

## **Le rôle de la Banque européenne d'investissement dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne**

### **Résumé**

Institution de l'Union européenne créée dès 1958, la Banque européenne d'investissement (BEI) accorde, chaque année, des volumes de prêts importants pour des projets contribuant au développement économique. L'une de ses spécificités réside dans sa double fonction d'établissement financier et de banque de développement. Bien que ses financements concernent principalement les Etats membres, la Banque joue aussi un rôle dans les pays candidats à l'adhésion, rôle essentiel à leur intégration et que la BEI a fait évoluer au cours des élargissements de l'Union. Agissant dans un cadre fixé par l'Union afin de favoriser le rattrapage des futurs adhérents, la BEI a une mission d'exécution des politiques européennes ; par son choix des modalités de financement, elle affirme néanmoins son autonomie. En 1998, cette capacité d'adaptation s'illustre par la création, de sa propre initiative et à ses risques, du mécanisme de pré-adhésion, pour répondre aux besoins nés de la perspective du grand élargissement. Actuellement, la BEI poursuit son activité dans les pays candidats qui, malgré des progrès économiques notables, se trouvent confrontés à des objections d'ordre politique, sans que l'on puisse déterminer de manière catégorique si les critères objectifs d'intégration prévaudront in fine.

## Introduction

La Banque européenne d'investissement (BEI) a rendu public, le 7 juin 2007, son rapport annuel pour l'année 2006<sup>1</sup>, qui fait état de 45,8 milliards € de prêts signés à l'appui de 405 projets concourant à la réalisation des politiques de l'Union européenne. Sur ce montant, des prêts à hauteur de 5,911 milliards € ont été consentis hors UE. Malgré des montants conséquents et des objectifs ambitieux, le rôle de la BEI demeure mal connu.

Instituée par le Traité de Rome et créée en 1958, la BEI, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, est un organisme public rattaché à la Communauté européenne (CE), dont les membres sont les Etats de l'Union. Son siège se trouve à Luxembourg, mais elle a des bureaux extérieurs, y compris hors de l'Union.

Constituant la base juridique de la Banque, les articles 266 et 267 CE définissent ses caractéristiques principales et ses missions, qui sont précisées dans le Protocole sur les statuts de la BEI<sup>2</sup>. Les Etats membres souscrivent au capital de la BEI ; leur participation y est fonction de leur poids économique (exprimé par le PIB) lors de leur entrée. En outre, la Banque s'autofinance et emprunte sur les marchés des capitaux les fonds dont elle a besoin pour accorder des prêts facilitant le financement de projets viables et contribuant « au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté »<sup>3</sup>.

La BEI dispose d'une structure décisionnelle propre. Son fonctionnement repose sur divers organes statutaires. Le Conseil des gouverneurs, réunissant les ministres des finances des 27 Etats membres, définit les orientations de la politique de crédit. Il nomme les membres des autres organes, dont le Conseil d'administration, qui a compétence exclusive pour décider des prêts et des emprunts. Ce dernier, composé de 28 membres, à raison d'un administrateur pour chacun des Etats membres et d'un pour la Commission européenne, assure la conformité de la gestion de la Banque avec les dispositions du Traité et des statuts. Le Comité de direction (9 membres) constitue l'organe exécutif collégial ; il est chargé de la gestion courante de la Banque et prépare les décisions du Conseil d'administration, dont il veille ensuite à l'exécution. Enfin, le Comité de vérification, organe indépendant directement responsable devant le Conseil des gouverneurs, s'assure de la régularité des opérations de la Banque<sup>4</sup>.

La BEI doit favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, contribuer à l'intégration européenne et au développement économique des régions défavorisées, promouvoir l'intégration, le développement équilibré du marché commun et la cohésion économique et sociale. L'article 18.1 de ses statuts précise que « dans le cadre du mandat défini à l'article 267 du Traité, la Banque accorde des crédits à ses membres ou à des entreprises privées ou publiques pour des projets d'investissement à réaliser sur les territoires européens des Etats membres, pour autant que des moyens provenant d'autres ressources ne sont pas disponibles à des conditions raisonnables ». Le but prioritaire de la Banque n'est pas de faire du profit. La BEI cherche plutôt à apporter une valeur ajoutée ; celle-ci résulte de sa capacité à catalyser la participation d'autres organismes financiers. En effet, la BEI ne finance pas au-delà de 50 % du coût total d'un projet. Elle réalise des prêts consentis à des taux préférentiels, plus bas que ceux d'une banque privée<sup>5</sup> ; les bénéficiaires de ces prêts peuvent être les Etats, des collectivités publiques

<sup>1</sup> Rapport annuel 2006 en 3 volumes, <http://www.eib.org/publications/annual-report-2006.htm>.

