

<http://lipietz.net/Sur-le-rapport-d-activites-de-2003-2004-de-la-Banque-europeenne-d>

Projet de rapport

Sur le rapport d'activités de 2003-2004 de la Banque européenne d'investissement

- Député européen (Verts, France) - Économie - Banque européenne d'investissement -



Publication date: mercredi 5 janvier 2005

Creation date: 1 av. J.C.

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

2004/2187(INI)

SOMMAIRE

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le rapport d'activités de 2003-2004 de la Banque européenne d'investissement

(2004/2187(INI))

Le Parlement européen,

- ▶ vu les articles 266 et 267 du traité CE, qui instaurent la Banque européenne d'investissement (BEI), et le protocole sur les statuts de la Banque annexé au traité,
- ▶ vu la décision de la conférence des Présidents du 15 mai 1996 d'organiser chaque année un débat sur les priorités en matière de prêts, sur le rapport annuel et sur les orientations de la BEI, sous la direction de la commission économique et monétaire,
- ▶ vu le rapport annuel du groupe BEI de 2003, le plan d'activités 2004-2006, le rapport annuel 2003 du Fonds européen d'investissement ; les rapports annuels du Comité de vérification pour l'exercice 2003 et les réponses du Comité de direction ainsi que l'audition du Président de la BEI par la commission économique et monétaire, le 23 novembre 2004,
- ▶ vu la déclaration sur la gouvernance à la BEI du 2 juin 2004,
- ▶ vu les observations figurant dans le rapport annuel 2003 de la Cour des comptes (CC),
- ▶ vu l'accord de coopération CE-BEI de janvier 2000,
- ▶ vu les conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 et du Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003,
- ▶ vu sa résolution du 22 avril 2004 sur le rapport annuel 2002 de la Banque européenne d'investissements [\[1\]](#),
- ▶ vu l'article 112, paragraphe 2, et l'article 45 de son règlement,
- ▶ vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A6-0000/2005),

A. considérant que la BEI est une banque publique, créée par le traité CE en tant qu'institution financière privilégiée

pour atteindre les objectifs de l'UE, à travers ses investissements et ceux qu'elle catalyse ; que la contribution de la BEI à ces objectifs a été réaffirmée par les Conseils de Lisbonne et Göteborg,

B. considérant que, lors de ces Conseils, l'UE s'est assigné pour objectif de devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, dans le respect des contraintes environnementales ; que cet objectif implique des investissements considérables ; que l'importance du rôle de la BEI est reconnue notamment pour la mise en œuvre de l'Initiative de croissance ; que le PE a également souligné l'importance toute particulière que revêt le financement en fonds propres du capital risque, des PME, et du capital humain,

C. considérant que les prêts accordés en 2003 se montaient à 46,6 milliards, dont 37,3. pour les pays de l'Union (80%), 5,7 milliards pour les pays adhérents et en cours d'adhésion, 3,6 milliards pour les pays partenaires, 2,1 milliards pour les pays du partenariat euro-méditerranéen et 0,5 milliard pour les pays ACP et PTOM, environ 40% de ces prêts transitant par des banques intermédiaires,

D. considérant que l'importance de la BEI dans le dispositif institutionnel de l'UE, et la masse des crédits qu'elle gère et qu'elle catalyse, dont certains ont pour origine le budget de l'UE, justifient le dialogue qu'elle poursuit avec le PE, le Conseil et la Commission, ainsi que l'évaluation par la CC et (s'agissant des fonds de l'UE) par l'OLAF,

1. félicite la BEI pour son rapport 2003, pour l'amélioration générale de la transparence dans l'information mise à la disposition des citoyens, et se réjouit de la qualité des relations nouées avec la BEI ;

Objectifs

2. invite la BEI à poursuivre activement son appui à la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne-Göteborg, notamment via son "initiative innovation 2010", et son soutien à l'Initiative de croissance, via le financement des programmes d'infrastructure et de projets de recherche-développement, et en catalysant des fonds publics et privés ; suggère à la BEI de se rapprocher de la Commission et de la Banque Centrale pour définir les règles prudentielles permettant de développer les prêts correspondants sans compromettre la soutenabilité de la dette publique des Etats membres ;

3. encourage la BEI à donner la priorité au financement des réseaux transeuropéens ; soutient la BEI dans sa décision d'investir davantage dans le secteur des énergies renouvelables et à faire de la prévention des émissions de gaz à effet de serre un élément essentiel dans le choix des projets à soutenir ;

