059464/EU XXIV.GP
Eingelangt am 22/09/11

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20 septembre 2011 (22.09) (OR. en)

Dossier interinstitutionnel: 2010/0101 (COD)

12443/1/11 REV 1 ADD 1

ECOFIN 496
RELEX 744
CODEC 1146
PARLNAT 205

EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la décision du Parlement européen et du Conseil accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties en faveur de projets réalisés en dehors de l'Union européenne - Adopté par le Conseil le 20 septembre 2011

I. INTRODUCTION

La Commission a adopté sa proposition le 21 avril 2010.

Le Parlement européen a adopté sa position en première lecture lors de sa session plénière le 17 février 2011. Il a adopté 5 amendements, dont l'amendement 1, présenté au nom de la commission des budgets, qui portait sur des modifications apportées à l'ensemble du texte.

Le 20 septembre 2011, le Conseil a adopté sa position en première lecture conformément à l'article 294, paragraphe 5, du TFUE.

La position du Conseil en première lecture est le fruit des contacts informels qui ont eu lieu de février à juin 2011 entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil, comme prévu aux points 16 à 18 de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision[1].

II. OBJECTIF

L'Union européenne fournit à la Banque européenne d'investissement (BEI) une garantie budgétaire couvrant les risques de nature souveraine ou politique liés à ses opérations de prêt et de garantie de prêts effectuées en dehors de l'UE à l'appui des objectifs de la politique extérieure de l'UE.

Le mandat extérieur de la BEI pour la période 2007-2011 a été établi par la décision n° 633/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, qui prévoit que la Commission doit présenter un rapport de mi-parcours sur son application, accompagné d'une proposition de modification.

Sur la base des conclusions de l'examen à mi-parcours, la proposition de la Commission vise à assurer le maintien de la garantie de l'UE en faveur des opérations de financement extérieures de la BEI pour le restant des perspectives financières actuelles 2007-2013 et introduit un certain nombre de nouveaux éléments, à savoir:

[1] JO C 145 du 30.6.2007, p. 5.

l'activation du "mandat optionnel" de 2 milliards d'euros, qui a été mis en réserve aux termes de la décision n° 633/2009/CE, pour financer des projets qui contribuent à la lutte contre le changement climatique dans toutes les régions couvertes par la décision;

le remplacement du système actuel d'objectifs régionaux pour les opérations bénéficiant de la garantie de l'UE par des objectifs de haut niveau horizontaux couvrant toutes les régions relevant du mandat extérieur;

l'élaboration par la Commission, conjointement avec la BEI, et en consultation avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), de lignes directrices opérationnelles définissant, pour chaque région, des mesures concrètes visant à assurer le lien entre les objectifs généraux du mandat et leur mise en œuvre;

le renforcement de la capacité de la BEI à contribuer à la réalisation des objectifs de développement de l'UE;

l'activation du mandat extérieur de la BEI pour cinq nouveaux pays.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIERE LECTURE

1) Modifications structurelles

Dans sa position en première lecture, le Conseil ajoute une nouvelle annexe III, dans laquelle sont énumérés les régions et pays éligibles (cf. point 2 - modifications de fond / éligibilité des pays).

Les considérants (15), (16), (17), (18), (19) et (20) de la proposition de la Commission n'étant pas considérés comme essentiels, ils ont été transférés dans une nouvelle annexe IV intitulée "cadre de la politique régionale", après avoir été dûment reformulés.

2) Modifications de fond

Principaux points

1) Action axée sur le développement

La position du Conseil en première lecture intègre l'accent mis par le Parlement européen sur la contribution indirecte de la BEI aux principes directeurs généraux et aux objectifs de l'action de l'Union, notamment le développement des pays tiers, tout en préservant la spécificité de la BEI en tant que banque d'investissement.
En conséquence, la BEI est invitée à mieux déterminer l'impact de ses opérations extérieures. Étant donné les nouvelles exigences instaurées, il convient d'assurer un ajustement progressif des ressources de la BEI tout en exploitant la possibilité d'améliorer encore l'efficacité. Il est prévu de renforcer la coopération avec d'autres institutions financières internationales (IFI) ainsi qu'avec les institutions financières bilatérales européennes (IFBE). La possibilité envisagée par le Parlement européen de créer un groupe d'experts pour étudier la mise en place d'une plate-forme de l'UE pour la coopération et le développement a été prise en compte dans un considérant modifié (mais pas dans le dispositif, cf. ci-après). Dans sa position en première lecture, le Conseil a également suivi l'approche du Parlement européen, qui souligne le rôle des PME et la nécessité de leur faciliter l'accès aux services financiers.

