

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

~~NOTE D'INFORMATION~~
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Brussels, June 1977

HARMONIZATION OF CREDIT INSURANCE AND EXPORT CREDIT GUARANTEES¹

The Commission has recently submitted to the Council a proposal for a directive laying down uniform principles to be applied by the Member States in their systems of credit insurance and export credit guarantees.

The directive is based on Article 113 of the Treaty establishing the EEC, which provides that "... the common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to ... export policy ...". Export credit plays a major role in international trade, particularly in the field of investment goods, machinery and equipment, manufacturing and construction projects, etc. For exports of this type not only does the duration of the export credits traditionally granted generally exceed two years, but international competition is also particularly keen and the intervention of public powers is likely to have a direct effect on the competitiveness of exporters.

The proposal for a directive has two objectives: to eliminate differences between the systems of credit insurance and export credit guarantees in force in the Member States which are liable to distort competition between Community undertakings in markets in third countries and to facilitate cooperation between undertakings of different Member States in the search for external markets.

The directive does not deal with the financial conditions on which export credits are granted, namely the rates of interest and the duration of the credits, since this question is dealt with in a wider context. On 14 March 1977 the Council adopted a decision on the application of certain guidelines concerning in particular minimum interest rates and the maximum duration of credits, which will also facilitate the alignment of policies implemented by other countries which provide export credits.

A new approach

The conditions governing credit insurance and export credit guarantees can be harmonized in two ways: standard texts of insurance policies can be prepared or uniform principles adopted for application by national insurers.

Initially the Commission choose the former approach. In 1970 and 1971, after lengthy preparatory work, the Council adopted three directives on specific types of transactions.² The entry into force of these directives was subject however to the adoption by the Council of several other directives in this field, and particularly on the adoption of a common system of premiums. The Commission put forward several proposals to this end, none of which was adopted, with the result that the three directives remained ineffective.

¹COM(77)10

²Concerning medium- and long-term transactions with public buyers and private buyers and guarantees for short-term transactions against political risks. ./.

This situation induced the Commission in 1974 to disregard the proposals that had been made and to seek agreement on the second approach to harmonization. Preparatory work has been in progress since then with experts from the Member States and with UNICE (Union of the Industries of the European Community), and the way now seems clear for a formal proposal for the harmonization of systems of credit insurance and export credit guarantees by laying down uniform principles which do not require the adoption of standard texts for policies. The principles contained in the directive take into consideration the most up-to-date practices and experience both in respect of credit insurance and credit guarantees and as regards management principles in the banking sector.

The adoption of the directive would entail the repeal of the directives previously adopted by the Council (but which have not entered into force), and the withdrawal of the Commission's earlier proposals on the adoption of common insurance policies that have never been adopted by the Council.

Scope of the directive

The proposal for a directive contains uniform principles to be applied in the systems of credit insurance and export credit guarantees for medium- and long-term transactions with public and private buyers, leaving it to insurers and guarantors to draw up policies which are in accordance with the requirements of the law of their country while based on these uniform principles. In order to ensure that these policies are in accordance with the uniform principles contained in the directive, they will be communicated to the Commission and to other insurers and guarantors before they are finally adopted.

The proposal for a directive covers the three main types of financing of export transactions which are liable to be insured or guaranteed by a public power:

1. Supplier credit

This is the traditional source of export credit. An exporter concludes a contract with a buyer in a third country in which he undertakes to supply goods (or services), and agrees that the goods are to be paid for on a credit basis over a specific period. The exporter covers himself against the risk of non-payment by taking out credit insurance. The directive sets out the general principles to be applied concerning the scope of the guarantee, events constituting a cause of loss and the period before ascertainment of loss, the effective date and the extent of the guarantee, indemnification and premiums (Annex 1). It should be noted that according to these principles the exporter cannot obtain cover in excess of 95%, i.e. he must bear a small part of the risk, and in addition the guarantee does not apply where non-payment by the buyer is attributable to the fault of the exporter. The directive also deals with the cover of risks arising from bonds guaranteeing satisfactory performance of an export contract (performance bonds) which are being demanded increasingly by certain countries which are recipients of export credits (Annex II).

