effet, pour la première fois dans une réglementation internationale en matière de crédits à l'exportation, les durées de crédit sont modulées non pas en fonction de considérations sectorielles (nature de la fourniture à crédit de tel ou tel bien de consommation et/ou d'équipement) mais elles varient selon la catégorie du pays de destination.

C'est ainsi que les parties s'engagent à ce que les crédits à l'exportation soutenus par des facilités officielles ne dépassent pas – sans préjudice du respect de durées bien plus courtes en usage pour la plupart des transactions – une durée maximale de 8,5 ans pour les pays intermédiaires, étant entendu toutefois que cette durée maximale est portée à 10 ans pour les crédits à destination des pays relativement pauvres, et ramenée de 5 à 8,5 ans pour les crédits à destination des pays relativement riches. Pour autant, le « consensus » n'évite cependant pas tout malentendu technique en ce qui concerne l'application de telles normes de durée. En effet, le point de départ de la durée du crédit n'est nullement délimité dans les « lignes directrices » elles-mêmes. Certes, le problème ne se pose pas en réalité pour les crédits financiers dans la mesure où le point de départ du crédit est nécessairement la date de mise à disposition des fonds au bénéfice de l'emprunteur. Il n'en va pas de même pour les crédits de fournisseur où il semble qu'il faille recourir, en l'absence de toute définition dans le « consensus » lui-même, aux solutions dominantes adoptées dans les recommandations de l'Union de Berne sur les points de départ du crédit.

Il apparaît beaucoup plus regrettable que le « consensus » ne prenne pas parti sur le problème de la durée optimale des crédits commerciaux destinés à des projets de nature strictement commerciale et, de ce fait, rapidement rentables.

En effet, le délai de remboursement de tels projets devrait en principe être lié à l'amortissement technique des installations. N'ayant pas été en mesure de retenir une telle approche, le « consensus » s'expose à connaître deux écueils :

- des échéances de remboursement dépassant inévitablement la vie des équipements exportés constitueront une charge indésirable tant pour les entreprises bénéficiaires que pour la balance des paiements et l'effort global de développement de nombre de pays relativement « pauvres » ;
- l'absence de toute liste de projets ou de fournitures à rentabilité immédiate et à amortissement rapide auxquels seraient réservés de façon exclusive les crédits à l'exportation garantis et le fait de ne pas retenir corrélativement des durées maximales de crédit variant pour chaque catégorie de projet selon la durée normalement admise pour leur amortissement ne permettront pas d'atteindre l'optimum dans l'utilisation de l'aide.

Ces carences ont conduit les autorités canadiennes à préconiser dans la perspective de la renégociation du « consensus » une plus grande souplesse dans la fixation des délais de remboursement en fonction notamment des caractéristiques de chaque projet.

2 - « LIGNES DIRECTRICES » D'ORDRE MINIMAL

a) *Dispositions relatives aux acomptes*

Les parties aux « lignes directrices » s'engagent à ce que – pour les crédits à l'exportation soutenus par des facilités officielles –, soit sous forme d'interventions publiques, soit sous forme d'octroi de garanties et d'assurance pour le compte ou avec le soutien de l'État ou d'une autre collectivité publique, les acomptes exigibles – au plus tard à la date constituant le point de départ du crédit défini par l'Union de Berne – soient uniformément de 15% au moins.

Pour importante qu'elle soit, une telle norme spéciale relative aux acomptes ne revêt, en définitive, pas un intérêt majeur dans la mesure où elle ne comporte pas des conséquences décisives sur la question lancinante des dépenses locales, alors que, par ce biais, les « lignes directrices » auraient pu « légiférer » en quelque sorte sur un système de fixation d'un plafond forfaitaire et absolu pour les dépenses locales.