4. félicite la BEI pour le développement des prêts aux petites entreprises ; invite la BEI à accorder également toute l'attention voulue au secteur de l'économie sociale et des "services de proximité", qui, vu l'évolution démographique, sont d'une grande importance pour assurer un taux de participation à la vie active et un niveau de cohésion sociale optimaux ;

Critères et évaluation

5. félicite la BEI pour les progrès accomplis ces dernières années dans la définition sélective des projets à soutenir, dans le cadre des objectifs de l'UE ; l'appelle à préciser ses critères et à se montrer rigoureuse dans l'évaluation des résultats au regard des objectifs ;

6. invite la BEI, lorsqu'elle intervient en dehors de l'UE, à préciser les critères de ses interventions hors UE au-delà

du mandat très général de la Commission, en prenant pour base les recommandations du PE relatif à la coopération, et les recommandations de la Banque Mondiale et des autres banques de développement, telles que les Equator Principles et les Lignes Directrices en matière de financement de l'United Nations Environment Programme ;

7. soutient les efforts de la BEI pour optimiser sa coordination avec la Commission à travers le Joint Working Group ; suggère une formalisation de cette coordination, et de l'étendre au PE lui-même ;

8. invite la BEI à mener une enquête plus approfondie sur la contribution réelle des investissements de l'UE et de la BEI au développement régional et à mettre en place des indicateurs pertinents, comme le recommande son propre Département d'Evaluation ;

9. recommande à la BEI de continuer à mieux définir les critères d'affectation finale de ses Prêts Globaux, et invite la BEI à mettre en place une procédure transparente de recension et d'évaluation de l'usage qui en a été fait par les banques intermédiaires, permettant notamment de vérifier que la qualité des prêts de la BEI bénéficie vraiment aux destinataires finaux ;

Transparence et responsabilité

10. félicite la BEI pour les progrès accomplis dans le dialogue avec le public et les organisations non-gouvernementales (ONG), pour la publication de ses rapports sur l'environnement et sur l'évaluation sociale de ses projets dans les pays en développement ;

11. approuve chaleureusement les Propositions sur la transparence adoptées le 15 juin 2004 par le Conseil d'administration ; est disposé à participer activement à la procédure de consultation prévue par ce rapport, en liaison avec la mise en oeuvre de la convention d'Aarhus ; souligne l'importance de prendre en compte l'ensemble des demandes qui seront formulées, dans cette consultation, par les institutions et les ONG, et d'argumenter leur éventuel rejet ;

12. redit la nécessité de placer la BEI sous le contrôle prudentiel de la Banque centrale européenne ;

13. estime qu'une plus grande considération devrait être accordée à l'amélioration du contrôle comptable de la BEI, en conformité avec les recommandations du rapport annuel du comité d'audit et avec celles de l'unité d'évaluation opérationnelle ; est d'avis que le PE devrait y être associé ;

14. est préoccupé par les accusations récurrentes portées dans la presse sur de possibles conflits d'intérêts au niveau de sa direction ; appelle la BEI à se doter d'une charte déontologique clarifiant les obligations des membres de sa direction en la matière ;

15. demande à la BEI de continuer à fournir chaque année au PE et au public, une synthèse écrite des actions entreprises en réponse aux questions abordées dans la résolution du PE sur le précédent rapport annuel ;

16. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'à la BEI.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Quoique la Banque européenne d'investissement (BEI) soit aussi ancienne que les Communautés européennes,

l'histoire de ses rapports avec le Parlement est très courte : il y a 5 ans le Parlement a voté son premier rapport d'initiative sur la BEI (en le confiant d'ailleurs au même rapporteur qu'aujourd'hui). Mais que de chemin parcouru ! À l'époque, un des dirigeants de la BEI pouvait proclamer que celle-ci n'avait de compte à rendre qu'aux marchés (« accountable only to the markets »), ce qui n'était ni l'avis de ces derniers (qui n'y reconnaissaient pas les normes de gouvernance d'une banque d'affaires), ni des institutions, ni des citoyens qui cherchaient à contrôler ses choix d'investissements.

Aujourd'hui la situation est clarifiée. La Banque se reconnaît « policy oriented » ; elle appartient à la grande famille des Institutions Financières Internationales (IFI) créées par un groupe d'Etats liés par un traité afin de financer ou de catalyser le financement des objectifs de ce traité. Ce statut a été rappelé par les grands Conseils européens qui ont précisé les objectifs de l'Union, ceux de Lisbonne et de Göteborg, ainsi que par le Conseil de Rome qui a souligné la place de la BEI dans son Initiative de croissance. Nul doute que cette clarification doit beaucoup au dialogue nourri depuis 5 ans entre le Parlement et les dirigeants de la BEI (qui s'y sont prêtés d'ailleurs avec une bonne volonté dont il y a tout lieu de les féliciter). Il est probable que l'élargissement ait également contribué à recentrer la BEI sur cette vocation première.

