La Banque européenne d'investissement et l'environnement

Version actualisée, septembre 2004

Introduction

La Banque européenne d'investissement (BEI) joue un rôle prépondérant dans le financement de grands projets, aussi bien dans l'Union européenne (UE) qu'au-delà de ses frontières. Il s'agit de projets d'infrastructures, d'énergie, d'eau, d'industries extractives et de transport qui, tous, pourraient avoir des impacts de longue durée sur la société et l'environnement.

Ce n'est qu'en 1996 que la BEI a adopté sa première politique en matière d'environnement, après de longs débats avec des organisations de la société civile. Sa deuxième Déclaration sur l'environnement, publiée en 2002, a été critiquée par les ONG car elle manquait de critères clairs et de politiques de sauvegarde à l'égard de l'environnement, la société et le développement, ce qui mettait en doute l'affirmation de la Banque suivant laquelle elle soutenait le 'développement durable', comme prévu dans la politique de l'UE.

Au cours de l'année dernière, la BEI a pris certaines mesures pour améliorer sa politique, ses procédures et sa transparence en matière d'environnement, et s'est engagée, lors de la Conférence sur les énergies renouvelables de juin 2004 en Allemagne, à élargir son portefeuille d'investissements dans le secteur de l'énergie. Les ONG ont bien accueilli ces initiatives, tout en signalant que l'écart reste important entre la pratique et les déclarations sur le papier. La BEI est connue pour ses engagements rhétoriques que la réalité ne confirme pas.

L'évolution de la politique environnementale de la BEI

La BEI affirme que, en tant que principale institution financière de l'UE, elle participe activement à la promotion de la politique environnementale de l'Union. Son antérieure Déclaration sur l'environnement, publiée en 2002, décrivait ainsi l'attitude de la Banque à l'égard des questions environnementales lors du financement de projets : « La protection et l'amélioration de l'environnement comptent parmi les toutes premières priorités opérationnelles de la BEI ».

Elle affirmait de même :

- La BEI vérifie que tout projet qu'elle finance est acceptable du point de vue environnemental.
- La BEI s'est fixé pour objectif de consacrer entre 25% et 33% de ses prêts individuels dans l'Union européenne, et un pourcentage semblable dans les pays en voie d'adhésion, à des projets en faveur de l'environnement.
- Les objectifs de la BEI sont de préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, de protéger la santé humaine, de réussir une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et de promouvoir l'adoption, au plan international, de mesures visant à résoudre les problèmes d'ordre environnemental, qu'ils soient régionaux ou mondiaux.
- Dans tous ses investissements, la BEI applique les principes fondamentaux de prévention, de précaution et de 'pollueur-payeur' pour la gestion de l'environnement, en accord avec la politique de l'UE.

Cette politique, positive en elle-même, a souvent été ignorée dans la pratique. Par exemple, la BEI affirme qu'elle adhère à la politique de l'UE en matière de changement climatique en octroyant des prêts à des projets qui encouragent l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'efficacité industrielle et les énergies renouvelables ; or, elle continue de financer de grands projets d'extraction de combustibles fossiles. De même, elle a commencé à octroyer des prêts controversés pour le stockage de gaz à effet de serre au moyen du dénommé 'développement forestier durable', et a participé à la formulation et la mise en

oeuvre des 'mécanismes de flexibilité', tant controversés, du Protocole de Kyoto[1].

Les gros investissements de la BEI en autoroutes et en aéroports conspirent eux aussi contre les obligations de l'UE en matière de changement climatique. Les ONG ont attiré l'attention de la Direction de la BEI sur beaucoup d'autres projets douteux des dernières années[2].