<sup>2</sup> Protocole (n°10) annexé au Traité CE, dont il fait partie intégrante.

<sup>3</sup> Article 267 CE.

<sup>4</sup> Le Belge Philippe Maystadt est président de la BEI, le Français Philippe de Fontaine Vive Curtaz, Vice-président.

<sup>5</sup> La BEI fournit « à des conditions et à des taux compétitifs les ressources financières requises – d'un montant souvent considérable – selon les modalités qui répondent aux besoins de l'emprunteur », « Evaluation des projets RTE transfrontaliers », note réalisée par la division Evaluation des opérations et publiée en 2006.

ou des entreprises publiques ou privées. Elle n'intervient jamais dans un Etat sans son accord. Son champ géographique d'activité est le territoire des Etats membres.

Au moment de la création de la Banque en 1958, la BEI n'intervient que dans les 6 Etats fondateurs, mais l'article 18.1 indique « toutefois, par dérogation accordée à l'unanimité par le Conseil des gouverneurs, sur proposition du Conseil d'administration, la Banque peut octroyer des crédits pour des projets d'investissement à réaliser en tout ou en partie hors des territoires européens des Etats membres ». Comme la BEI le souligne<sup>6</sup>, ces dispositions ont été appliquées dans le cadre des accords d'association prévoyant une aide financière de la Communauté. L'Union européenne, en effet, s'élargit progressivement et, adoptant une interprétation souple et extensive de cet article, la BEI a étendu le champ de son activité à la Grèce, à certains Pays et Territoires d'Outre-Mer, ou encore à la Turquie. Désormais, elle apporte son soutien aux Etats qui, à la suite d'accords conclus avec l'Union, sont appelés à plus ou moins long terme à y adhérer.

La BEI joue donc un rôle à l'extérieur de l'Union en mettant en œuvre les volets financiers des politiques d'aide et de coopération de l'Union en faveur de ses pays partenaires :

- les voisins méridionaux et orientaux, afin de réaliser les objectifs du Partenariat euro-méditerranéen pour la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010 ;
- les pays partenaires d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique, d'Asie et d'Amérique latine, où elle prend une part active dans le développement des infrastructures de base et soutient des projets d'intérêt mutuel pour l'Union et les pays concernés ;
- les pays candidats et potentiellement candidats, qui constituent, à l'extérieur, la priorité de la BEI<sup>7</sup> et feront l'objet de notre étude. Le chemin est parfois laborieux et l'issue demeure de la compétence de l'Union, mais l'activité de la BEI dans les pays candidats, bien que marginale par rapport à ses missions principales, n'en est-elle pas incontournable ?

La BEI joue un rôle important dans l'intégration des nouveaux Etats et doit s'adapter au fur et à mesure des élargissements. Du fait de sa nature duale de banque et d'institution de l'Union, de banque d'affaires et de banque de développement, la BEI concilie ce qui relève de l'exécution des orientations données par l'Union et ce qui émane de l'initiative personnelle, l'obligeant à faire preuve de dynamisme et d'adaptabilité. Une analyse, au travers de l'étude des instruments financiers et des secteurs choisis, de l'action de la BEI en faveur des futurs Etats membres sera l'occasion de dresser un premier bilan du travail accompli par la BEI au cours des précédents élargissements et de son adaptation progressive, avant de voir plus concrètement ses nouvelles perspectives dans le cadre des pays qui se préparent actuellement à leur entrée dans l'Union. Cette démarche devrait nous permettre de dresser ainsi un état des lieux du rôle de cette institution, appelée « la banque des projets européens », dans les pays candidats à l'adhésion.