2. Bank guarantee

In order to finance supplier credits granted to a buyer an exporter normally has recourse to a bank. The bank is not a party to the export contract and its function is limited to providing the necessary financing without risk of loss. Accordingly, the bank seeks from a credit insurance undertaking a non-conditional 100% guarantee against default in payment of the credit granted. The principles applicable to these guarantees are also covered by the Directive (Annex III). Should any non-payment by the buyer be due to the fault of the exporter, the insurer may proceed against the

latter to recover the sums paid to the bank under the direct guarantee. The granting of such a guarantee renders the exporter liable for a premium since he is the beneficiary under it.

3. Financial credits

The system of financial credits (or purchaser credits) has gained ground in recent years. Under this system, the export transaction is financed by a loan granted by the exporter's bank directly to the buyer (or to the buyer's bank). The only export credit insurance required is in respect of this loan and it is granted directly to the bank and not to the exporter as such. The principles applicable to this form of credit insurance are also set out in the Directive (Annex IV). As in the case of a direct guarantee to a bank to finance a supplier credit, the bank demands a non-conditional 100% guarantee in view of the fact that it is acting simply as a financing body, and is not a party to the contract. Here again, in the event of non-payment owing to the default of the exporter, the insurer may proceed against the exporter to recover the indemnity paid to the bank. Similarly, the exporter must pay the premium owed to the insurer.

The proposal for a Directive also defines the concepts of "public buyer" and "insolvency".

As far as premiums are concerned, complete harmonization is not envisaged at present. The total percentage of transactions insured or guaranteed by credit insurers or guarantors in the Member States compared with total exports ranges from 7 to 35%, which makes harmonization of premium rates very difficult. In addition, the premiums paid by exporters cover a much wider range of insurance and guarantees than those referred to in the proposal for a Directive (e.g. guarantees against cost increases or currency exchange risks).

In order that systems of premiums may be updated however, and that their effect on the application of uniform principles may be made clearer, the Directive provides that the rules, scales of premiums or premium tariffs applied to the export credit insurance or guarantees provided for in the directive will be notified to the Commission and to insurers. The Commission also intends to continue to endeavour to attain a harmonized system of export credit insurance premiums in which the premiums collected are adequate to cover losses over a number of years.

Lastly, the Directive envisages the setting up of a consultative committee on credit insurance and export credit guarantees consisting of representatives of the Member States and the Commission. Three years after the implementation of the uniform principles, after having consulted this Committee, the Commission will present a report on the experiences gained. It could, if necessary, make proposals to adjust the uniform principles to meet practical requirements.

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Bruxelles, juin 1977

HARMONISATION DES SYSTEMES D'ASSURANCE-CREDIT ET DE
GARANTIE DES CREDITS A L'EXPORTATION (1)

La Commission vient de transmettre au Conseil une proposition de directive définissant les principes uniformes à appliquer par les Etats membres dans leurs systèmes d'assurance-crédit et de garantie des crédits à l'exportation.

Cette directive est basée sur l'article 113 du Traité instituant la CEE aux termes duquel "..... la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne la politique d'exportation". En effet, le crédit à l'exportation joue un rôle primordial dans les échanges internationaux, notamment dans le domaine des biens d'investissement, des machines et de l'équipement, des projets d'usine et de construction, etc. Pour des exportations de ce type non-seulement la durée des crédits à l'exportation traditionnellement consentis excède généralement deux ans, mais la concurrence internationale est aussi particulièrement active et l'intervention des pouvoirs publics est susceptible d'exercer une influence directe sur la compétitivité des exportateurs.

La proposition de directive vise un double objectif : éliminer les disparités entre les systèmes d'assurance-crédit et de garantie des crédits à l'exportation en vigueur dans les Etats membres et qui sont susceptibles de fausser la concurrence entre les entreprises communautaires sur les marchés tiers, d'une part, faciliter la coopération entre les entreprises des différents Etats membres dans la recherche de marchés extérieurs, d'autre part.