La nouvelle Déclaration sur l'environnement

La dernière Déclaration de la BEI en matière d'environnement a été approuvée par son Conseil d'administration le 6 mai 2004[3]. On y trouve les affirmations suivantes :

- La protection et l'amélioration de l'environnement sont prioritaires, et la BEI applique les normes environnementales élevées établies par l'Union européenne.
- Appliquant strictement les politiques environnementales de l'UE, l'orientation de la BEI quant à la sauvegarde de l'environnement est au moins équivalente aux meilleures pratiques internationales, telles que les Principes d'Équateur (2003).
- La démarche de la BEI dans le domaine de l'environnement est prospective, par son financement de projets environnementaux et par sa manière de gérer ses prêts, et la BEI soutient les investissements qui protègent et améliorent l'environnement de façon directe.
- La BEI évalue attentivement l'impact sur l'environnement de tous les projets qu'elle finance, et fait en sorte que toutes les mesures d'atténuation nécessaires soient adoptées.
- La BEI s'assure que tous les projets qu'elle finance respectent les politiques et les normes environnementales de l'UE ; qu'ils tiennent compte des conditions et de la législation locale dans les régions hors de l'UE, et que les standards de l'UE en sont la référence ; qu'ils appliquent la Directive de l'UE sur l'Évaluation d'impact sur l'environnement ; qu'ils appliquent, le cas échéant, les meilleures techniques existantes (par exemple dans les projets industriels) ; qu'ils appliquent de bonnes pratiques de gestion de l'environnement pendant la mise en oeuvre et le fonctionnement ; dans les pays en développement, qu'ils sont en accord avec les mesures de sauvegarde acceptées au niveau international, y compris les normes du travail.
- La BEI soutient actuellement le 6e Programme d'action pour l'environnement de l'UE, qui fixe les priorités et les objectifs principaux de l'UE en matière d'environnement en appui du développement durable d'ici à 2010 : 'Environnement 2010 : notre avenir, notre choix' (2001).
- Dans le cadre de son activité concernant l'environnement dans les pays en développement, la BEI

[1] Les mécanismes de flexibilité, 'Mise en oeuvre conjointe' et 'Mécanisme de développement propre', sont les principales solutions au changement climatique prévues par le Protocole de Kyoto, et permettent aux pays signataires de commercialiser les émissions de carbone dans le but d'atteindre les objectifs de réduction fixés.

[2] La BEI est devenue l'un des principaux bienfaiteurs de l'industrie aéronautique, secteur auquel elle a prêté plus de 2 milliards d'EUR par an. Cette partialité à l'égard d'une industrie qui contribue considérablement au changement climatique contredit aussi bien la politique de la BEI en matière de changement climatique que celle en matière de développement durable. De plus, en raison du manque de spécialistes de l'environnement dans son personnel et du critère suivant lequel les questions environnementales sont la responsabilité du promoteur du projet, les projets de la BEI dans l'aéronautique ne possèdent pas de mesures appropriées d'atténuation et de compensation pour les communautés affectées. Le financement de la construction du Terminal 5 de l'aéroport de Heathrow à Londres en est un exemple. Ce projet affectera plus de 400 000 personnes, auxquelles on avait promis que le Terminal 4 serait le dernier élargissement important de l'aéroport. Le bruit et la pollution supplémentaires peuvent finir par dominer la vie de ceux qui vivent sous la route des avions. On retrouve des cas semblables aux Pays-Bas, en Bulgarie et en Pologne. Voir http://www.bankwatch.org/issues/eib/meib.html.

[3] Voir http://www.eib.org/Attachments/strategies/environmental_statement_en.pdf.

portera une attention particulière aux questions sociales[4].

Les objectifs de la Banque en matière d'environnement sont décrits dans son Plan d'activité (2004)[5], qui vise à consacrer à l'investissement dans ce domaine un fort pourcentage de ses prêts dans l'UE. Elle prévoit aussi d'augmenter l'investissement dans le domaine des énergies renouvelables[6] et de la production propre, dans le but surtout de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle « soutient » les initiatives prises par l'UE dans les secteurs de l'eau et de l'énergie présentées au Sommet mondial du développement durable en décembre 2002, dans le cadre des Objectifs de développement du millénaire. A l'heure actuelle, les objectifs de financement de la BEI comprennent : 1) projets en faveur de l'environnement dans l'UE : entre 30% et 35% du total de ses prêts dans l'UE ; 2) énergies renouvelables : 50% du total consacré aux projets de création de capacités de production d'électricité dans l'UE d'ici à 2008-2010[7] ; 3) projets aboutissant à une réduction des émissions de CO_2 pour un montant de 500 millions d'euros dans la période 2004-2006.