Il faut rappeler, à cet égard, que les membres du groupe OCDE sur les crédits et garanties de crédits à l'exportation ont déclaré, le 15 mai 1975, qu'ils seraient en mesure de suivre à partir du 1^{er} juillet 1975 des pratiques convergentes en matière de dépenses locales, consistant à ne pas accorder de crédits ou garanties de crédit au-delà de cent pour cent de la valeur des biens et services exportés. En d'autres termes, en vertu d'une telle règle, le montant des dépenses locales pouvant bénéficier de crédits avec le soutien public ne doit pas excéder les paiements à recevoir pour les biens et services exportés jusqu'à l'achèvement des obligations contractuelles de l'exportateur. Or, les « lignes directrices » – en admettant implicitement un pourcentage de dépenses locales d'au moins 15% correspondant à la quotité minimale des acomptes qu'elles exigent –

ne contribuent nullement à renforcer la tendance qui prévaut désormais dans les enceintes internationales et qui consiste à freiner le laxisme de plus en plus grand dans le financement des dépenses locales.

Il est, dès lors, permis *de lege ferenda* de se demander s'il n'aurait pas été plus approprié de faire des dépenses locales une quatrième ligne directrice : « quotité maximale de financement et de garanties des dépenses locales », ce qui aurait permis, en outre, un traitement différencié des pays acheteurs en la matière et, par conséquent, une certaine limitation géographique du soutien des dépenses locales, principalement pour les ventes de crédits à destination des pays les plus riches et des pays de l'Europe de l'Est.

b) *Taux d'intérêt minimum*

Les « lignes directrices » prévoient une double modulation des taux minima d'intérêt. En effet, ces derniers varient tant en fonction de la durée du crédit accordé que de la destination géographique de la fourniture exportée.

S'agissant des crédits à moyen terme (2 à 5 ans), les parties aux lignes directrices s'engagent à ce que les interventions publiques pratiquées sur le taux d'intérêt de chaque crédit à l'exportation soient calculées de façon à aboutir à un taux au moins égal à 7,75% pour les pays relativement riches et 7,25% pour les pays intermédiaires et relativement pauvres.

En ce qui concerne, en revanche, les crédits à plus long terme (plus de 5 ans), les mêmes taux d'intérêt minima sont portés respectivement à 8%, 7,75% et 7,50% pour les pays relativement riches, intermédiaires et relativement pauvres.

L'édition de normes « programmatiques » en matière de taux d'intérêt minima constitue pratiquement le seul effort possible – à défaut d'être parfait – en vue de contribuer à la lutte contre la surenchère des aides publiques accordées pour améliorer les conditions de concurrence. Sans doute, un arrangement international par lequel les exportateurs seraient convenus de s'abstenir de toutes formes d'interventions publiques eût-il été en apparence plus ambitieux – mais combien hypothétique – quand on sait que ces interventions visent précisément à compenser tout à la fois une distorsion de concurrence et un désavantage compétitif dans les possibilités de financement des exportations. Aussi bien, le schéma simple et réaliste des « lignes directrices » a-t-il le mérite de s'attaquer aux racines mêmes du mal.

En effet, la plupart des programmes de soutien aux exportations en vigueur ont été mis en œuvre pour diminuer avant tout les coûts de financement (et, accessoirement, allonger la durée des crédits et réduire le montant des acomptes) et ce, dans un environnement international qui connaît des taux d'intérêt commerciaux à deux chiffres, pour les crédits à moyen et long terme.

En d'autres termes, si l'existence de l'élément public trouve sa justification dans l'offre de conditions compétitives par rapport aux interventions pratiquées dans d'autres pays, cet élément déclenche à son tour une escalade d'interventions.

En second lieu, il est clair que, dans ce domaine, la seule méthode d'adaptation et de rationalisation praticable demeure la concertation et la coopération internationale, dans la mesure où, précisément, le coût des crédits offerts par les organismes de crédits à l'exportation tend à suivre une évolution distincte de celle des marchés de capitaux. Faute d'une discipline internationale, la détérioration du rapport entre les taux d'intérêt commerciaux et les taux des crédits à l'exportation contribuerait à susciter une escalade incontrôlable des interventions publiques.