## **I. L'évolution de l'action de la BEI au cours des élargissements successifs de l'Union**

Depuis sa création en 1957, l'Union européenne a connu cinq élargissements : au Nord avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 1973, au Sud avec celle de la Grèce en 1981, puis celle de l'Espagne et du Portugal en 1986, et enfin avec l'intégration de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995. 2004 marque la réunification du continent et l'entrée de dix Etats de l'Est, République tchèque, Slovaquie,

---

<sup>6</sup> Direction des Etudes – BEI, *L'activité de la Banque européenne d'investissement en Turquie : 1965-1974*, 1975, p.14.

<sup>7</sup> Cf. les Plans d'activité de la Banque, dont le dernier, le « PAB 2007-2009 ».

Slovénie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Pologne, Hongrie, Chypre et Malte, complétée en 2007 par l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie.

Au cours de ces élargissements, l'activité de la BEI est étroitement corrélée à celle de l'Union puisqu'elle intervient à sa demande, par le biais de prêts. La BEI reçoit, à cet effet, un mandat de l'Union, mais face aux changements d'échelle, la BEI introduit, en 1998, le mécanisme de pré-adhésion, innovation majeure grâce à laquelle elle dispose d'une nouvelle source de financement. Elle apparaît sous un double jour, à la fois exécutant et bailleur de fonds de l'Union.

## **A. Une intervention encadrée par l'Union**

Conformément à ses statuts, la BEI est au service de l'Union. Dans les pays candidats, elle accompagne les investissements nécessaires pour remplir les critères d'adhésion à l'Union, article 49 du Traité UE et, depuis 1993, les « critères de Copenhague »<sup>8</sup> - et soutenir le développement de l'économie. Elle est mandatée par l'Union, qui lui attribue le rôle d'organe d'exécution de ses politiques, mais la BEI décide des modalités de financement, ce qui est source de valeur ajoutée pour les projets concernés.

### **1 - Un mandat de prêt pour remplir les objectifs de l'Union**

La BEI intervient dans le cadre d'un mandat de l'Union, qui l'autorise à prêter à concurrence d'un montant déterminé par l'Union. Les prêts, octroyés dans ce cadre, bénéficient de la garantie du budget communautaire : en cas de pertes, tous les risques sont couverts par le budget communautaire<sup>9</sup>. En outre, la BEI veille à une répartition équitable de ses opérations entre pays en fonction de leur taille, leur population et leur poids économique.

Dès les premiers élargissements, les prêts de la BEI ont servi à financer les investissements nécessaires pour satisfaire aux critères d'adhésion à l'Union et pour favoriser l'intégration rapide du pays candidat. La mission de la BEI est délicate, car elle participe à la dynamique de l'Union. L'objectif est d'arriver à une situation la plus égalitaire possible entre Etats membres et nouveaux entrants, de faciliter leur rattrapage. Dans cette optique, les élargissements ayant nécessité le plus d'efforts sont ceux relatifs aux trois anciennes dictatures, qui accusaient un retard économique. La BEI a commencé ses interventions en Espagne en 1981, dans le cadre de l'accord de coopération financière pré-adhésion. Les premières opérations au Portugal remontent à 1976. Durant les dix ans précédant l'accession du Portugal (entre 1976 et 1985), par exemple, la BEI a effectué des prêts allant de 50 à 100 millions € par an dans le pays, principalement pour des projets dans les secteurs du transport, de l'énergie et des petites et moyennes entreprises (PME). La sélection des domaines d'intervention échappe, à certains égards, à la BEI, car elle découle des objectifs arrêtés par l'Union ; la BEI a néanmoins clairement limité et rendu publics les secteurs éligibles à ses prêts<sup>10</sup>. Par ailleurs, le choix des secteurs d'intervention et des modalités de financement sont étroitement liés.

---

<sup>8</sup> Critères fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993 et renforcés par le Conseil européen de Madrid en 1995 : critères politiques (démocratie, Etat de droit, droits de l'Homme, etc.), critères économiques (économie de marché viable), adoption de l'acquis communautaire (ensemble de la législation communautaire).

<sup>9</sup> Par risques, on entend les pertes que peut subir la BEI des suites des taux de change et d'intérêt, de la défaillance d'un client, incapable d'honorer ses obligations contractuelles, etc.