Les politiques environnementales de l'UE comptent pour beaucoup dans les activités de financement de la BEI. Celle-ci tient compte également, le cas échéant, des politiques et pratiques des autres institutions financières internationales et d'autres organismes internationaux ; ainsi, elle a adhéré à la Déclaration des institutions financières sur l'environnement et le développement durable (PNUE, 1992, révisée en 1997)[8]. La BEI affirme que son approche est équivalente aux Principes d'Équateur adoptés en 2003 par un certain nombre de banques commerciales, qu'elle se fonde également sur les Directives des sociétés financières internationales, et qu'elle souscrit à ces principes dans ses activités hors de l'UE[9] :

- Dans les régions hors de l'UE et des pays candidats, les projets doivent respecter les principes et les normes établies par les politiques de l'UE, sous réserve de la situation et de la législation locales. Parmi les aspects pris en considération figurent le revenu par personne, la capacité institutionnelle et les coûts et bénéfices d'une modification des normes. Dans certains cas, des normes environnementales plus élevées sont introduites par étapes ; dans d'autres, le projet est planifié en prévision de l'adoption future de normes plus élevées. Les projets de

[4] Voir http://www.eib.org/Attachments/strategies/social_assessment_en.pdf.

[5] Voir http://www.eib.org/attachments/strategies/cop_fr.pdf.

[6] La BEI a pris quelques engagements encourageants lors de la Conférence sur les énergies renouvelables (Allemagne, juin 2004), meilleurs que ceux de quelques autres grandes institutions financières internationales ; il faudra voir si elle les met en pratique.

[7] Néanmoins, la BEI entend inclure dans ce chiffre les grands barrages hydroélectriques, à quoi s'opposent fortement les ONG.

[8] Voir http://www.unepfi.org/signatories/statements/fi/french/.

[9] Voir http://www.equator-principles.com/documents/Equator_Principles.pdf. Il faut pourtant signaler que CEE Bankwatch a reçu, le 29 juillet, une lettre de deux autorités de la BEI qui dit : « La BEI adhère aux Principes d'Équateur dans le sens qu'elle les soutient. Les Principes sont un repère important pour la Banque lorsqu'elle opère hors de l'Union européenne. L'approche générale de la Banque est fondée sur l'application de la politique environnementale de l'UE, qui comprend des principes et des normes intégrés au droit européen, lesquels sont équivalents, pour la plupart, aux Principes d'Équateur. La législation de l'UE en matière d'environnement ne couvre cependant pas de manière appropriée tous les aspects environnementaux et sociaux des activités hors de l'UE. Pour cette raison, la Banque utilise les Principes d'Équateur pour combler les lacunes éventuelles de sa panoplie de politiques lorsqu'elle travaille dans ces régions. Parfois, lorsque la Banque doit tenir compte de la politique et du droit locaux, elle se réfère aux Principes d'Équateur. Dans les opérations de cofinancement avec des institutions financières et commerciales, la BEI apprécie la collaboration avec des institutions qui ont adopté et appliquent les bonnes pratiques internationales en matière d'environnement, par exemple les Principes d'Équateur. » Ainsi, la question de savoir si la BEI souscrit ou non aux Principes d'Équateur reste posée.

la BEI doivent respecter toutes les obligations et critères des accords multilatéraux sur l'environnement que le pays d'accueil – et/ou l'UE dans le cas des pays membres – a souscrits.