Néanmoins, une telle réglementation ne saurait résoudre certains problèmes. C'est ainsi qu'il est mis un frein à certaines interventions publiques dont l'objectif est de favoriser les pays en développement non producteurs de pétrole dans leur niveau de développement, leurs balances des paiements et leurs marchés des capitaux, au profit d'une recherche de niveaux de taux susceptibles d'aider les pays industrialisés à promouvoir leurs exportations et partant à sauvegarder la situation de l'emploi.

Par ailleurs, certains pays industrialisés parties au « consensus » ne seront, à l'évidence, pas en mesure de respecter les « lignes directrices » sur ce point essentiel. Ainsi, par exemple, la seule source de financement des exportations en Suisse réside-t-elle dans des accords de banques commerciales en sorte que les taux offerts ne diffèrent pas des taux normalement rémunérateurs, lesquels sont très bas et sensiblement inférieurs aux taux minima du « consensus ».

De la sorte, les autorités suisses ne peuvent, aux fins de respecter le « consensus », que tenter de recourir à la seule garantie fédérale des exportations. Ainsi, les pays qui font un effort pour financer leurs exportations à des taux qui sont ceux du marché ou qui s'en approchent se trouvent-ils pénalisés par rapport à tous ceux qui seront amenés à considérer le taux d'intérêt minimum convenu comme une norme. Enfin, il est particulièrement regrettable que le « consensus » ne donne, une fois encore, aucune définition du taux d'intérêt minimum, alors que ce dernier constitue pour l'exportateur le principal élément du coût de financement du contrat à l'exportation.

Il semble néanmoins qu'il faille entendre par là, s'agissant des États-membres des Communautés, le taux d'intérêt minimum comme étant le taux de financement des crédits financiers et/ou de refinancement des crédits de fournisseurs¹³ et non le taux contractuel à payer par le bénéficiaire du crédit.

En revanche, en ce qui concerne les États-Unis et le Japon, les taux d'intérêt minima visent essentiellement le taux mixte résultant des interventions de

13. Toutefois, ce taux de financement ou de refinancement exclut les commissions bancaires autres que celles déjà prises en compte pour le calcul des interventions publiques ainsi que les charges d'assurance-crédit à l'exportation. En d'autres termes, les coûts de financement qui ne sont pas perçus pendant toute la durée du crédit (commissions d'attente, frais à payer *flat*) ne doivent pas être inclus dans le taux d'intérêt minimum. S'agissant, au demeurant, des primes d'assurance, leur inclusion s'avérerait impossible, étant donné les différences encore considérables entre les niveaux de primes selon les pays.

l'Eximbank des États-Unis et de l'Eximbank du Japon, à concurrence de certaines quotités et du recours aux crédits bancaires privés pour la fraction subsistante de la part à crédit.

Réglementer seulement le taux de financement à l'exclusion du taux contractuel entre le fournisseur et l'acheteur ne contribue certes pas à renforcer la confiance dans la valeur d'une norme instaurant un taux minimum¹⁴, mais, en revanche, simplifie considérablement la procédure de notification et de discussions éventuelles ainsi que les modalités mêmes de l'alignement en évitant toute confusion qui résulterait de la notification de deux taux d'intérêt.

B – Règles de procédures posées par les « lignes directrices »

Les dispositions régissant le déroulement des procédures introduisent un certain clivage en fonction de la nature des opérations faisant l'objet d'un crédit à l'exportation et/ou d'un crédit d'aide. En effet, les procédures des « lignes directrices » comportent un volet d'information et éventuellement de discussion préalable dès lors que, par dérogation au « consensus », toute partie envisage d'accorder des conditions plus favorables que celles figurant aux « lignes directrices », mais aussi un volet d'information *a posteriori* concernant essentiellement le domaine de l'aide publique au développement.