Eu égard à ce qui précède, les amendements suivants ont été acceptés:
- Amendement 1:
article premier, paragraphe 2; article 7, paragraphe 3 - nouvel alinéa; considérant (2) - nouveau.

Les amendements suivants ont été partiellement acceptés ou l'ont été après reformulation:

- Amendement 1:

considérant (1); considérant (18); considérant (19) - nouveau; considérant (21); considérant (22); considérant (26) - nouveau; considérant (31); considérant (35); considérant (36); considérant (37) - nouveau; considérant (40) - nouveau: intègre différentes parties remaniées de l'amendement 1; article 1er, paragraphe 1; article 3, paragraphe 2 - nouvel alinéa; article 6, paragraphe 2; article 6, paragraphe 5 - texte remanié et déplacé; article 7, paragraphe 1; article 7, paragraphe 2; article 9, paragraphe 2.

- Amendement 3:

concernant le financement sous forme de micro-crédit, remanié et déplacé dans un nouveau considérant (40).

- Amendement 4:

article 9, paragraphe 1.

- Amendement 5:

remanié et déplacé à l'article 1er, paragraphe 1.

Les amendements ci-après ont été rejetés par le Conseil, qui a estimé que la proposition visant à créer des groupes de travail se référait à une autre base juridique et qu'en conséquence, elle ne devait pas faire l'objet d'un article de la présente décision:

- Amendement 1:

Amendement introduisant un article relatif à la plate-forme de l'UE pour la coopération et le développement (le considérant figurant dans la proposition de la Commission a été maintenu, mais reformulé).

Amendement introduisant un article relatif à un groupe de travail sur les perspectives du financement de la coopération et du développement provenant de l'Union européenne.

2) Plafonds du mandat

La position du Conseil en première lecture tient compte de la proposition du Parlement européen visant à relever les plafonds du mandat par rapport à la proposition de la Commission compte tenu de circonstances temporaires et exceptionnelles, sans préjuger des plafonds au titre du prochain cadre financier pluriannuel.

D'une part, le Conseil accepte l'amendement du Parlement européen visant à relever d'un milliard d'euros le sous-plafond pour les pays méditerranéens afin d'apporter à la région un soutien approprié face aux troubles que connaît le sud de la Méditerranée en 2011.
D'autre part, le Conseil accepte en partie l'augmentation proposée par le Parlement européen pour l'ensemble des autres régions, eu égard en particulier au fait que la BEI a concentré ses activités de prêt extérieur en 2009 et 2010 en raison de la crise économique mondiale. La position du Conseil en première lecture prévoit toutefois, contrairement à la proposition du Parlement européen, une augmentation uniforme de 4% pour l'ensemble des régions et sous-régions (hors pays méditerranéens, cf. ci-dessus).
Dans sa position en première lecture, le Conseil tient également compte de l'approche du Parlement européen en matière de flexibilité, en acceptant d'accorder aux organes de gestion de la BEI la possibilité de réallouer jusqu'à 10 % (l'amendement 1 prévoyant 20%) des plafonds régionaux dans les régions et entre celles-ci.

Les amendements ci-après ont été partiellement acceptés:
- Amendement 1:
article 2, paragraphe 1; annexe I.

Amendements rejetés:
Le texte de l'amendement 1 du Parlement européen introduisant un nouveau considérant sur la révision des plafonds est rejeté au motif que l'extension du mandat à un nombre limité de pays ne justifie pas l'augmentation substantielle et exceptionnelle des plafonds du mandat prévus dans la décision.

Le texte a donc été adapté pour fournir une justification adéquate à cette augmentation dans un nouveau considérant (12). Dans un nouveau considérant (13) figurent les modalités précises relatives à une telle augmentation exceptionnelle. L'article 2, paragraphe 2, a été modifié pour tenir compte de cette nouvelle flexibilité.

3) Orientations opérationnelles techniques régionales

Dans sa position, le Parlement européen exigeait que les orientations opérationnelles techniques régionales soient adoptées au moyen d'actes délégués.

En raison de la nature technique de ces orientations, le Conseil a estimé, dans sa position en première lecture, que leur adoption au moyen d'actes délégués était inappropriée et a maintenu la proposition de la Commission. Ainsi, les orientations peuvent être rédigées conjointement par la Commission et la BEI, comme prévu dans la proposition de la Commission, ce qui serait impossible en cas d'adoption au moyen d'actes délégués.

Le texte de l'amendement 1 du Parlement européen ajouté à l'article 6 et l'adjonction de nouveaux articles relatifs à l'exercice et à la révocation de la délégation ainsi qu'aux objections à l'égard des actes délégués sont donc rejetés. Le libellé du considérant (29) et de l'article 6, paragraphe 1, a été remanié. Le terme "technique" a été ajouté à chaque référence aux orientations opérationnelles régionales.