- La BEI affirme qu'elle exige, pour tous les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement, qu'ils soient soumis à une Évaluation d'impact sur l'environnement (EIE), suivant les définitions et conditions de la Directive 85/337/CEE, amendée par la Directive 97/11/CE. L'annexe 1 de la Directive énumère les types de projet qui exigent obligatoirement une EIE, et l'annexe 2 les types de projet pour lesquels les autorités compétentes décident si l'EIE est nécessaire. Mais l'EIE, qui inclut la consultation publique, est de la responsabilité du promoteur et des autorités compétentes.
- Dans les régions où les normes sociales de l'UE et/ou ceux du pays n'existent pas ou sont inappropriés, la BEI applique d'autres directives de bonne pratique internationale. En particulier, la Banque tient compte des Politiques de sauvegarde de la SFI sur les peuples autochtones, la réinstallation involontaire et la propriété intellectuelle, ainsi que les normes du travail applicables aux membres de l'Organisation internationale du travail (OIT). Dans ces domaines, la Banque coordonne sa démarche avec la Commission européenne, responsable de l'aide extérieure aux pays en développement.
- Les projets financés par la BEI doivent préserver la biodiversité. En appui de l'approche générale décrite dans le Sixième Programme d'action pour l'environnement et des principes de la Directive 92/43/EEC (habitats), la Banque exige une évaluation appropriée des effets du projet sur la biodiversité, y compris une évaluation détaillée de tout effet sur les sites et/ou les espèces protégées. Lorsque cet effet risque d'être significatif, elle exige l'engagement contractuel d'identifier et de mettre en oeuvre les mesures palliatives et compensatoires appropriées.
- Dans le cas des installations industrielles, la BEI recommande l'application des 'meilleures techniques disponibles', sur la base des directives associées à la Directive 96/61/EC (Protection et contrôle intégrés de la pollution) et d'autres guides de bonne pratique.

Information sur l'environnement

La BEI déclare qu'elle soutient le développement de la connaissance et la coopération au sujet des questions environnementales au moyen de sa politique d'information (celle de 2002). Pourtant, cette politique est pleine de lacunes, qui ont fait l'objet de nombreuses critiques de la part des ONG, car elle ne prévoit pas, par exemple, de fournir en temps voulu aux communautés et aux ONG l'information sur les projets. Sur la base de leur expérience des dernières années, les ONG sont loin d'être satisfaites du traitement donné à leurs demandes, dans le passé et à l'heure actuelle.[10]

Les procédures de la BEI en matière d'environnement

La BEI continue d'affirmer que tous les projets qu'elle finance font l'objet d'une évaluation environnementale, centrée sur l'Unité Environnement (ENVU), et que la procédure d'évaluation met à profit 'la connaissance et l'expertise internes, l'information fournie par le promoteur et d'autres renseignements de personnes informées et des parties concernées. Théoriquement, l'équipe de la BEI qui effectue l'étude le fait du point de vue économique, technique, financier et environnemental ; cette équipe est constituée en général par un ingénieur et/ou un économiste, spécialistes sectoriels, qui appartiennent à la direction du projet (PJ). Cette activité est renforcée par trois organes « experts en environnement », relativement nouveaux, qui ont été créés en 2002, uniquement en raison des pressions constantes des ONG qui demandaient des améliorations.

[10] Voir la fiche d'information sur la Politique d'information de la BEI, qui décrit la réalité rencontrée par les ONG et les communautés en essayant d'obtenir des informations importantes sur les projets.

ENVSC : il s'agit d'un comité interdirectoriel de pilotage pour les questions d'environnement chargé d'orienter les organes de décision de la BEI au sujet des questions stratégiques. Pour l'instant, il y a peu d'indications que l'ENVSC ait rien ajouté au processus de délibération de la BEI.

ENVAG : il s'agit d'un groupe permanent d'experts, chargé de renforcer la capacité d'évaluation environnementale de la direction des projets de la BEI, en élaborant des méthodologies et en développant l'expertise. À ce jour, le public ignore tout du fonctionnement et de la production de l'ENVAG.