<sup>10</sup> Cf. les Plans d'activité successifs de la Banque.

## **2 - Une souplesse dans le choix des modalités de financement**

Bien qu'agissant dans le cadre du mandat de l'Union, la BEI choisit les modalités de financement et les adapte selon la nature du projet. Cette souplesse est déterminante dans le succès des opérations. En tout état de cause, elle essaie de ne choisir que des projets qui lui paraissent solvables<sup>11</sup>. La décision d'accorder ou non le financement lui appartient<sup>12</sup>.

La BEI prête selon deux modalités. Elle accorde des prêts directs individuels en faveur des promoteurs des secteurs public ou privé, pour des projets d'un coût supérieur à 25 millions €. Par ailleurs, à l'appui de projets d'un coût inférieur à 25 millions €, réalisés par des PME ou des collectivités locales, elle met à la disposition de banques des prêts globaux appelés lignes de crédit. Ces banques intermédiaires accordent des fonds complémentaires. Les lignes de crédit sont importantes sur le plan économique et social, et proposer de tels instruments résulte aussi d'un choix de politique de la BEI, car les PME ont du mal à avoir accès aux financements pour leurs projets de petite dimension. Ces divers prêts peuvent parfois être utilisés pour compléter les subventions communautaires prévues par les instruments de pré-adhésion. Cette mise en liaison avec des initiatives de l'Union permet de proposer de meilleures solutions de financement. La BEI a ainsi été le principal partenaire de la Commission, à l'appui des politiques de l'Union et de ses élargissements.

Jusqu'à la fin des années 1990, la BEI n'a eu qu'à gérer des élargissements à trois pays au plus, pour lesquels elle a agi dans un cadre déterminé, mais selon ses modalités. La perspective de l'adhésion d'une dizaine de pays a suscité quelques inquiétudes, partant quelques ajustements.

### **B. En 1998, mise en place d'un cadre supplémentaire d'intervention**

La BEI a toujours témoigné d'un engagement particulier pour les pays candidats, couronné en 1998 par la mise en place de sa propre initiative et à ses risques d'un mécanisme de pré-adhésion. La création d'un tel instrument s'est faite en prévision de l'élargissement de 2004, le plus vaste de l'histoire de l'Union. Treize Etats disposaient alors d'une perspective d'adhésion : dix pays d'Europe centrale et orientale, Chypre, Malte, ainsi que la Turquie.

### **1 - Le mécanisme de pré-adhésion**

Dans les pays candidats, depuis 1998, la BEI intervient dans le cadre de son mécanisme triennal pré-adhésion, mécanisme conjoint à celui de l'Union, mis en place à son initiative et à ses propres risques. Les opérations sont financées sur ses ressources propres, non pas sur les ressources budgétaires<sup>13</sup> ; elles ne bénéficient ni de la garantie communautaire ni de celle des Etats membres<sup>14</sup>. 1998 est l'année où une partie des pays candidats engage des négociations d'adhésion. Or les besoins des pays concernés sont très importants. En effet, les pays d'Europe centrale et orientale présentent de graves lacunes dans l'industrie et le système financier, et surtout, le communisme a laissé un « héritage physique » très problématique dans les infrastructures et l'environnement, d'où des besoins dans ces divers secteurs<sup>15</sup>. En 2003 en Pologne, par exemple, le PIB en pouvoir d'achat était de 8 800 \$, soit à peu près 40% du niveau moyen de l'UE, et les

---

<sup>11</sup> Pour le déroulement précis d'un projet, cf. *Le cycle du projet à la BEI*, disponible sur [www.eib.org](http://www.eib.org).

<sup>12</sup> Article 11 des statuts de la Banque.

<sup>13</sup> Les ressources propres sont les ressources empruntées ajoutées aux fonds propres de la BEI (capital versé et réserves). Les ressources budgétaires sont les ressources fournies par l'UE et les Etats membres.