1 – LE VOLET DE L'INFORMATION ET DE LA DISCUSSION PRÉALABLES AU TITRE DES MATÉRIELS COUVERTS PAR LE « CONSENSUS »

Si les « lignes directrices » ne sont nullement des normes contraignantes ne souffrant aucune exception, il est toutefois prévu qu'au cas où il serait envisagé de s'écarter de ces conditions considérées comme de droit commun, il sera nécessaire de procéder dans une première phase à une information préalable de sept (7) jours communiquée par télex aux autres pays qui ont déclaré qu'ils observeraient des « lignes directrices » similaires et, le cas échéant, dans une seconde phase, à une suspension de la décision finale dans un nouveau délai de neuf (9) jours pour permettre des discussions entre partenaires intéressés. Ce délai total de 16 jours doit permettre aux partenaires consultés, d'une part, et aux autorités de l'État consultant, d'autre part, d'avoir la possibilité de recueillir les observations de leurs partenaires à un stade suffisamment antérieur à la décision finale sur l'opération.

Ainsi, les « lignes directrices » offrent-elles aux partenaires consultés deux possibilités lorsqu'ils font connaître par télex leurs réactions au cours de la période initiale de sept (7) jours. La première consiste à signaler que l'opération en cause n'appelle pas de remarques, étant entendu que l'absence de réponse d'un partenaire consulté dans le délai fixé à cette fin doit être considérée comme équivalant à une absence de remarques. Une deuxième possibilité est de demander qu'il soit procédé à une discussion.

14. L'arrangement de l'OCDE relatif au financement de navires fixe, quant à lui, un taux d'intérêt contractuel minimum qui a donné satisfaction jusqu'à présent pour l'essentiel.

Sans doute, une telle procédure n'est à l'évidence pas contraignante quant à ses résultats puisque l'État consultant est seulement titulaire d'une « compétence liée » s'agissant du respect des obligations d'information préalable, alors qu'il conserve une compétence discrétionnaire en ce qui concerne la décision finale relative à l'octroi des conditions de crédit.

Cependant, ces notifications d'intention de déroger émanant des parties au « consensus » devraient permettre de procéder à un examen régulier et permanent du respect des « lignes directrices » au moyen, le cas échéant, d'un système central d'information qui pourrait être confié au secrétariat de l'OCDE.

En outre, le non-respect en fin de parcours des objections et des réserves des autres pays observant des « lignes directrices » similaires comporte le risque de voir ces partenaires s'aligner à plus ou moins brève échéance sur les conditions que cet État a cru pouvoir accepter dans le cas d'espèce sur la même destination géographique et/ou sur le même type de fourniture sur d'autres destinations.

Enfin, une telle procédure – pour sommaire qu'elle soit – porte en elle-même les germes d'un perfectionnement continu des « lignes directrices ». En effet, le simple fait d'informer les partenaires sur sa pratique nationale du crédit à l'exportation permet à court terme la collecte mutuelle d'une masse notable d'informations. Nul doute que, dans un second temps, la diversité présente des expériences des États parties au « consensus » dans le domaine des politiques de garanties et de crédits ne se transforme en un rapprochement significatif des conditions de crédit par le jeu d'un alignement progressif sur ce qui deviendrait alors de véritables normes.

2 – LE VOLET DE L'INFORMATION PRÉALABLE ET « A POSTERIORI » AU TITRE DES MATÉRIELS PARTIELLEMENT EXCLUS PAR LES « LIGNES DIRECTRICES » AINSI QUE DE L'AIDE

D'autres modalités de l'information préalable sont prévues dans les « lignes directrices » et apparaissent comme la sanction d'imperfections de négociations entre les parties initiales aux négociations préliminaires. Sans avoir le caractère dissuasif ou persuasif d'une consultation mutuelle, ces procédures établissent une jurisprudence de la pratique des États fournisseurs de crédits et peuvent, le cas échéant, permettre l'édiction dans l'avenir de normes internationales adéquates à l'expérience la plus communément admise.

C'est ainsi que, si les États-Unis et le Japon ont retenu une durée maximale de crédit de 10 ans pour les pays relativement pauvres et de 8,5 ans pour tous les autres pays, ils ont prévu d'informer leurs partenaires au « consensus » sept (7) jours à l'avance dans les cas où la durée maximale de cinq (5) ans à destination des pays considérés comme relativement « riches » serait dépassée.

