

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission du commerce international

PROVISOIRE
2006/0107(CNS)

14.9.2006

PROJET D'AVIS

de la commission du commerce international

à l'intention de la commission des budgets

sur la proposition de décision du Conseil accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté
(COM(2006)0324 – C6-0275/2006 – 2006/0107(CNS))

Rapporteur pour avis: Alain Lipietz

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Les garanties communautaires à la Banque européenne d'investissement (BEI) en cas de pertes résultant de prêts et de garanties en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté constituent un important outil de soutien des objectifs économiques et commerciaux européens au niveau mondial. Une grande partie des prêts de la BEI, en particulier en Amérique latine, soutiennent les investissements réalisés en dehors de la Communauté par des entreprises européennes, qui, en contrepartie, participent au développement du commerce. Le Parlement européen exerce un contrôle sur l'ensemble des activités de la BEI depuis 1999, par le biais de rapports annuels élaborés par la commission des affaires économiques et monétaires, qui a su créer un excellent esprit de coopération avec la Banque. Le Parlement n'a jusqu'ici pas exprimé d'avis détaillé sur le sujet spécifique des garanties communautaires à la Banque européenne d'investissement.

Les garanties communautaires peuvent être accordées aux prêts de la BEI à des entreprises, des institutions financières ou des États tiers. Dans le cadre du système dit de partage des risques avec l'Union européenne, la BEI peut couvrir le risque commercial à l'aide de garanties non souveraines (prêts à des emprunteurs privés), par diverses mesures de sécurité ou des rehaussements de crédits, auxquels s'ajoute la garantie budgétaire de la Communauté, qui couvre principalement les risques politiques ayant pour origine le non-transfert de monnaies, l'expropriation, les conflits armés et les troubles civils. Dans le cas de prêts bénéficiant de garanties de projet souveraines, pratiquement tous les risques sont couverts par la garantie communautaire.

Le fait que les prêts de la BEI sont largement ou même totalement garantis par le fonds de garantie des prêts de la Communauté permet à la Banque d'offrir des conditions très attractives, puisqu'elle n'a pas à appliquer la prime de risque en vigueur. Cette subvention permet des coûts de crédit jusqu'à 1 ou 2 pourcent inférieurs au taux LIBOR. Les crédits de la BEI font par conséquent l'objet d'une demande forte et croissante partout dans le monde.

Le rapporteur pour avis estime que la garantie communautaire à la BEI doit bénéficier du soutien du Parlement européen, car elle constitue un moyen d'utiliser l'argent public à des fins de réalisation des objectifs politiques de l'Union européenne, à condition que ces objectifs soient réellement encouragés de façon cohérente. Ce n'est actuellement pas toujours le cas:

- la BEI a tendance à évaluer les prêts consentis dans des pays tiers et bénéficiant de la garantie communautaire en se basant principalement sur le critère de leur viabilité financière. Cela favorise les emprunteurs qui ont le moins besoin de coûts de crédit réduits, au détriment des entrepreneurs privés et des projets publics novateurs. Le bénéfice des taux d'intérêts moins élevés devrait plutôt, en principe, s'ajouter aux prêts de la BEI pour des projets apportant, en priorité, une contribution considérable et tangible à la réalisation des objectifs politiques de l'Union européenne, dans la mesure où le budget du fonds de garantie est limité;
- la liste des objectifs relative aux prêts de la BEI garantis par la Communauté dans des pays tiers ne reflète pas suffisamment les objectifs politiques de l'Union européenne et favorise les projets à grande échelle, notamment dans le secteur de l'approvisionnement énergétique, au détriment de l'objectif européen de diversification

des sources d'énergie et des exigences de Kyoto. Ce point doit donc être corrigé;

- de plus, la priorité donnée à des projets hydroélectriques de grande dimension peut avoir des conséquences négatives pour la population locale et l'environnement;
- les instruments actuels de comptabilité, d'information et de contrôle échouent en partie à définir le risque précis des opérations de prêt de la BEI et le contenu exact des projets de cette dernière qui bénéficient de la garantie, ce qui rend difficile de déterminer quels objectifs politiques de l'Union européenne sont concernés;

La proposition de la Commission s'attache à remédier en partie à certaines de ces déficiences:

