La Banque européenne d'investissement : informations de base

(Version actualisée, septembre 2004)

Création : la BEI a été créée en 1958 par le Traité de Rome, qui a établi la Communauté économique européenne, ancêtre de l'Union européenne.

Mission : la mission déclarée de la BEI est de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union européenne en accordant des financements à long terme en faveur d'investissements viables. Elle est au service de l'Union.

Actionnaires : les 25 États membres de l'UE sont les actionnaires de la BEI, qui la dotent de son capital, leurs contributions respectives reflétant leur poids économique à l'intérieur de l'Union. Les États membres de l'UE sont pleinement habilités à obtenir des prêts de la BEI sans être limités par des quotas géographiques ou sectoriels. Néanmoins, les plus forts contributeurs – la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni – sont aussi les plus grands destinataires des prêts de la BEI.

Gouvernance et structure décisionnelle :
Le Conseil des Gouverneurs. Le Conseil se compose des ministres désignés par les États membres, qui sont en général les titulaires des ministères des finances ou de l'économie. Il ne s'agit pas d'une charge nominative ; en général, tout nouveau ministre des Finances devient automatiquement gouverneur. Le Conseil établit les directives générales relatives à la politique de crédit, décide de l'augmentation du capital souscrit et autorise les activités de la BEI à l'extérieur de l'Union. En outre, il reçoit le rapport du comité de vérification des comptes, approuve le bilan financier, le compte des profits et pertes et le rapport annuel. Finalement, il nomme les membres du Conseil d'administration, ceux du Comité de direction et ceux du Comité de vérification. L'une des raisons principales pour lesquelles la BEI a pu fonctionner comme elle le fait est que ses gouverneurs sont des ministres des États membres : la catégorie des gouverneurs légitime les opérations de la Banque et ses méthodes de prêt, la mettant à l'abri des critiques, de sorte que rien ne pousse la BEI à entreprendre des réformes de fond.

Le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration se compose de 26 administrateurs, un désigné par chaque État membre et un par la Commission européenne, et de 16 suppléants, dont 15 désignés par les États membres et un par la Commission. Les administrateurs sont nommés pour une période de cinq ans. En outre, le Conseil d'administration coopte six experts sans droit de vote, dont trois titulaires et trois suppléants.

Le Conseil est censé veiller à ce que la BEI soit gérée de conformité avec les Traités européens, ses propres statuts et les directives fixées par le Conseil des gouverneurs. Il approuve les crédits, autorise les garanties et les emprunts, et recommande au Conseil des gouverneurs des changements dans la politique de prêt de la Banque. Le Conseil est chargé du rôle crucial d'approuver les projets ; or il est non résident et ne se réunit que 10 fois par an, pour passer en revue plus de 300 projets. Cela veut dire que la plupart des projets ne sont pas examinés aussi soigneusement qu'il le faudrait, compte tenu des implications qu'ils pourraient avoir dans les régions concernées, ou dans les domaines environnemental et social. Se réunissant si rarement, les administrateurs n'ont pas non plus la possibilité de superviser correctement chaque projet, ce qui fait contraste avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale, qui ont des Conseils d'administration permanents et un mécanisme plus solide pour l'approbation des projets.

Le Comité de direction. Le Comité de direction, sous l'autorité du président de la Banque (actuellement Philippe Maystadt) et la supervision du Conseil

d'administration, est l'organe exécutif à temps complet de la BEI et supervise les affaires courantes. Ses membres sont nommés par les gouverneurs, sur proposition du Conseil d'administration, pour une période de six ans ; leur mandat étant renouvelable, ils influent pendant longtemps sur les politiques et la direction de la Banque.

Ils disposent d'énormément de pouvoir au sein de la BEI, puisqu'ils préparent les décisions du Conseil d'administration, notamment en ce qui concerne les emprunts et les crédits ; ils peuvent donc influer sur la politique environnementale des projets et sur les critères d'accès à l'information.

Le rôle de la BEI dans l'UE

La mission principale de la BEI est de contribuer à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale de l'Union. La plupart de ses fonds proviennent de l'émission d'obligations sur les marchés financiers mondiaux. Le volume de son portefeuille de prêts donne à la BEI une immense influence sur les grands projets d'infrastructure de l'UE, dont beaucoup ont de graves implications environnementales et sociales. La BEI adapte en permanence ses activités aux politiques de la Communauté et, du moins en théorie, elle épouse la 'vision' de l'UE. Hors de l'UE, la BEI s'occupe des aspects financiers des accords conclus dans le cadre des politiques européennes de coopération et d'aide au développement. De ce fait, elle exerce une influence sur le développement des pays bénéficiaires, et nombre de ses prêts hors de l'UE ont eu des conséquences adverses pour la société et l'environnement (voir fiche d'informations nº 5).

