Le pouvoir invisible dans l'Union européenne
la Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (BEI) est l'une des plus grandes institutions financières internationales, avec des projets de prêts plus volumineux que ceux de la Banque mondiale. Établie en 1958 en vertu du traité de Rome, il s'agit d'une institution publique qui appartient aux États membres de l'Union européenne (UE), qui lui fournissent son 'capital souscrit' et son capital 'libéré et versé'[1]. Le Conseil des gouverneurs est constitué par les ministres des finances des États membres de l'UE.

La BEI suit les orientations de l'UE et intervient dans tous les secteurs de l'économie, aussi bien à l'intérieur de l'Union que dans les 150 pays non membres. Se déclarant 'au service de l'Union', elle affirme qu'elle contribue à l'intégration européenne et à la cohésion sociale en soutenant l'investissement de capitaux et en poursuivant les objectifs économiques de l'UE, en particulier dans les régions les plus faibles de l'Union. Sa mission est « de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union européenne en accordant des financements à long terme en faveur d'investissements viables ».

À l'origine, la BEI avait été créée pour financer l'infrastructure reliant les économies nationales des pays membres, et pour apporter des capitaux aux régions les moins développées de l'Union. Depuis, son portefeuille d'investissements, sa mission et son domaine d'action se sont considérablement accrus, et plus de 18% du total de ses prêts vont à l'extérieur de l'UE.

Pourtant, le public européen semble ne pas connaître clairement les fonctions, les objectifs et les opérations, voire l'existence même de la BEI. Tout porte à croire que cette invisibilité lui a été favorable, puisqu'elle a fait l'objet de très peu de critiques, par rapport à celles adressées à la Banque mondiale (BM) et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Couverte d'un voile de mystère et d'innocence, cette énorme et puissante institution se situe à mi-chemin des domaines public et privé dans lesquels elle opère.

En tant qu'institution financière officielle de l'UE, la BEI est soumise aux traités européens et à leurs principes sur la représentation, la participation du public, la transparence et le développement durable. Néanmoins, grâce à son statut d'indépendance à l'égard des autres institutions européennes, à ses rapports étroits avec le marché et le capital privé, et au fait qu'elle reçoit de ses actionnaires l'approbation de ses fonctions et de ses méthodes de prêt, la BEI réussit adroitement à échapper aux principes de l'UE que nous venons de mentionner.

Tout en se présentant comme une institution européenne responsable, la Banque fonctionne de manière relativement indépendante et dans une certaine obscurité juridique grâce, en partie, au fait d'avoir été instituée dans le cadre du Traité de Rome. Ceci a permis à la BEI de choisir quelles normes de l'UE elle souhaite suivre, et rendu difficile de la rendre responsable des mauvais résultats d'un projet. Le fait qu'elle ne fournit pas au public un accès approprié à l'information et qu'elle n'applique pas de normes environnementales rigoureuses, constitue un problème important. Ces déficiences s'aggravent encore du fait que la BEI finance de plus en plus de projets à l'extérieur de l'UE, en Europe orientale et dans le Sud, où ses obligations légales deviennent encore plus floues.

À l'heure actuelle, la BEI n'est pas responsable envers les autres institutions européennes telles que la Commission et le Parlement, ni devant les citoyens et les parlements nationaux des États

[1] Le capital souscrit est une somme que chaque État membre assigne à la Banque et que celle-ci peut réclamer en cas de besoin. Le capital libéré et versé est l'argent effectivement transféré à la Banque par les pays membres.

membres. Si elle reçoit bien quelques critiques de la part du Parlement européen, aucun mécanisme contraignant ne la rend responsable envers les habitants de l'Europe. Les projets financés par la BEI ne sont pas suffisamment supervisés. La Commission européenne, soumise au traité de la CE et à ses dispositions concernant le développement durable, semble aussi peu critique de l'action de la BEI que le Conseil, ce qui accroît son autorité.