La directive ne concerne pas les conditions financières auxquelles les crédits à l'exportation sont fournis, à savoir les taux d'intérêt et la durée des crédits, cette question étant traitée dans un contexte plus large. Le 14 mars 1977 le Conseil a adopté une décision sur l'application de certaines lignes directrices concernant notamment les taux d'intérêt minimum et les durées maximales de crédits, qui permettra également une convergence des politiques mis en oeuvre par d'autres pays fournisseurs de crédits à l'exportation.

(1) COM(77)10

Une approche nouvelle

L'harmonisation des conditions d'assurance-crédit et de garantie des crédits à l'exportation peut se faire par deux voies : l'élaboration des textes uniformes de polices d'assurance ou l'adoption de principes uniformes à appliquer par les assureurs nationaux.

La Commission avait d'abord choisi la première voie. En 1970 et 1971 après de longs travaux préparatoires, le Conseil a arrêté trois directives concernant des types spécifiques de transaction(1). L'entrée en vigueur de ces directives était toutefois subordonnée à l'adoption par le Conseil de plusieurs autres directives dans ce domaine, et notamment à l'adoption d'un système commun de primes. La Commission a présenté plusieurs propositions à cet effet, mais aucune n'a pu être adoptée, de sorte que les trois directives sont restées sans effet.

Cette situation a conduit la Commission en 1974 à faire abstraction des propositions passées et à rechercher un accord sur la deuxième voie vers l'harmonisation. Des travaux préparatoires ont été menés depuis lors avec les experts des Etats membres ainsi que de l'UNICE (Union des industries de la Communauté européenne), et la voie paraît maintenant ouverte pour une proposition formelle en vue de l'harmonisation des systèmes d'assurance-crédit et de garantie des crédits à l'exportation par l'établissement de principes uniformes ne requérant pas l'adoption de textes identiques de police. Les principes définis dans la directive tiennent compte des pratiques et de l'expérience les plus récentes tant en matière d'assurance-crédit et de garantie des crédits qu'en ce qui concerne les principes de gestion du secteur bancaire.

L'adoption de la directive entraînerait l'abrogation des directives déjà adoptées par le Conseil (mais non entrées en vigueur), ainsi que la retraite des propositions antérieures de la Commission visant l'adoption de polices communes d'assurance que le Conseil n'a jamais adoptées.

(1) Concernant les opérations à moyen et long terme sur acheteurs publics et sur acheteurs privés et la garantie des opérations à court terme contre les risques politiques.

Portée de la directive

La proposition de directive concerne les principes uniformes à appliquer dans les systèmes d'assurance-crédit et de garantie des crédits à l'exportation pour les opérations à moyen et long terme sur acheteurs publics et privés, en laissant aux organismes assureurs ou donneurs de garantie la facilité d'élaborer des textes conformes aux exigences de la législation de leur pays en s'inspirant de ces principes uniformes. Afin d'assurer la conformité de ces textes aux principes uniformes définis dans la directive, ils feront l'objet d'une communication préalable à la Commission et aux autres organismes assureurs ou donneurs de garantie.

Le champ d'application de la proposition de directive couvre les trois principales formes de financement des opérations d'exportation susceptibles d'être assurées ou garanties par les pouvoirs publics :

1° Le crédit fournisseur

C'est le canal traditionnel pour la fourniture de crédits à l'exportation. L'exportateur passe un contrat avec un acheteur dans un pays tier par lequel il s'engage à fournir des marchandises (ou services) et accepte que le paiement de ces marchandises s'effectue dans le cadre d'un crédit d'une durée déterminée. L'exportateur se protège contre le risque de non-paiement au moyen de l'assurance-crédit. La directive énonce les principes généraux à appliquer concernant la portée de la garantie, les faits générateurs et délais constitutifs de sinistres, la prise d'effet et couverture de la garantie, l'indemnisation et les primes (Annexe I). Notons que selon ces principes, l'exportateur ne peut pas obtenir une couverture dépassant 95%, c'est-à-dire il doit supporter une petite partie du risque, et d'autre part que la garantie ne s'applique pas dans le cas où le défaut de paiement de l'acheteur découle de la carence de l'exportateur. La directive couvre également la couverture des risques découlant des engagements de caution garantissant l'exécution du contrat d'exportation ("performance bonds"), qui sont de plus en plus souvent exigés par certains pays bénéficiaires de crédits à l'exportation (Annexe II).