ENVA : l'Unité Environnement appartient elle aussi à la direction des projets, se charge de l'élaboration et la diffusion des politiques et procédures de la BEI en matière d'environnement et de l'entretien des rapports existants et nouveaux avec l'extérieur dans ce domaine.

En fait, du point de vue des ONG la BEI n'a presque pas changé pendant les deux dernières années par suite de la création de ces trois nouveaux services, puisqu'ils se composent du personnel existant sans l'ajout d'aucune capacité nouvelle. Les spécialistes de l'environnement sont à peine plus nombreux. Donc, l'expertise de la BEI dans ce domaine reste négligeable, ce qui rend impossible à l'institution de respecter tous les nouveaux engagements qu'elle a pris. Un deuxième problème important est que le principal responsable de l'environnement est toujours le promoteur du projet, c'est-à-dire l'entreprise intéressée par l'octroi d'un prêt.

En somme, si la procédure d'évaluation environnementale de la BEI s'est améliorée en théorie, et peut-être aussi, dans une certaine mesure, dans la pratique, il lui manque d'être appliquée avec fermeté comme à la Banque mondiale et la BERD. Néanmoins, la création par la BEI de trois nouveaux services visant à améliorer ses performances montre qu'elle a reconnu la nécessité d'un changement. Il reste à savoir si la BEI a la volonté d'appliquer des normes appropriées, et quelles seront les répercussions des réformes introduites sur la protection de l'environnement.

Les demandes des ONG

Pour résoudre les problèmes identifiés, les ONG ont proposé les réformes suivantes :

- Renforcer les procédures de l'EIE et adopter une démarche prospective comme celle de la Banque mondiale et de la BERD.
- Divulguer toute l'information relative à l'environnement, quel que soit le destinataire du prêt, public ou privé. Cela mettrait la BEI au même niveau de la Société financière internationale de la Banque mondiale et de la BERD. Cela implique de publier des informations détaillées sur les prêts globaux effectués à travers des banques intermédiaires et sur leurs avantages pour l'environnement.
- Organiser des consultations publiques, ouvertes et en profondeur, pour les projets ayant des implications environnementales et sociales. Cela demande la collaboration de la BEI et des promoteurs du projet.
- Formuler des politiques pour des secteurs stratégiques tels que ceux de l'énergie, l'eau et les transports qui, en application des exigences de l'UE, intègrent le développement durable. Cela s'applique à tous les secteurs et projets.
- Augmenter l'expertise de la BEI en matière d'environnement en employant des spécialistes qui travaillent avec les équipes existantes d'économistes, d'ingénieurs et d'avocats.
- Établir un cadre juridique clair concernant son obligation en tant qu'institution publique de l'UE d'être plus responsable envers le public. Cela impliquerait de renforcer le rôle d'institutions telles que la Cour des comptes européenne, le Parlement européen et la DG Environnement de la Commission.
- Définir clairement des critères et des procédures de sauvegarde en

matière d'environnement pour ses opérations hors de l'UE.
- Accorder la priorité aux projets qui favorisent l'efficacité énergétique, la conservation de l'énergie et les énergies renouvelables.
- Veiller à ce que les communautés susceptibles d'être affectées par un projet soient pleinement intégrées au processus de consultation, ce qui implique de fournir à l'avance toute la documentation du projet, dans les langues locales.

==========

Lectures et informations complémentaires :

Documents de la BEI sur l'environnement : Procédures (en anglais)
http://www.eib.org/environment/docs/envirproc_en.pdf

Déclaration sur l'environnement (en anglais)
http://www.eib.org/environment/docs/envirstate_en.pdf

Développement durable (en anglais)
http://www.eib.org/environment/docs/susdev_en.pdf

Énergies renouvelables
http://www.eib.org/Attachments/thematic/renewable_energy_fr.pdf

Développement urbain
http://www.eib.org/environment/docs/urbandev_fr.pdf

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

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

Facts behind the Rhetoric: A preliminary assessment of certain aspects of the EIB portfolio
http://www.bankwatch.org/issues/eib/mngomaterials.html

==========

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