4) Éligibilité des pays

Dans la proposition de la Commission, l'annexe II comporte une liste des pays éligibles, dont certains sont marqués d'un astérisque. Pour ces pays, l'éligibilité au bénéfice d'un financement de la BEI sous garantie de l'UE est décidée conformément à la procédure législative ordinaire.
Un amendement du Parlement européen à l'annexe II insère un astérisque pour la Biélorussie et remplace ainsi la note de bas de page qui, dans la proposition de la Commission, précisait les conditions auxquelles doit satisfaire ce pays pour être éligible.
La position du Conseil en première lecture prévoit une approche différente en matière d'éligibilité des pays: l'annexe II dresse la liste des régions et pays potentiellement éligibles. Cette liste est établie conformément à la procédure législative ordinaire. Une nouvelle annexe III énonce les régions et pays éligibles, parmi lesquels ne peuvent figurer que des pays énumérés à l'annexe II. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués concernant des modifications de l'annexe III, ce qui permet une mise à jour beaucoup plus rapide de la liste des pays éligibles pour tenir compte d'évolutions importantes, sur la base de l'évaluation économique et politique globale de la Commission.

Le nouveau considérant relatif à la liste des pays éligibles introduit par le Parlement européen a été remanié (considérant (9)). Un nouveau considérant (10), un nouvel article 5 et une annexe III ont été insérés; l'article 4 et l'annexe II ont été modifiés.

5) Mandat relatif au changement climatique

Dans sa position en première lecture, le Conseil accepte l'approche du Parlement européen, qui confère au Conseil le pouvoir de restreindre l'éligibilité de pays réputés ne pas s'être engagés à respecter les objectifs appropriés en matière de changement climatique au bénéfice d'un financement de la BEI pour des actions d'atténuation du changement climatique sous la garantie de l'UE. Toutefois, aux termes de la position du Conseil en première lecture, une telle restriction devrait se fonder sur une proposition de la Commission.

Les amendements ci-après ont été acceptés en l'état ou après reformulation:
- Amendement 1
considérant (15) - nouveau; considérant (16); article 2, paragraphe 4; Article 2, paragraphe 5.

6) Communication d'informations

Dans sa position en première lecture, le Conseil suit l'approche du Parlement européen, qui souhaite davantage d'exigences en matière de communication d'informations.

Les amendements ci-après ont été acceptés intégralement, partiellement ou après reformulation:
- Amendement 1:
considérant (14); considérant (27); considérant (38); article 11.

7) Autres

D'autres parties des amendements 1 et 2 ont été acceptées partiellement, intégralement ou après reformulation dans le cadre des négociations informelles entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission:

Amendement 1:
considérant (23); considérant (24) - nouveau; considérant (25) - nouveau; considérant (28); considérant (30); considérant (32); considérant (33) - nouveau; article 2, paragraphe 6; article 3, paragraphe 1; article 6, paragraphe 4 - nouvel alinéa: partie du texte de l'amendement 1 remaniée et déplacée; article 10, paragraphe 5 - nouvel alinéa; article 12; article 13, paragraphe 3 - nouvel alinéa; article 14; article 15; article 17.
Amendement 2:
Adjonction d'un nouveau considérant sur le nouveau cadre financier - partiellement pris en compte dans un nouveau considérant (40).

Certaines parties de l'amendement 1 ont été rejetées lors des négociations, notamment certains éléments jugés sans lien direct avec la décision ou trop contraignants.
Amendement 1:
nouveau considérant sur les remboursements de capital-risque et de prêts spéciaux (reflows) provenant d'anciennes opérations;
nouveau considérant relatif à une analyse coûts-bénéfices visant à filialiser sur une base géographique l'ensemble de activités extérieures de la BEI;
nouveau paragraphe, ajouté à l'article 6, qui impose à la Commission de publier un avis motivé pour chaque projet qu'elle approuve;
modification de l'article 10, paragraphe 4.

IV. CONCLUSION

La position du Conseil en première lecture reflète le compromis dégagé par le Conseil et le Parlement européen lors des négociations, avec l'aide de la Commission.
Ce compromis a été approuvé par l'adoption d'un accord politique par le Coreper le 7 juillet 2011 et par le Conseil le 18 juillet 2011. Le président de la Commission des budgets a adressé une lettre au président du Coreper indiquant que, dans le cas où le Conseil transmettrait sa position dans les termes figurant en annexe à la lettre de la Commission, il recommanderait à la plénière que le Parlement, en deuxième lecture, approuve la position du Conseil sans amendement, sous réserve de la vérification du texte par les juristes-linguistes des deux institutions.