- l'introduction d'un mandat de réserve, qui ne serait alloué à aucune région individuelle mais qui serait utilisé en cas de catastrophe naturelle, de reconstruction après un conflit ou d'évènements survenant dans des pays importants d'un point de vue stratégique, apporte un supplément de flexibilité bienvenu, à condition que les prêts garantis respectent l'exigence générale de promotion des objectifs politiques européens;
- l'éligibilité potentielle de pays du sud du Caucase et de l'Asie centrale répond à une position antérieure du Parlement;
- les pays individuels ne deviennent éligibles que lorsqu'ils remplissent les conditions appropriées conformément aux accords de haut niveau conclus entre l'Union européenne et le pays en question sur des aspects politiques et macroéconomiques. Il est cependant regrettable que la proposition de la Commission ne donne pas au Parlement européen le rôle qui lui revient en ce qui concerne l'évaluation du respect de ces conditions par les pays tiers;
- la Commission indique que sa proposition renforce les exigences en ce qui concerne les liens à établir entre les activités extérieures de la BEI et les politiques de l'UE, par le biais d'une coopération renforcée entre la Commission et la BEI et d'une amélioration de la communication. Tout en partageant cet objectif, les amendements proposés dans cet avis visent à améliorer plus avant les niveaux requis d'ouverture et de transparence.

De façon plus générale, ces propositions, bien que positives, restent limitées à des objectifs de programmation financière et de sécurité financière des opérations de garantie.

Les mandats régionaux pour les opérations de prêt de la BEI sont actuellement en train d'être réexaminés. Il semble donc indiqué d'étendre la portée de la proposition de la Commission, afin d'assurer une utilisation cohérente des garanties communautaires, permettant leur participation concrète à la réalisation des objectifs politiques de l'UE, et de renforcer les mécanismes nécessaires d'évaluation et de contrôle.

AMENDEMENTS

La commission du commerce international invite la commission des budgets, compétente au

fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Texte proposé par la Commission¹

Amendements du Parlement

Amendement 1
Paragraphe 7

(7) Les opérations de financement de la BEI doivent être cohérentes avec les politiques extérieures de l'UE et les soutenir, y compris en ce qui concerne les objectifs régionaux spécifiques. Les opérations de financement de la BEI doivent avoir lieu dans des pays qui respectent les conditions appropriées, conformément aux accords de haut niveau conclus avec l'UE sur des aspects politiques et macroéconomiques;

(7) Les opérations de financement de la BEI doivent être cohérentes avec les politiques extérieures de l'UE et les soutenir, y compris en ce qui concerne les objectifs régionaux spécifiques ***et devraient contribuer à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et au respect des accords internationaux dans le domaine de l'environnement auxquels sont parties la Communauté européenne ou ses États membres.*** Les opérations de financement de la BEI doivent avoir lieu dans des pays qui respectent les conditions appropriées, conformément aux accords de haut niveau conclus avec l'UE sur des aspects politiques et macroéconomiques;

Justification

Cet amendement s'inscrit dans le droit fil de l'article 181 A du traité, qui constitue la base juridique de cette proposition, et des accords en matière d'environnement pertinents signés par la Communauté européenne ou ses États membres. Il importe que la stratégie globale de la BEI, et les projets individuels, soient évalués en fonction de critères clairs reflétant les valeurs européennes.

Amendement 2
Paragraphe 8 bis (nouveau)

8 bis. Les informations reçues par le Parlement européen et les possibilités de contrôle de ce dernier doivent également être renforcées, notamment par la

¹ Non encore publié au JO.

**transmission de documents stratégiques de
programmation élaborés par la
Commission ou la BEI,**

Justification

La coopération renforcée entre la Commission et la BEI doit être complétée par une implication accrue du Parlement européen, qui contribuera à une plus grande ouverture et une plus grande transparence en ce qui concerne l'utilisation des garanties de prêts, qui représentent en définitive un risque pour le contribuable européen.

Amendement 3

Paragraphe 8 ter (nouveau)

8 ter. La BEI doit garantir que les projets individuels soient soumis à une étude d'impact sur le développement durable menée indépendamment des promoteurs du projet et de la BEI, et rendue publique au moins 60 jours avant que la BEI prenne une décision relative à un prêt éventuel, et que les personnes résidant dans la zone concernée reçoivent les informations dans un délai suffisant pour leur permettre de participer pleinement au processus décisionnel,

Justification

Les prêts de la BEI ont fait l'objet de critiques pour avoir favorisé de manière excessive des projets hydroélectriques de grande dimension, qui nuisent à l'environnement et obligent une partie de la population locale à se déplacer. Les projets individuels, dans toutes les régions couvertes par cette décision, doivent être soumis à une étude d'impact sur le développement durable qui permettra de déterminer les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet concerné, et proposera des mesures d'accompagnement afin d'optimiser les effets positifs et d'en réduire les conséquences négatives. Ces évaluations doivent permettre une plus grande transparence, notamment pour les personnes les plus directement affectées.