La BEI devrait posséder des normes environnementales et sociales claires, ainsi que des politiques de sauvegarde et un cadre juridique approprié pour faire face aux réalités des pays de l'UE et de l'extérieur et assurer une mise en oeuvre correcte des projets qu'elle finance. Ses insuffisances ont suscité une campagne internationale de la société civile, destinée à mettre la BEI en demeure d'améliorer ses performances dans les domaines environnemental et social, pour qu'elle devienne une institution publique servant vraiment l'intérêt général.

Problèmes identifiés par les ONG

Depuis quelques années, les ONG de divers pays se mobilisent pour une réforme institutionnelle de la BEI. Après avoir identifié plusieurs domaines qui posaient des problèmes importants, elles se sont efforcées de dialoguer avec le personnel de la BEI et de lui faire part des inquiétudes de la société civile. Les ONG affirment que la BEI est loin derrière ses institutions financières soeurs, telles que la Banque mondiale et la BERD, pour ce qui est de la transparence, la responsabilité et le traitement des questions environnementales et sociales. S'il y a eu un certain nombre de consultations, la BEI rechigne toujours à adopter les critères modernes dans ces domaines. Il est donc nécessaire que le Parlement européen, la Commission européenne et, surtout, les États membres de l'UE et la société civile, prennent l'initiative d'un changement. Bien qu'on ne sache pas quelles ont été les mesures prises par la Commission pour infléchir la politique de la BEI, le Parlement a, quant à lui, présenté des rapports et pris des décisions au sujet des rapports annuels 2000 et 2001 de la Banque.

Les ONG ont considéré comme problématiques les domaines suivants :

Absence de normes. Malgré les exigences de l'UE, la BEI n'a pas établi, dans divers secteurs, les politiques appropriées ni les procédures environnementales nécessaires pour les différents types de projets. Bien que les politiques de l'UE puissent fournir suffisamment de lignes directrices pour les activités menées dans les États membres, elles risquent de ne pas suffire à l'extérieur de l'Union ou ne pas être toujours appropriées, en particulier, dans les pays en développement, dont les priorités de développement peuvent être différentes. D'autre part, il est fréquent que les normes nationales des pays tiers soient insuffisantes ou même inexistantes, et rien n'indique clairement dans quels cas et comment la BEI devrait y appliquer les politiques ou les lois européennes pertinentes.

Absence de responsabilité à l'égard du public. Les dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information ayant trait à l'environnement, et celles de la directive de l'UE sur l'évaluation d'impact sur l'environnement, stipulent que le public doit avoir accès à la documentation et à l'information concernant tout projet présenté, ainsi que l'occasion d'exprimer son opinion avant que le projet soit lancé. Pourtant, la BEI refuse souvent de communiquer des informations essentielles, même aux groupes ou communautés qui subiront le plus les effets des projets qu'elle finance. La BEI soutient qu'il s'agit là d'informations confidentielles réservées à l'usage interne uniquement.

Personnel insuffisant en nombre et en expertise. La BEI emploie environ 1 000 personnes, dont très peu d'experts de l'environnement à plein temps, pour s'occuper de tout son portefeuille de prêts et assurer la mise en conformité avec les politiques principales. Le contraste est frappant avec le cas de la Banque mondiale, qui possède dix fois

plus d'employés et plus de 300 spécialistes de l'environnement.

Faible niveau de protection de l'environnement. La BEI laissant aux promoteurs des projets financés la responsabilité d'appliquer les normes environnementales, celles-ci sont souvent ignorées ou non observées (voir la fiche d'information nº 4 : la Banque européenne d'investissement et l'environnement). En outre, la politique de prêt de la BEI ne favorise pas activement la protection de l'environnement, en reconnaissant, par exemple, les dangers que comporte le financement de projets qui affectent le changement climatique. Elle a plutôt tendance à financer directement les 'rafistolages' technologiques des problèmes environnementaux existants (voir la fiche d'information nº 6). La BEI ne fait pratiquement rien pour aider l'UE à tenir ses engagements au titre du Protocole de Kyoto.