<sup>14</sup> Décision du Conseil des gouverneurs de la BEI du 28 janvier 1998 (JO n° C 116 du 16 avril 1998) concernant les pays candidats - à l'époque, Chypre, Malte et les pays d'Europe centrale et orientale

<sup>15</sup> Alphonse Lossier, « Les économies en transition d'Europe centrale et orientale sur la voie de l'insertion européenne », *in* Revue d'Europe centrale, 1<sup>er</sup> semestre 1998.

autoroutes ne représentaient que 350 km, contre 49 233 km dans l'Union<sup>16</sup>. Avec ce mécanisme, la Banque gagne en autonomie, fonctionne selon ses procédures, mais reste dans le cadre des orientations fixées par l'Union. Elle n'est pas dans une tentative de conquête d'indépendance vis-à-vis des autres institutions communautaires, comme elle a parfois pu l'être par le passé<sup>17</sup>. La BEI demeure dans le cadre des objectifs de l'Union, mais est engagée dans une démarche dynamique de recherche de nouveaux moyens de financement.

## **2 - 2004/2007 : « l'élargissement le mieux préparé de l'Histoire de l'Union »<sup>18</sup>**

A l'occasion du 5<sup>e</sup> élargissement de 2004/2007, les ressources de la BEI disponibles pour les 12 candidats ont été doublées : les opérations de prêt de la BEI y ont été régies par les mandats successifs adoptés dans le cadre de la politique régionale (par exemple, la politique méditerranéenne pour Malte) et des accords de partenariat et de coopération de l'Union, auxquels se sont ajoutés, à partir de 1998, des financements au titre du mécanisme de pré-adhésion mis en place par la BEI. Ce dernier a porté en 2000-2003 sur 8,5 milliards €, soit presque autant que les fonds prêtés dans le cadre du mandat de l'Union, de 8,68 milliards € sur 6 ans. Au total, des concours d'un montant de 14 milliards € ont été octroyés par le biais du mécanisme pré-adhésion de la BEI à l'ensemble des pays adhérents, en voie d'adhésion et candidats. Comme précédemment, la BEI a cofinancé des projets avec la Commission européenne ou d'autres investisseurs, mais dans le cas de cet élargissement avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)<sup>19</sup>.

La BEI a ainsi pu jouer un rôle important dans les pays candidats et contribuer, dans une perspective de développement régional, aux efforts engagés, notamment en matière d'extension des réseaux de communication et d'amélioration de la compétitivité industrielle. Après les changements politiques de 1989, la BEI a accordé, à partir de 1990, les premiers prêts en faveur de projets d'investissement en Hongrie et en Pologne, notamment des prêts globaux à des banques locales. Elle a immédiatement concentré ses prêts sur les secteurs des transports et des télécommunications, afin que ces pays transforment leur système économique et bâtissent une base industrielle compétitive ; les échanges commerciaux sont nécessaires au développement régional et à l'intégration européenne. En Roumanie, dès 1990, 60% des prêts de l'institution sont consacrés aux transports ; en 2006, soit l'année précédant l'accession à l'Union, la BEI y finance la modernisation du métro à Bucarest. À la fin de 1999, près de la moitié du montant total des projets dans tous les pays candidats est allée aux transports, en particulier aux réseaux ferroviaires.

Par ailleurs, l'acquis environnemental est l'un des volets les plus exigeants de l'acquis communautaire. Afin d'élever les normes environnementales au niveau de celles requises par le droit communautaire, un large volume d'investissements était nécessaire dans les secteurs de l'eau, des déchets, de l'environnement urbain et de l'industrie. En 1990, 17% des prêts en Roumanie ont été attribués au secteur de l'eau et, en 2006, la BEI y a financé la construction d'une station d'épuration.

---

<sup>16</sup> Chiffres cités par R. Piasecki, « La Pologne dans l'Union européenne : les défis », *in* Revue Europe en formation, 2004, n° 1.

<sup>17</sup> En 1988, la Cour de Justice des Communautés européennes, sur recours de la Commission, avait dû préciser que la BEI n'était pas une organisation indépendante mais un organe communautaire soumis aux règles générales du système et dépendant, le cas échéant, des décisions des institutions. CJCE, 3/3/1988, *Commission c. Conseil des gouverneurs de la BEI*, 85/86, 1281.

<sup>18</sup> L'expression est de Günter Verheugen, alors commissaire européen chargé de l'élargissement.