Amendement 4

Considérant 10

(10) En ce qui concerne les pays couverts par l'IEVP, la BEI devrait poursuivre et renforcer ses activités dans la région

(10) En ce qui concerne les pays couverts par l'IEVP, la BEI devrait poursuivre et renforcer ses activités dans la région

méditerranéenne en mettant l'accent sur le développement **du secteur privé**. S'agissant de l'Europe orientale, du Sud du Caucase et de la Russie, la BEI devrait renforcer ses opérations en Russie et en Ukraine et se préparer à intervenir dans d'autres pays de la région dès qu'ils rempliront les conditions appropriées, conformément aux accords de haut niveau conclus entre l'UE et chacun de ces pays sur les aspects politiques et macroéconomiques. Dans cette région, la BEI devrait financer des projets présentant un intérêt significatif pour l'UE dans les secteurs des transports, de l'énergie, des télécommunications et de l'infrastructure environnementale. La priorité devrait être donnée aux projets **situés sur les principaux axes du réseau transeuropéen étendu, aux projets ayant des implications transfrontalières pour un ou plusieurs États membres et aux projets importants** favorisant l'intégration régionale au moyen d'une connectivité accrue. Dans le domaine de l'environnement, en Russie, la BEI devrait donner la priorité aux projets inscrits dans le cadre du partenariat environnemental pour la dimension septentrionale. Dans le secteur de l'énergie, les projets portant sur un approvisionnement **stratégique et sur le transport d'énergie** revêtent une importance particulière. Les opérations de financement de la BEI dans cette région devraient être menées en coopération étroite avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (la « BERD »), notamment selon les conditions à définir dans un protocole d'accord tripartite entre la Commission, la BEI et la BERD;

méditerranéenne en mettant l'accent sur **des projets contribuant à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, encourageant le développement durable et une meilleure protection de l'environnement**. S'agissant de l'Europe orientale, du Sud du Caucase et de la Russie, la BEI devrait renforcer ses opérations en Russie et en Ukraine et se préparer à intervenir dans d'autres pays de la région dès qu'ils rempliront les conditions appropriées, conformément aux accords de haut niveau conclus entre l'UE et chacun de ces pays sur les aspects politiques et macroéconomiques. Dans cette région, la BEI devrait financer des projets présentant un intérêt significatif pour l'UE dans les secteurs des transports, de l'énergie **durable**, des télécommunications et de l'infrastructure environnementale. La priorité devrait être donnée aux projets favorisant l'intégration **transfrontalière** et régionale au moyen d'une connectivité accrue. Dans le domaine de l'environnement, en Russie, la BEI devrait donner la priorité aux projets inscrits dans le cadre du partenariat environnemental pour la dimension septentrionale. Dans le secteur de l'énergie, les projets portant sur un approvisionnement **en énergie durable** revêtent une importance particulière. Les opérations de financement de la BEI dans cette région devraient être menées en coopération étroite avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (la « BERD »), notamment selon les conditions à définir dans un protocole d'accord tripartite entre la Commission, la BEI et la BERD;

Justification

Les activités de la BEI doivent être orientées en fonction de leurs objectifs finaux et non pas uniquement de leurs moyens. Dans le secteur de l'énergie, les projets offrant un approvisionnement durable à long terme doivent être favorisés, tandis que les projets de pipelines doivent faire l'objet d'une évaluation stricte de façon à prévenir les effets négatifs sur l'environnement.

Amendement 5
Considérant 11

(11) En ce qui concerne les pays couverts par l'ICDCE, les opérations de financement de la BEI dans les pays d'Asie et d'Amérique latine s'aligneront progressivement sur la stratégie de coopération de l'UE dans ces régions et compléteront les instruments financés au titre des ressources budgétaires de la Communauté. Le concept « d'intérêt mutuel », limité jusqu'ici dans la pratique au financement de projets impliquant des entreprises de l'UE, sera élargi pour prendre en compte la promotion du caractère durable du point de vue environnemental et de l'intégration régionale (notamment les projets dans les domaines des transports, des télécommunications et de l'énergie qui favorisent l'interconnexion). La BEI devrait s'efforcer d'étendre progressivement ses activités dans un plus grand nombre de pays de ces régions, y compris les pays les plus pauvres. En Asie centrale, la BEI devrait mettre l'accent sur les **grands** projets d'approvisionnement et de transport d'énergie présentant des implications transfrontalières. Par ailleurs, les opérations de financement de la BEI en Asie centrale devraient être menées en étroite coopération avec la BERD, notamment selon les conditions à définir dans le protocole d'accord tripartite entre la Commission, la BEI et la BERD. Pour renforcer la visibilité de l'intervention de l'UE en Amérique latine, un montant déterminé devrait être identifié en vue d'une facilité latino-américaine;