Les procédures d'emprunt et de prêt de la BEI, et l'UE

Bien que ses opérations d'emprunt et de prêt soient orientées par les politiques économiques de l'UE, la BEI jouit d'autonomie et possède ses propres organes de prise de décision. Cela vient du fait qu'elle finance ses opérations par des emprunts sur les marchés financiers, plutôt qu'en puisant dans le budget européen, ce qui lui donne la possibilité de financer des projets qui n'adhèrent pas forcément de façon stricte à la politique de l'UE.

Les prêts de la BEI proviennent surtout de ses ressources empruntées qui, jointes à ses 'fonds propres' (capital versé et réserves), constituent ses 'ressources propres'. Il s'agit donc, dans les faits, d'une banque publique qui fonctionne comme une banque privée. Ceci lui a permis de bénéficier de personnalité juridique et d'autonomie au sein du système communautaire. À l'extérieur de l'Union, la BEI investit surtout sur ressources propres mais elle peut, sur mandat, utiliser des ressources budgétaires de l'UE.

L'indépendance de la BEI à l'égard de l'UE se reflète dans ses structures de direction et de contrôle qui, d'après la Banque, lui permettent de prendre des décisions en fonction des seuls 'mérites' des projets et des 'meilleures opportunités' offertes sur les marchés financiers. L'évaluation de ces mérites et opportunités dépend davantage des engagements avec le secteur privé que de la mission première de la Banque, qui est de servir le public. Le fait qu'il s'agisse d'une banque publique fonctionnant comme une banque privée a eu des répercussions évidentes sur les normes de la BEI en matière d'environnement et d'accès à l'information.

Le double statut de la BEI : une institution respectueuse des lois ?

Les statuts de la BEI, inclus dans le Traité de Rome, définissent sa situation juridique, financière et administrative. Pourtant, la situation légale et les obligations de la BEI à l'égard de l'UE n'ont jamais été suffisamment précisées. Considérée, à juste titre, comme un organisme européen, la BEI est soumise à la législation européenne. Elle est obligée de respecter le traité de la CE et ses propres statuts. Cela veut dire que la BEI ne doit opérer que dans les limites fixées par les lois et les politiques de l'UE, qui émanent des organes législatifs européens, mais il y a confusion sur la manière dont elle peut être portée à

répondre de ses actes en cas de transgression des lois, politiques et réglementations pertinentes.

Cette 'double personnalité' de la BEI a des incidences sur sa responsabilité à l'égard de ses activités, en particulier dans deux domaines – la responsabilité environnementale et l'accès à l'information – où elle est sensiblement en retard par rapport à d'autres institutions financières (p. ex. la Banque mondiale et la BERD). Malgré quelques initiatives positives récentes, la BEI reste essentiellement une institution opaque et secrète, qui n'applique pas les normes concrètes de l'UE en matière d'environnement.

Politique et stratégie en matière de prêt

Le Conseil des gouverneurs assigne à la Banque certains objectifs, qui se traduisent par un document stratégique, le Plan d'activité de la Banque. Ce plan, approuvé par le Conseil d'administrations, définit le programme à moyen terme et fixe les priorités opérationnelles. Il couvre trois années, mais peut être adapté pendant cette période en fonction de nouveaux mandats et de l'évolution du climat économique. Le plan actuel a été adopté en décembre 2003, et couvre la période 2004-2006.

Cinq priorités en matière de prêt ont été définies pour cette période :

- la cohésion économique et sociale et le développement régional dans l'UE ;
- la mise en oeuvre de l'initiative « Innovation 2010 »[1] ;
- le développement des réseaux transeuropéens et de leurs réseaux d'accès ;
- la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie ;
- le soutien aux politiques communautaires d'aide au développement et de coopération dans les pays partenaires, en particulier au moyen de la FEMIP et de l'Accord de Cotonou.

Le Plan d'activité de la Banque prévoit également :

- le financement de petites et moyennes entreprises, à travers les prêts globaux et des opérations de capital-risque ;
- la formation de capital humain.