<sup>19</sup> L'acte constitutif de la BERD fut signé à Paris le 29/5/1990 et la Banque fut inaugurée à Londres le 15/4/1991. La BERD est destinée spécifiquement à la transition dans les anciens pays communistes en Europe centrale et orientale.

L'élargissement de 2004-2007 est souvent présenté comme étant le mieux préparé. On peut affirmer sans prendre trop de risques, que la BEI, grâce à ses deux sources de financement, a contribué à ce succès. La plus grande partie des fonds est allée à la République tchèque, à la Pologne et à la Roumanie.

Après avoir accompagné plusieurs élargissements, la BEI est forte d'un savoir-faire qui lui confère la capacité de répondre au plus près aux besoins nés du processus d'élargissement ; elle le met en pratique avec les actuels pays candidats.

## **II. La diversification de l'action de la BEI dans la perspective des prochains élargissements<sup>20</sup>**

La Banque agit en fonction de l'expérience acquise au cours des élargissements précédents, mais ouvre parallèlement de nouvelles voies dans son action afin de répondre au mieux aux besoins des pays candidats, à savoir :

- la Turquie<sup>21</sup> et la Croatie<sup>22</sup> dont les négociations avec l'Union sont en cours depuis le 3 octobre 2005,
- l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)<sup>23</sup> dont les négociations n'ont pas encore commencé,
- l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie y compris le Kosovo<sup>24</sup>, dont on ignore encore l'issue de la situation mais qui ont une « perspective réelle d'adhésion »<sup>25</sup>.

L'Union européenne et la BEI emploient le vocable de « pays d'Europe du Sud-Est » ; hormis la Turquie, ils sont désignés par les termes de « Balkans occidentaux ». Ces appellations masquent toutefois l'hétérogénéité de leurs trajectoires individuelles.

La BEI diversifie ses pratiques, tant dans les secteurs d'intervention qu'elle cible, que dans les financements qu'elle utilise. Elle adapte ses prêts au fur et à mesure de sa présence dans le pays, tout particulièrement en Turquie où elle intervient depuis déjà plus de 40 ans<sup>26</sup> ! L'étude de ces éléments illustre bien sa bipolarité de banque d'affaires et de banque de développement.

### **A. Un plus grand éventail de secteurs d'intervention**

2006 illustre le type d'opérations effectuées au cours des années antérieures dans les pays candidats ainsi que les perspectives d'intervention à venir. La BEI approfondit sa démarche de développement économique et régional, tandis que de nouveaux secteurs prennent de l'importance<sup>27</sup>.

#### **1 - L'approfondissement de la démarche de développement économique**

---

<sup>20</sup> Dans cette partie, les chiffres pour 2006 proviennent du Rapport annuel 2006 de la BEI. Cf. *supra* note 2.

<sup>21</sup> Demande d'adhésion le 14/04/1987 ; « pays candidat » depuis le Conseil européen d'Helsinki de 1999.

<sup>22</sup> Demande d'adhésion le 21/02/2003 ; début des négociations d'adhésion le 3/10/2005, le même jour que pour la Turquie.

<sup>23</sup> Demande d'adhésion le 22/03/2004 ; en décembre 2005, statut de candidat pour la Macédoine, mais sans fixer la date d'ouverture des futures négociations.

<sup>24</sup> Tel que défini dans la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (1999).

<sup>25</sup> Conseil européen de Feira de juin 2000, puis du Conseil européen de Nice de décembre 2000.

<sup>26</sup> Depuis l'Accord d'association de 1964, JOCE, 29/12/1964, N°217.

<sup>27</sup> Cf. Tableau de la répartition des prêts en cours décaissés hors UE par secteur, in Rapport financier 2006 de la BEI, p.43.

Pour appliquer sa politique de reconstruction de l'économie, la BEI cible toujours les secteurs traditionnels, mais cherche aussi à accroître la qualité des projets qu'elle soutient. Elle poursuit l'appui au secteur privé et aux PME.