De même, s'agissant des ventes de centrales de type conventionnel et d'aciéries – qui, on le sait, échappent aux orientations en matière de durée dans la limite des pratiques maximales en vigueur – une information préalable de sept (7) jours sera communiquée aux autres pays observant des « lignes direc-

trices » similaires lorsqu'il est envisagé d'accorder une couverture pour des durées qui dépassent celles des « lignes directrices ».

Enfin, pour être exclue en principe du champ d'application des « lignes directrices », toute la matière de l'aide fait l'objet de règles particulières de procédures. Ainsi, tout crédit mixte comportant un élément d'aide de moins de 15%, mais inférieur à 25%, fera l'objet d'une notification rapide et d'un échange immédiat d'informations *a posteriori*, cependant que tout crédit d'aide lié, comportant un élément « don » de moins de 15% fera l'objet d'une notification préalable sept (7) jours à l'avance.

IV – CONCLUSIONS

Le bilan de l'expérience des États ayant participé au « consensus » depuis le début (1^{er} juillet 1976) apparaît satisfaisant. Certes, l'absence totale de définitions dans les « lignes directrices » n'a pas rendu aisé le respect de celles-ci, à mesure, surtout, que le nombre de participants connaissant des systèmes d'assurance-crédit et de crédits à l'exportation fort particularistes¹⁵ augmentait de façon sensible.

Il reste qu'indubitablement l'existence de cet arrangement intergouvernemental a facilité la tâche des autorités nationales de tutelle pour les crédits à l'exportation face aux demandes pressantes de certains acheteurs et de leurs gouvernements de se voir accorder des conditions de crédits excessivement généreuses.

Cependant, si la structure d'ensemble des « lignes directrices » ne saurait, sans danger excessif, être mise en cause, le « consensus » semble pouvoir être amélioré sur plusieurs points.

Il en va ainsi de certains produits totalement ou partiellement exclus des lignes directrices qu'il serait opportun de réintégrer comme les centrales nucléaires, les aciéries et les stations terrestres de télécommunications. De même, il paraîtra de plus en plus délicat d'admettre des durées maximales de crédits de 8,5 ans à destination des pays relativement riches qui correspondent, en fait, peu ou prou aux adhérents actuels au « consensus », grands fournisseurs de crédits et non pas pays récipiendaires de crédits.

Enfin, sur le plan de la procédure, le « consensus » gagnerait à prévoir une réglementation selon laquelle, avant de procéder à l'alignement, devrait être adressée une demande au gouvernement du pays concurrent pour savoir si un crédit à l'exportation déterminé bénéficie des aides financières publiques incriminées. Dans cette mesure, le fait de ne pas répondre à la demande pourrait être assimilé à une réponse affirmative. Par ailleurs, il pourrait être souhaitable

15. Voir, à cet égard : *Les systèmes de financement des crédits à l'exportation dans les pays-membres de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris, 1976, 157p.

de prévoir que lorsqu'un adhérent au « consensus » ayant notifié son intention de dépasser les « lignes directrices » en arrive au stade de la décision finale, il doit notifier cette décision à tous les autres adhérents afin que par là s'instaure un contrôle *a posteriori* permettant de savoir si l'adhérent consultant a été à même de réviser les conditions initiales de son soutien en fonction des réserves qui ont été faites.

Il demeure que l'adoption de ce « consensus » ne semble pas à la hauteur des problèmes essentiels qui investissent, à l'heure actuelle, de toutes parts les démocraties industrielles. En effet, pour payer la facture pétrolière et compenser le plafonnement de leur consommation intérieure, ces dernières livrent des usines « clef en mains » et des équipements bénéficiant de la toute dernière technologie et à des conditions de crédit qu'une concurrence accrue rend chaque jour plus favorables.

Mais les productions, en Asie du Sud-Est, en Afrique et au Moyen-Orient, que permettent à la fois cette technologie avancée et une main-d'œuvre à bas prix, sont destinées à nos propres marchés, en sorte que nous créons de nous-mêmes les causes objectives de notre propre déclin.