Les prêts octroyés aux pays

La BEI octroi des prêts aux pays membres de l'UE et à quelque 150 pays tiers. Le prêt aux pays de l'UE fait partie de son mandat, tandis que le prêt hors de l'UE dépend d'accords communautaires (par exemple l'Accord de Cotonou[2]).

Cependant, des exceptions ont été faites, au cas par cas, à propos de quelques projets dans certains pays, par exemple en Russie. A l'heure actuelle, environ 18% du total des prêts s'adressent à des pays tiers, ce qui donne à la BEI de l'influence sur le développement de ces pays, car il s'agit en général de projets de grande envergure. Les normes de la BEI en matière d'environnement n'étant pas actualisées, et les pays bénéficiaires n'ayant pas nécessairement les réglementations ou les lois appropriées, des projets destructeurs pour la société et l'environnement ont pu être financés (voir la fiche d'informations nº 6, études de cas).

Rapports avec le secteur bancaire

La BEI a des liens étroits avec la communauté bancaire européenne, et entretient des rapports avec plus de 180 banques et institutions financières des États membres de l'UE[3]. Ces 'partenariats public-privé' permettent à la BEI de s'assurer que ses obligations sont placées et négociées sur les marchés secondaires avec le plus de profit possible. D'autre part, la participation d'autres banques permet de financer de grands projets qui, sans cela, n'auraient pas été possibles. La BEI est un partenaire clé pour des projets co-

[1] L'initiative Innovation 2010 reflète l'engagement à long terme avec la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'économie de l'UE la plus dynamique et la plus compétitive du monde.

[2] Accord de la CE avec les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

[3] La liste de ces banques et institutions figure sur le site www.eib.org.

financés avec un mélange d'argent public et privé.

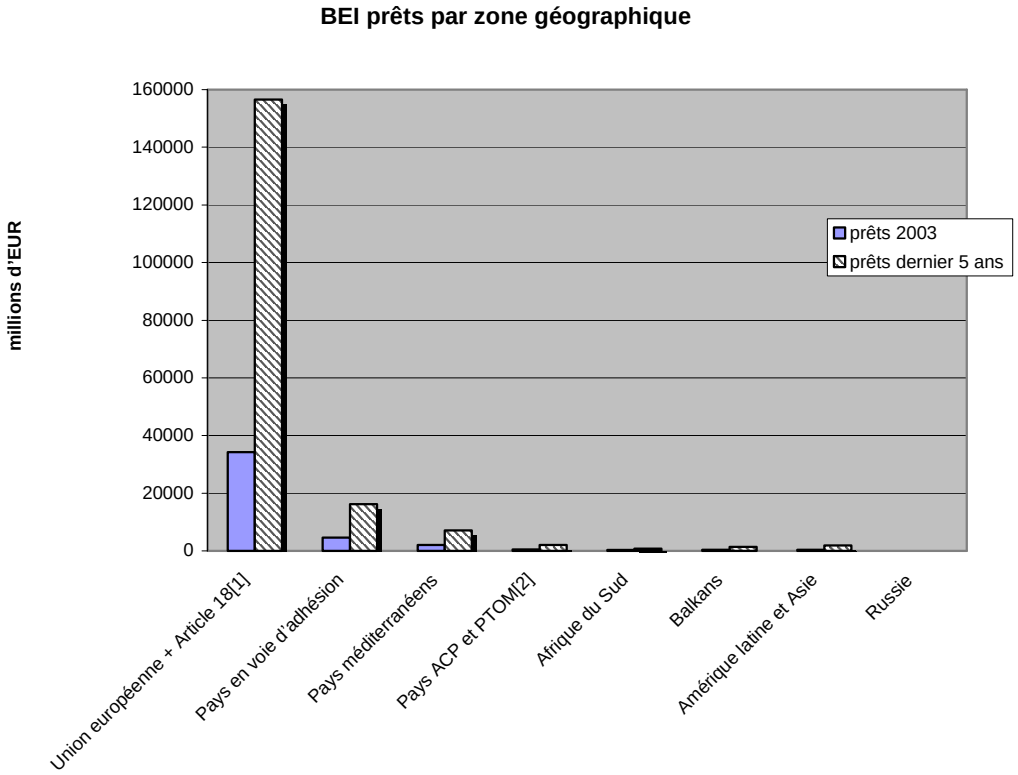
Tout en permettant à la BEI de financer des projets dans des conditions favorables, ces partenariats permettent de transférer les responsabilités environnementales et sociales à des institutions pour lesquelles ces domaines ne sont pas nécessairement prioritaires. La BEI n'a pas de directives ni de système de vérification de la manière dont les banques privées ou les petites et moyennes entreprises (PME), par exemple, utilisent l'argent. Ainsi, la BEI n'est pas responsable des conséquences des prêts qu'elle octroie par le biais du partenariat avec le secteur bancaire privé. De surcroît, ces rapports de coopération empêchent le public d'accéder à l'information, puisque les documents pertinents sont considérés comme appartenant au domaine privé.