En Turquie, elle a accordé un prêt de 175 millions € à la société Turk Otomobil Fabrikasi pour la production, en collaboration avec PSA Peugeot Citroën et Fiat, de véhicules utilitaires destinés au marché européen. Par ailleurs, le secteur des transports est celui ayant le plus bénéficié d'investissements. Sur les 1,8 milliard € de financements de la BEI en Turquie en 2006 par exemple, la quasi-totalité a été consacrée aux transports, dont des prêts pour le renouvellement et l'extension de la flotte de Turkish Airlines. En 2006, elle a financé l'acquisition par la Turquie de matériel pour la ligne de chemin de fer qui empruntera le tunnel sous le Bosphore, tunnel dont la construction elle-même avait déjà bénéficié d'un prêt antérieur. Ce projet est symbolique car il relie les réseaux ferroviaires européen et asiatique appartenant au corridor paneuropéen de transport.

En Croatie, la BEI va accorder 30 millions € dans le cadre d'un prêt global réparti entre deux banques qui ont une activité de prêt et de crédit-bail, favorisant ainsi le financement des PME croates. Ce type d'orientations encourage la réalisation d'investissements nouveaux et la création d'emplois. Depuis 2001, la construction et la réhabilitation des infrastructures de transport représentent 83% des prêts de la BEI. En 2006, l'institution a prêté un montant record de 210 millions €, essentiellement pour achever la construction de l'autoroute Rijeka-Zagreb, chaînon manquant du corridor paneuropéen reliant la frontière hongroise à la frontière slovène, en passant par la Croatie. Inclure la Croatie assure la continuité des réseaux transeuropéens de transport, source de cohésion économique et sociale.

En 2006, la BEI finançait aussi la remise en état du réseau routier en Bosnie-Herzégovine, ou encore la réfection de routes et de ponts en Serbie et au Monténégro.

Au demeurant, la Banque agit dans le secteur de l'environnement, dans la gestion des eaux par exemple. En 2006, elle a accordé un prêt pour la modernisation des infrastructures d'assainissement au Monténégro et un autre en Croatie pour l'incinérateur de Zagreb. Dans le même temps, elle accroît ses prêts dans ce secteur et continuera de le faire dans les prochaines années. Elle aide ainsi à l'acquis communautaire et contribue aux objectifs de la politique environnementale de l'Union, qui fait l'objet d'un intérêt de plus en plus soutenu<sup>28</sup>. Certaines organisations non gouvernementales (ONG) considèrent néanmoins ces efforts comme insuffisants et dénoncent les méfaits d'une politique de financement, selon elles, encore trop axée sur les transports, comme le souligne le rapport de Bankwatch<sup>29</sup>. Pourtant, la BEI adopte une démarche plus intégrée, en insistant davantage sur l'environnement, et en s'efforçant de le prendre plus systématiquement en compte dans les projets relatifs aux autres secteurs. Elle s'est, en effet, engagée<sup>30</sup> à respecter l'environnement dans tous les projets qu'elle finance, même ceux non spécifiquement environnementaux<sup>31</sup>. Il est à noter que le projet de tunnel sous le Bosphore contribuera du même coup à réduire la pollution atmosphérique et sonore à Istanbul. La prévention des changements climatiques est désormais l'un des thèmes privilégiés de la BEI en faveur de l'environnement. La BEI consolide sa démarche, en cloisonnant de moins en moins ses opérations par secteur. Parallèlement, de nouveaux secteurs d'intervention prennent de l'importance.

---

<sup>28</sup> Sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », COM (2001) 31.

<sup>29</sup> CEE Bankwatch, ONG environnementale membre du réseau Les Amis de la Terre mise en place en 1995, surveille les activités des institutions financières internationales qui opèrent en Europe centrale et de l'Est.

<sup>30</sup> Cf. les objectifs environnementaux de la BEI, in Rapport annuel précité.

<sup>31</sup> Pour une étude détaillée, voir notre mémoire *La prise en compte des contraintes environnementales dans les financements de la BEI*, Paris XI-Sceaux, 2006.

## **2. L'apparition de nouveaux secteurs**

L'action de la BEI s'inscrit dans une continuité, mais témoigne une fois de plus de son dynamisme vers de nouveaux secteurs.