Manque de supervision des prêts globaux. La BEI octroie des prêts globaux à travers des banques nationales ou locales, appelées intermédiaires, avec lesquelles elle a formé des partenariats. Ces intermédiaires refusent souvent de divulguer des informations sur l'application des normes environnementales, et il a été impossible de savoir si elles suivent ou non les politiques de la BEI ou de l'UE. Les ONG se sont vu refuser l'accès à la documentation sur les rapports qui existent entre la BEI et les intermédiaires, et sur l'usage réel auquel ces prêts sont affectés.

Direction à temps partiel. Les directeurs de la BEI travaillent à temps partiel, se réunissent moins d'une journée par mois et manquent du personnel nécessaire à la supervision des projets. Ce conseil non résident, qui étudie chaque année plus de 300 projets en 10 réunions, n'a presque jamais refusé une demande de prêt soumise à sa considération. Ce processus d'approbation manque de la profondeur et de la rigueur caractéristiques dans d'autres institutions financières internationales ; de ce fait, beaucoup de projets ont été mis en oeuvre, qui ont eu des conséquences négatives pour la société et l'environnement.

Les campagnes des ONG : « BEI : pas de réforme, pas d'argent ! » et « Les fonds publics au bénéfice du public »
En février 2002, des organisations environnementales, sous la devise 'BEI : pas de réforme, pas d'argent !' ont lancé une campagne exigeant des réformes dans des secteurs clés de la Banque, au moment où celle-ci demandait à ses actionnaires une augmentation de capital. Elles ont appelé les 15 États membres à n'accorder l'augmentation requise que sous condition que la BEI entreprenne des réformes sérieuses dans les domaines de l'accès du public à l'information, des normes environnementales, du développement et de la supervision. La BEI cherchait à augmenter de façon substantielle le capital souscrit pour pouvoir élargir ses opérations de prêt. La décision devait être prise au cours de l'assemblée annuelle, en juin 2002. Quelque temps plus tôt, les demandes d'augmentation de capital d'autres institutions financières internationales avaient été l'occasion d'obtenir des améliorations essentielles et, dans le cas de la BEI, la campagne des ONG entendait profiter de l'occasion.

Quatre demandes principales ont été formulées, appuyées par des études de cas spécifiques qui montraient les déficiences de quatre projets de la Banque :

Transparence et accès à l'information : plein accès en temps opportun à toute l'information pertinente sur le projet.

Normes environnementales : établissement de normes environnementales claires qui précisent le rôle de la BEI dans la promotion de la stratégie de l'UE pour le développement durable et pour l'application des dispositions des grands traités, tels que le Protocole de Kyoto de la Convention des Nations unies sur le Changement climatique.

Développement : reconnaissance, de la part de la BEI, du rôle qu'elle joue dans

les pays en développement et du besoin de clarifier son mandat véritable dans ce domaine. Une autre demande, liée à celle-ci, exhorte la BEI à se mettre d'accord avec la société civile sur les moyens de rendre transparentes ses activités hors de l'UE en vue d'éviter des problèmes environnementaux et sociaux.

Responsabilité et supervision : davantage de supervision de la BEI, et renforcement du rôle du Parlement, de la Cour des Comptes et du Médiateur européen, pour renforcer la responsabilité de la Banque envers le public.

Au cours de l'assemblée annuelle du 4 juin 2002, les gouverneurs de la BEI ont convenu d'augmenter le capital souscrit à condition de limiter l'octroi de prêts aux grandes entreprises privées qui peuvent facilement obtenir des crédits sur le marché des capitaux privé. Si les réclamations de la société civile n'ont pas été satisfaites, la campagne des ONG a réussi à influencer le processus décisionnel puisque, pour la première fois, les États membres ont discuté longuement de la BEI et de l'augmentation de capital, qui ont fait l'objet de débats parlementaires en Italie, en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En 2003, une nouvelle campagne internationale a été lancée, visant cette fois à transformer la BEI en une institution servant l'intérêt général : 'Les fonds publics au bénéfice du public'.

==========

Lectures et informations complémentaires :

Rapports et résolutions du Parlement européen sur les Rapports annuels de la BEI
http://www.bankwatch.org/issues/meib.html

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*

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