Prêts : répartition par zone géographique

(en millions d'EUR)

Région	2003	5 dernières années (1999-2003)
Union européenne + Article 18[4]	34187	156556
Pays en voie d'adhésion	4589	16209
Pays méditerranéens	2088	7092
Pays ACP et PTOM[5]	463	2038
Afrique du Sud	260	752
Balkans	372	1330
Amérique latine et Asie	348	1907
Russie	25	25
Total	**42322**	**185909**

Source : Rapport annuel 2003 de la BEI



[4] L'Article 18 inclut des pays tels que l'Islande, la Norvège et la Suisse, généralement dans les secteurs du transport, de l'énergie, de l'eau et des services.
[5] Pays et territoires d'outre-mer.

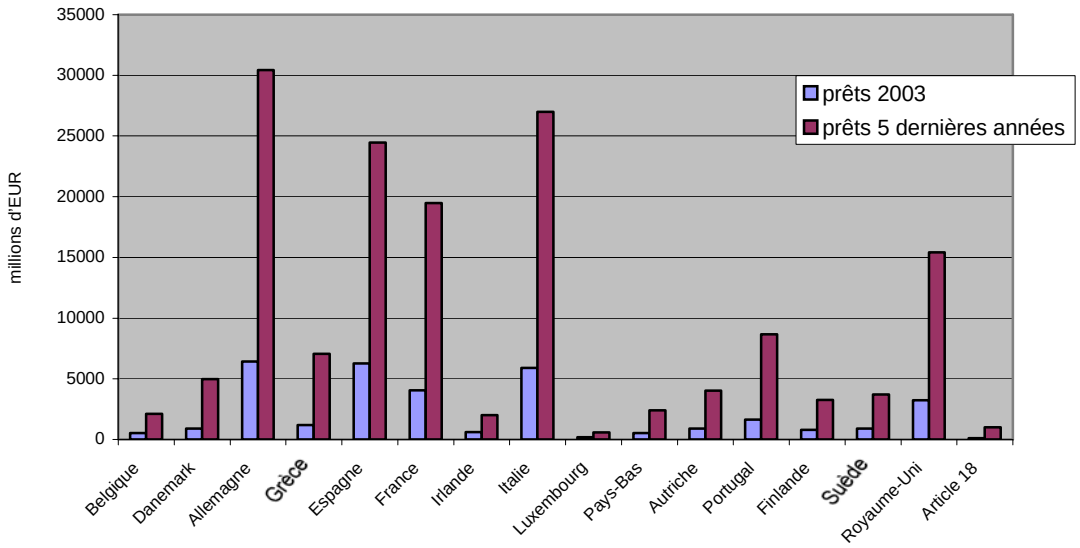
Prêts : Europe (UE des 15)

(en millions d'EUR)

Pays	2003		5 dernières années (1999-2003)	
	EUR	%	EUR	%
Belgique	540	1,6	540	1,6
Danemark	898	2,6	898	2,6
Allemagne	6443	18,8	6443	18,8
Grèce	1190	3,5	1190	3,5
Espagne	6282	18,4	6282	18,4
France	4061	11,9	4061	11,9
Irlande	602	1,8	602	1,8
Italie	5913	17,3	5913	17,3
Luxembourg	184	0,5	184	0,5
Pays-Bas	522	1,5	522	1,5
Autriche	900	2,6	900	2,6
Portugal	1645	4,8	1645	4,8
Finlande	780	2,3	780	2,3
Suède	890	2,6	890	2,6
Royaume-Uni	3239	9,5	3239	9,5
Article 18	99	0,3	99	0,3
Total	**34187**	**100**	**34187**	**100**