(11) En ce qui concerne les pays couverts par l'ICDCE, **la BEI doit continuer et renforcer ses activités en favorisant les projets contribuant à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, encourageant le développement durable et une meilleure protection de l'environnement.** Les opérations de financement de la BEI dans les pays d'Asie et d'Amérique latine s'aligneront progressivement sur la stratégie de coopération de l'UE dans ces régions et compléteront les instruments financés au titre des ressources budgétaires de la Communauté. Le concept « d'intérêt mutuel », limité jusqu'ici dans la pratique au financement de projets impliquant des entreprises de l'UE, sera élargi pour prendre en compte la promotion du caractère durable du point de vue environnemental et de l'intégration régionale (notamment les projets dans les domaines des transports, des télécommunications et de l'énergie qui favorisent l'interconnexion). La BEI devrait s'efforcer d'étendre progressivement ses activités dans un plus grand nombre de pays de ces régions, y compris les pays les plus pauvres. En Asie centrale, la BEI devrait mettre l'accent sur les projets **d'infrastructures environnementales, d'approvisionnement en énergie durable** et de transport d'énergie présentant des implications transfrontalières. Par ailleurs, les opérations de financement de la BEI en Asie centrale devraient être menées en étroite coopération avec la BERD, notamment selon les conditions à définir dans le protocole d'accord tripartite entre la Commission, la BEI et la BERD. Pour renforcer la visibilité de l'intervention de l'UE en Amérique latine, un montant déterminé devrait être identifié en vue d'une facilité latino-américaine;

Justification

Les besoins de l'Asie centrale en matière de projets d'infrastructures environnementales sont au moins aussi importants que ceux de l'Europe orientale, du sud du Caucase et de la Russie. Cet amendement garantit un traitement plus homogène entre les pays couverts par le considérant 10 et ceux couverts par le considérant 11.

Amendement 6 Considérant 16

(16) La BEI et la Commission devraient communiquer davantage d'informations au sujet des opérations de financement de la BEI. Sur la base des informations transmises par la BEI, la Commission devrait présenter un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil au sujet des opérations de financement de la BEI relevant de la présente décision;

(16) La BEI et la Commission devraient communiquer davantage d'informations au sujet des opérations de financement de la BEI ***et de ses moyens propres d'évaluation.*** Sur la base des informations transmises par la BEI, la Commission devrait ***mener sa propre évaluation, en se basant sur des expertises indépendantes et extérieures pour les grands projets de prêts et*** présenter un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil au sujet des opérations de financement de la BEI relevant de la présente décision. ***Ce rapport devrait comprendre une évaluation de la contribution des opérations de financement de la BEI à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de politique étrangère,***

Justification

La Commission ne doit pas se baser exclusivement sur les informations de la BEI pour élaborer ses évaluations de projets et son rapport annuel, mais doit faire en sorte d'obtenir des informations de la part d'experts extérieurs, indépendants, et issus notamment des pays où se déroulent les opérations de financement de la BEI. Le rapport annuel doit indiquer de façon claire comment la BEI a contribué à la réalisation des objectifs énoncés dans les considérants 10 et 11 (tels que modifiés).

Amendement 7 Considérant 17

(17) La garantie communautaire établie par la présente décision devrait couvrir les opérations de financement de la BEI signées durant une période de sept ans débutant le

(17) La garantie communautaire établie par la présente décision devrait couvrir les opérations de financement de la BEI signées durant une période de sept ans débutant le

1er janvier 2007. Afin de pouvoir prendre en compte l'évolution de la situation pendant la première moitié de cette période, la BEI et la Commission devraient procéder à un réexamen de la décision à mi-parcours;

1er janvier 2007. Afin de pouvoir prendre en compte l'évolution de la situation pendant la première moitié de cette période, la BEI et la Commission devraient procéder à un réexamen de la décision à mi-parcours. ***Ce réexamen devrait être engagé sur la base d'une large consultation publique concernant l'impact des opérations de la BEI,***

Justification

La confiance de la population à l'égard des opérations de la BEI et l'utilisation, pour leur soutien, de l'argent des contribuables européens impliquent une plus grande ouverture et une plus grande transparence afin de garantir que le plus grand nombre possible d'acteurs soient impliqués dans le processus de réexamen.