La BEI, dont l'activité est proche du triple de la Banque mondiale, consacrait en 2003 92% de ses prêts à l'Europe à 25, le reste allant pour l'essentiel aux pays liés à l'Union par des programmes de coopération particuliers (et dans ce cas elle le fait essentiellement sur mandat de la Commission). Il est donc naturel que la BEI dialogue avec les élus européens et les organisations de la société civile pour mieux définir ce que l'Union attend d'elle.

A. Objectifs

Les Conseils de Lisbonne-Göteborg ont défini les grandes lignes de ces objectifs : une économie dont la compétitivité soit fondée sur la connaissance, dans le respect des contraintes environnementales locales et globales. À l'appel du Parlement, la BEI a fait évoluer ses programmes, et ses prêts sont devenus plus sélectifs. Ainsi, alors qu'en 1999 la part des énergies renouvelables financées par la BEI était inférieure à la part de la base déjà installée en énergies renouvelables, la BEI se fixe l'objectif de porter cette part à 50 % ! Le Parlement ne peut qu'encourager la BEI à poursuivre dans cette voie, en particulier en finançant les réseaux transeuropéens choisis en fonction de la quantité de gaz à effet de serre évitée.

De même, la BEI, à travers son initiative « Innovation 2010 » prend en compte les investissements matériels et immatériels appelés par les technologies nouvelles. Celles-ci étant souvent le fait de Petites et Moyennes Entreprises, la BEI (toujours à l'appel du Parlement) a porté à 40% la part de ses prêts destinées à des « petits » crédits et donc transitant par des banques relais alimentées par ses « Prêts globaux ».

Cette évolution pose plusieurs types de problèmes.

S'agissant des gros programmes (comme le financement d'équipements de transports en commun), une contradiction apparaît entre les efforts de la BEI pour offrir aux autorités publiques des crédits de long terme et à bas coût, et le Pacte de stabilité qui actuellement limite la capacité de ces autorités publiques d'avoir recours à ces prêts, ses critères ne prenant pas en compte la « soutenabilité » des emprunts. L'artifice consistant à faire assumer ce genre d'investissements d'utilité publique européenne par l'initiative privée, mais avec des crédits BEI et une garantie d'Etat, peut poser des problèmes d'engagements hors bilan mal pris en compte par la comptabilité publique. Il conviendrait que des règles prudentielles plus réalistes soient formulées, et votre rapporteur invite la BEI à ouvrir avec les autres institutions européennes ce chantier de réflexion.

Il serait erroné de réduire la marche vers une économie de la connaissance aux nouvelles technologies. La formation

et la promotion de micro-unités (souvent du « tiers secteur » associatif et coopératif) dédiées au service aux personnes est tout aussi importante, pour des raisons démographiques et sociétales évidentes.

Par ailleurs, la délégation de gestion des crédits globaux à des banques intermédiaires pose de réels problèmes quant au respect des objectifs. Ce qui renvoie au problème plus général qui suit.

B. Critères et évaluation

À lire les textes actuels de la BEI, on la situerait dans les premiers rangs du « benchmarking » des IFI en matière de critères et de transparence. Cette excellence nouvelle de la BEI appelle à une particulière vigilance quant à la mise en oeuvre des intentions proclamées.

Tout d'abord, les objectifs de Lisbonne-Goteborg sont en eux-mêmes trop généraux pour constituer une véritable « feuille de route ». La BEI doit se constituer une doctrine beaucoup plus précise, avec énoncé des critères quantitatifs d'évaluation des projets qui lui sont soumis et étude systématique des résultats obtenus. Les travaux de l'Unité d'Evaluation de la BEI sont remarquables, mais c'est l'ensemble des projets qui mériterait de bénéficier d'une « culture de l'évaluation ». D'autant que la mobilisation croissante des opinions publiques « riveraines » des Grands Projets peut conduire à délégitimer les interventions de la BEI si celle-ci ne se montre pas exemplaire.