Source : Rapport annuel 2003 de la BEI

BEI prêts Europe (UE des 15)



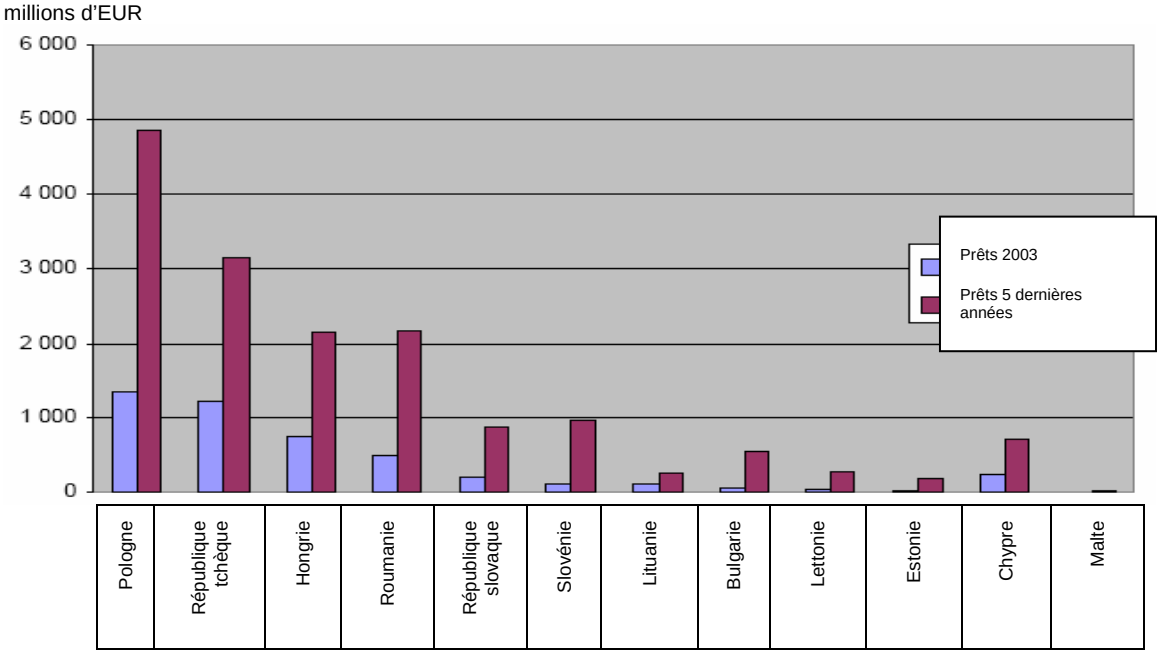
Prêts : États membres et pays en voie d'adhésion

(en millions d'EUR)

Pays	2003		5 dernières années (1999-2003)	
	EUR	%	EUR	%
Pologne	1345	29,3	4860	30,0
République tchèque	1217	26,5	3160	19,5
Hongrie	741	16,1	2149	13,3
Roumanie	503	11,0	2175	13,4
République slovaque	298	4,6	880	5,4
Slovénie	109	2,4	974	6,0
Lituanie	100	2,2	249	1,5
Bulgarie	60	1,3	565	3,5
Lettonie	40	0,9	276	1,7
Estonie	30	0,7	192	1,2
Chypre	235	5,1	705	4,3
Malte	0	0	25	0,2
Total	**34187**	**100**	**34187**	**100**

Source : Rapport annuel 2003 de la BEI

Prêts de la BEI par pays candidats et pays en voie d'adhésion



En tant qu'institution publique, la BEI se doit d'assurer un haut niveau de standards et de performances. Elle devrait fixer ces standards de façon tout à fait claire. Si cette exigence était non seulement une question de principe mais une condition exigée pour ses prêts, les institutions privées seraient forcées de s'aligner sur les mêmes critères et de prendre des mesures semblables.

Rapports de la BEI avec les autres institutions de l'UE

La BEI déclare qu'elle travaille en étroite collaboration avec les autres institutions de l'UE, poursuivant l'objectif de la Communauté de servir l'intégration européenne et le développement harmonieux de l'Union. Malgré cela, les liens entre les institutions et leurs activités conjointes sont très peu connus.

Il existe un accord tripartite entre la Cour des comptes européenne, la Commission européenne et la BEI. Cet accord, qui est resté confidentiel jusqu'à une date récente, régit la coopération entre les trois institutions. Aux termes de l'article 248 du Traité instituant la CE, la Cour se charge du contrôle des recettes et des dépenses communautaires.