2° La garantie aux banques

Pour financer le crédit-fournisseur consenti à l'acheteur, l'exportateur s'adresse normalement à une banque. Celle-ci n'est pas partie au contrat d'exportation et son rôle se limite à assurer le financement nécessaire sans risque de perte. C'est pourquoi la banque se tourne vers l'organisme d'assurance-crédit pour obtenir une garantie inconditionnelle à 100 % contre le défaut de paiement des crédits accordés. Les principes applicables à ces garanties sont également couverts par la directive (Annexe III). Si le défaut de paiement éventuel de l'acheteur est dû à la carence de l'exportateur, l'assureur peut se retourner contre ce dernier pour recouvrer les sommes versées à la banque au titre de la garantie directe. L'octroi d'une telle garantie rend l'exportateur redevable d'une prime, puisqu'il en est le bénéficiaire.

3° Le crédit financier

Le système du crédit financier (ou crédit acheteur) a gagné du terrain au cours des dernières années. Dans ce système l'opération d'exportation est financée au moyen d'un prêt consenti par la banque de l'exportateur directement à l'acheteur (ou éventuellement à la banque de l'acheteur). La seule assurance-crédit à l'exportation qui soit requise concerne ce prêt, et elle est consentie directement à la banque et non pas à l'exportateur

en tant que tel. Les principes applicables à cette forme d'assurance-crédit sont également définis dans la directive (Annexe IV). Comme dans le cas de la garantie directe à une banque pour le financement d'un crédit fournisseur, la banque exige une garantie inconditionnelle et à 100 %, étant donné qu'elle agit comme simple organe de financement, n'étant pas partie à l'exécution du contrat. Là encore, en cas de non-paiement dû à la carence de l'exportateur, l'assureur peut se retourner contre ce dernier pour recouvrer l'indemnité versée à la banque. De même, c'est l'exportateur qui doit payer la prime due à l'assureur.

La proposition de directive définit également les notions d'"acheteur public" et d'"insolvabilité".

En ce qui concerne les primes, il n'est pas possible actuellement d'envisager une harmonisation complète. Le pourcentage totale d'opérations assurées ou garanties par les organismes d'assurance-crédit ou donneurs de garantie dans les Etats membres par rapport aux exportations totales va de 7 à 35 %, ce qui rend l'harmonisation des taux de primes très difficile. De plus, les primes payées par les exportateurs concernent un éventail d'assurances et de garanties plus large que celles visées par la proposition de directive (p. ex. la garantie contre la hausse des coûts ou le risque de change).

Pour permettre toutefois une mise à jour des systèmes de primes et rendre plus transparents leurs effets sur l'application des principes uniformes, la directive prévoit que les règles, barèmes ou tarifs de primes appliqués dans l'assurance ou la garantie des crédits à l'exportation visées par la directive seront communiqués à la Commission et aux organismes assureurs. Par ailleurs, la Commission se propose de poursuivre ses efforts pour parvenir à un système harmonisé de primes d'assurance-crédit à l'exportation dans lequel les rentrées des primes reçues sont suffisantes pour couvrir les pertes au cours de plusieurs années.

Enfin, la directive prévoit la création d'un Comité consultatif d'assurance-crédit et de garantie des crédits à l'exportation, composé de représentants des Etats membres et de la Commission. Trois ans après la mise en vigueur des principes uniformes, la Commission présentera, après consultation de ce Comité, un rapport sur l'expérience acquise. Elle pourrait éventuellement faire des propositions pour adapter des principes uniformes aux besoins pratiques.