S'agissant des interventions « hors Union », les chartes et principe directeurs à l'usage des IFI ne manquent pas : outre les rapports du Parlement sur la politique de coopération, la BEI peut s'appuyer sur la vaste littérature existante, voire ratifier les Chartes existantes, tels les Principes Equateur pour les banques d'investissement opérant dans les pays en voie de développement, les Lignes directrice de l'UNEP, les travaux de recommandation à l'usage de la Banque Mondiale sur les industries extractives ou les barrages (point particulièrement sensible pour une banque qui affirme son engagements en faveur des énergies renouvelables : l'énergie hydraulique peut conduire à d'autres désastres écologiques !).

Au sein de l'Union, la BEI doit acquérir une expertise incontestable en matière d'évaluation des projets qu'elle finance, que l'objectif poursuivi soit le développement régional, l'inclusion sociale, le développement soutenable ou l'économie de la connaissance.

Certes, la BEI ne maîtrise pas l'ensemble de la définition et de l'évaluation des politique publiques européennes qu'elle finance. On ne peut donc que se réjouir de la mise en place du Joint Working Group avec la Commission. Il serait bon que ce groupe de travail soit formalisé et que le Parlement soit associé à ses travaux.

Mais, quand 40 % des crédits de la BEI prend la forme de « Prêts globaux » redistribués par des intermédiaires, il est crucial que la même précision soit exigée pour ces prêts que pour les prêts directs. Comme l'instruction de ces crédits restera le fait des banques intermédiaires, il n'en est que plus urgent de formaliser les critères d'éligibilité, et d'organiser la discussion transparente de la pertinence des choix de ces intermédiaires. Il faut notamment pouvoir vérifier que la qualité des prêts (taux et échéances particulièrement favorables), due à la signature « AAA » de la BEI, profite bien aux destinataires finaux... sans être captée par la « commission » de ces intermédiaires !

C. Transparence et responsabilité (accountability)

Les progrès de la BEI en matière de transparence sont impressionnants : réunions quasi semestrielles avec les ONG (European Bankwatch), publication de rapports spécifiques sur l'environnement et les impacts sociaux des projets financés dans les pays en voie de développement...

Mais la BEI veut aller encore plus loin et il faut l'en féliciter. Le 15 juin 2004 le Conseil d'administration a publié des « Propositions pour la transparence », dont la mise en oeuvre placerait la BEI à l'avant-garde des institutions financières et clouerait le bec à ses détracteurs. Il est prévu une large consultation pour peaufiner ces propositions. Outre les organisations de la société civile, il serait bon que le Parlement soit associé à ce processus de consultation. D'autant qu'un large mouvement de définition des obligations de transparence est lancé au niveau de l'ensemble des institutions de l'Union (Convention d'Aarhus).

En tout état de cause, le Parlement suivra avec vigilance les suites qui seront données à cette consultation.

Cette exigence de transparence et de bonne gouvernance ne concerne pas seulement les citoyens concernés par l'action d'une banque « policy oriented ». Elle concerne aussi les actionnaires concernés par ce qui reste aussi une « banque d'investissement ». Or ces actionnaires sont les Etats, et, s'agissant des opérations sur mandat de la Commission, l'Union elle-même. Soit, dans tous les cas, les contribuables.

La BEI a explicitement reconnu la compétence de l'OLAF s'agissant des fonds de l'Union qu'elle redistribue. Reste à régler le problème de la surveillance prudentielle des crédits qu'elle mobilise elle-même. Le Parlement répète depuis 5 ans que la seule autorité de surveillance légitime, au sein du Système européen des banques centrales, est celle de la BCE elle-même (l'alternative, la Banque de Luxembourg, n'étant pas, quelle que soit son expertise, à la mesure des attentes des citoyens de l'Union, ni d'ailleurs de la communauté financière internationale).

Au chapitre de la gouvernance, ce n'est d'ailleurs pas le manque de « prudence » qui est reproché à la BEI dans la presse internationale, mais les occasions de conflits d'intérêt à sa direction. Les membres de son Comité de direction se recrutant parmi les personnalités du monde de la finance européenne, de tels problèmes sont inévitables. Ils pourraient être mieux circonscrits par l'énoncé de règles déontologiques sévères et la publicité faite au respect de ces règles.

Nous ne doutons pas que la BEI saura, comme elle a commencé à le faire, établir un compte-rendu annuel des efforts réalisés pour prendre en compte les recommandations du Parlement. Ce compte-rendu pourrait utilement être annexé à son rapport annuel.

Ainsi, la collaboration de plus en plus fructueuse de la BEI et du Parlement pourrait passer « d'excellente » à « exemplaire » !

[1] P5_TA(2004)0371.