Pourtant, la BEI a refusé dans le passé de coopérer avec la Cour des comptes européenne. En outre, en juillet 2003 la Cour de justice a annulé les décisions respectives de la BEI et de la Banque centrale européenne (BCE) relatives à la prévention de la fraude et à la coopération avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Instauré en 1999, l'OLAF a le pouvoir d'effectuer des enquêtes administratives à l'intérieur des institutions, organes et organismes communautaires. Or, la BEI et la BCE avaient décidé de réserver à leurs propres services internes la possibilité de mener de telles enquêtes au sein de leurs structures. La Commission a donc introduit deux recours en annulation devant la Cour de justice contre ces décisions de la BCE et de la BEI, du fait qu'elles étaient contraires au règlement de 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF. Tout en reconnaissant que le Traité de la CE confère à la BEI et à la BCE une certaine indépendance, la Cour a rappelé que cette autonomie ne les détachait pas de l'UE ni ne les exemptait de toute règle de droit communautaire.

La BEI est censée appuyer les politiques européennes d'aide au développement et de coopération (Accord de Cotonou) dans les pays du monde entier ; elle joue de ce fait un rôle important dans le financement de projets dans les pays moins avancés. Bien que cette coopération permette à la BEI de coordonner ses opérations avec celles des autres institutions, la Banque maintient son indépendance et ses mécanismes de prise de décision ; ainsi, les institutions européennes ont peu d'influence sur les programmes de prêt de la BEI et sur ses activités en général.

Rapports de la BEI avec les banques multilatérales de développement (BMD)

La BEI coopère avec les BMD en échangeant des informations sur leurs plans d'action respectifs et en réalisant des missions conjointes d'évaluation de projets. Ces liens de coopération se concrétisent souvent dans des décisions de co-financement. De telles opérations conjointes apportent un soutien institutionnel et fonctionnel, et une certaine légitimité, au financement de projets qui, autrement, seraient perçus comme risqués ou controversés. La BEI travaille, entre autres, avec la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) dont elle est actionnaire, et la Banque asiatique de développement.

Ces partenariats ont souvent abouti au financement de projets qui ont eu de graves conséquences environnementales et sociales, tels que l'oléoduc Tchad-Cameroun (voir la fiche d'informations nº 6). Si la Banque mondiale et la BERD ont des normes rigoureuses relatives à l'environnement et une meilleure politique d'accès à l'information, la BEI est loin derrière elles dans les deux domaines (voir les fiches d'informations n°s 3 et 4). La BEI a beau affirmer qu'elle adhère aux directives des banques de développement partenaires pour le financement de projets, les exemples du passé prouvent le contraire.

==========

Lectures et informations complémentaires :

Rapports et documents du Parlement européen sur la BEI
http://www.bankwatch.org/issues/eib/main/officialdocs.html

Rapports annuels de la BEI
http://www.eib.org/pub/report/en/t03.htm

Accord tripartite
http://www.eib.org/publications/publication.asp?publ=67

The European Investment Bank: A European Institution Subject to EU Policy?

http://www.bankwatch.org/issues/eib/downloads/lawclinicstudy.pdf

Site Internet de Bankwatch :
http://www.bankwatch.org

Site Internet de la BEI :
http://www.eib.org

==========

Fiches d'informations sur la Banque européenne d'investissement :

Fiche d'informations nº 1 : *Le pouvoir invisible dans l'Union européenne : la Banque européenne d'investissement.*

Fiche d'informations nº 2 : *La Banque européenne d'investissement : informations de base*

Fiche d'informations nº 3 : *Le monde de Kafka : la politique de la Banque européenne d'investissement en matière d'information*

Fiche d'informations nº 4 : *La Banque européenne d'investissement et l'environnement*

Fiche d'informations nº 5 : *Le rôle de la Banque européenne d'investissement en matière de développement*

Fiche d'informations nº 6 : *La théorie et la pratique : la Banque européenne d'investissement – études de cas*

CEE bankwatch network	Production : Coalition pour la réforme de la BEI, coordonnée par le réseau CEE Bankwatch et les Amis de la Terre International. Pour de plus amples informations, contacter Magda Stockiewicz : magdas@foeeurope.org Tél. : +32.2.542 0180	Friends of the Earth International