Amendement 8

Article 2, paragraphe 2

2. Les pays individuels sont éligibles au titre des plafonds et sous-plafonds régionaux dès lors qu'ils remplissent les conditions appropriées conformément aux accords de haut niveau conclus entre l'UE et le pays en question sur des aspects politiques et macroéconomiques. Après avoir consulté la BEI, la Commission détermine quand un pays remplit les conditions appropriées et en informe la BEI.

2. Les pays individuels sont éligibles au titre des plafonds et sous-plafonds régionaux dès lors qu'ils remplissent les conditions appropriées conformément aux accords de haut niveau conclus entre l'UE et le pays en question sur des aspects politiques et macroéconomiques. Après avoir consulté la BEI, la Commission détermine quand un pays remplit les conditions appropriées et en informe la BEI ***après avoir consulté le Parlement européen sur la base d'un exposé clair de ses motifs.***

Justification

Comme il est ressorti des discussions autour de l'accord commercial intérimaire avec le Turkménistan, la conditionnalité politique et économique constitue un sujet hautement polémique, qui ne peut pas être considéré comme une simple question technique. Les décisions concernant l'éligibilité des pays individuels devraient par conséquent être soumises à un contrôle adéquat du Parlement.

Amendement 9

Article 2, paragraphe 4

4. Si la situation politique ou économique

4. Si la situation politique ou économique

d'un pays déterminé suscite de graves préoccupations, la Commission et la BEI peuvent décider de suspendre les opérations de financement de la BEI dans ledit pays.

d'un pays déterminé suscite de graves préoccupations, la Commission et la BEI peuvent décider de suspendre les opérations de financement de la BEI dans ledit pays ***après consultation du Parlement européen.***

Justification

Comme en ce qui concerne l'amendement précédent, la nature politique de la décision d'accorder ou de refuser l'accès aux prêts de la BEI bénéficiant de la garantie communautaire implique la nécessité d'un contrôle adéquat du Parlement.

Amendement 10

Article 4, paragraphe 1 bis (nouveau)

1 bis. Le Parlement européen devrait être tenu pleinement informé de ce dialogue, notamment par la transmission des documents stratégiques par pays et par région de la Commission et des documents de planification stratégique et des réserves de projets de la BEI.

Justification

Ici aussi, une plus grande implication du Parlement contribuera à une plus grande ouverture et une plus grande transparence des activités de la BEI, et donc à une plus grande confiance de la population vis-à-vis de l'impact des projets qu'elle soutient.

Amendement 11

Article 7, paragraphe 1

1. Chaque année, la Commission rend compte au Parlement européen et au Conseil des opérations de financement de la BEI menées au titre de la présente décision. Le rapport comporte une évaluation de la contribution des opérations de financement de la BEI à la réalisation des objectifs de politique extérieure de l'Union européenne, ***en tenant compte des objectifs opérationnels de la BEI.***

1. Chaque année, la Commission rend compte au Parlement européen et au Conseil des opérations de financement de la BEI menées au titre de la présente décision. Le rapport comporte une évaluation de la contribution des opérations de financement de la BEI à la réalisation des objectifs de politique extérieure de l'Union européenne, ***et notamment des objectifs du millénaire pour le développement.***

Justification

Le rapport annuel doit accorder la priorité à la contribution apportée à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, qui sont des objectifs spécifiques et approuvés au niveau international.

Amendement 12

Article 7, paragraphe 1 bis (nouveau)

1 bis. Le rapport annuel comprend une évaluation des principales préoccupations soulevées par l'étude d'impact sur le développement durable des projets de prêt évoquée dans le considérant 8 ter et des recommandations de la Commission à la BEI pour remédier à ces difficultés, et précise la mesure dans laquelle la population locale a été associée à l'évaluation des projets.

Justification

Ceci contribuera à renforcer l'indépendance du processus d'évaluation et à une plus grande ouverture et une plus grande transparence.

Amendement 13

Article 7, paragraphe 2 bis (nouveau)

2 bis. La Commission a recours à toute expertise extérieure nécessaire pour lui permettre de procéder à une évaluation indépendante de la contribution des opérations de financement de la BEI.

Justification

Ceci contribuera à renforcer l'indépendance du processus d'évaluation et à une plus grande ouverture et une plus grande transparence.