Face à l'attention manifestée par l'Union pour les questions d'approvisionnement énergétique, la BEI a indiqué sa volonté d'en faire un nouvel objectif prioritaire. Son choix est encore orienté par les politiques européennes : l'implication des pays voisins d'Europe du Sud-Est résulte de l'objectif communautaire de créer une communauté paneuropéenne de l'énergie et de renforcer la sûreté de l'approvisionnement énergétique. En Turquie, par exemple, la BEI investit aux côtés des secteurs public et privé dans la production, le transport et la distribution d'énergie, ainsi que dans des mesures visant à accroître l'efficacité énergétique. En 2006, 100 millions € ont été consacrés à la modernisation et à l'extension de réseaux de distribution d'électricité. La Turquie présente, en effet, un positionnement géographique stratégique, point de passage de l'énergie en direction de l'Union, par exemple du gaz naturel en provenance de la Mer Caspienne et du Moyen-Orient.

Le capital humain (santé et éducation) fait aussi l'objet d'un regain d'intérêt de la BEI. En Serbie par exemple, en 2006, elle a accordé à l'Etat un prêt de 80 millions € pour la modernisation de 4 hôpitaux, dont 1 à Belgrade. En Albanie, elle a pris part au financement de la réforme de l'éducation en accordant, en 2006, à l'Etat un prêt de 12,5 millions €. L'amélioration des conditions sociales dans les pays candidats participe de l'effort de convergence avec les Etats membres. L'intérêt marqué pour de nouveaux secteurs relance les perspectives d'activité de la BEI, de même que les innovations récentes en matière de financements.

### **B. Une diversification des pratiques relatives aux financements**

La BEI dispose de volumes importants de financement, sur lesquels elle bénéficie de leviers pour agir plus efficacement.

#### **1. Une utilisation plus efficace des volumes de financement**

2006 a été marquée par de très gros montants d'investissement de la BEI. Le volume d'opérations en Turquie a été très important, en hausse de 50% par rapport à 2005, en raison du démarrage des négociations, et la BEI va continuer d'accroître ses financements dans les années à venir. De même, s'agissant de l'Albanie, de la Serbie, du Monténégro, de la Macédoine et de la Bosnie-Herzégovine, malgré la date incertaine de leur adhésion, le montant des prêts de la BEI a atteint le chiffre record de 412,5 millions €. L'institution se trouve étrangère aux discussions et polémiques actuelles quant à l'intégration de nouveaux pays dans l'Union, particulièrement celle de la Turquie. Elle a des attributions exclusivement financières, avec des effets à moyen ou long terme ; ne faisant pas de politique, elle suit les directions données par l'Union et les relations contractuelles entre l'Union et ce pays. La Turquie est d'ailleurs devenue le principal destinataire des prêts de la BEI hors UE.

La BEI améliore, en outre, l'effet de levier de ses financements en cofinçant plus systématiquement des projets avec la Commission européenne<sup>32</sup> et avec d'autres institutions financières internationales. En Serbie, par exemple, elle a financé la réhabilitation de tronçons du réseau ferroviaire, et dans le cadre du même projet, la

---

<sup>32</sup> La Commission agit dans le cadre du nouvel Instrument d'aide de pré-adhésion, entré en vigueur le 1/1/2007. Cf. Règlement n°1085/2006 du Conseil du 17/7/2006.

BERD a financé l'achat du matériel roulant destiné à la compagnie des chemins de fer. Poursuivant sa démarche, les volumes de financement à disposition de la BEI pour les années à venir sont toujours conséquents : 8,7 milliards € pour 2007-2013 au titre du mandat de l'Union, et 8,6 milliards € pour 2007-2009 au titre du mécanisme BEI de pré-adhésion. En tout état de cause, jouer sur les volumes financiers sera d'autant plus efficace qu'elle diversifie parallèlement ses instruments financiers.

## 2. Un élargissement de la gamme des instruments financiers utilisés

Afin d'assurer sa viabilité financière, la BEI a affiché<sup>33</sup> sa volonté d'améliorer la collecte de ressources dans les pays en voie d'adhésion. En outre, « emprunteur le plus innovant » selon un sondage Euroweek, la BEI élargit l'éventail de ses monnaies d'émission. Les prêts peuvent être accordés dans une ou plusieurs monnaies, en € et dans d'autres monnaies d'Etats membres, ainsi qu'en \$. Mais la BEI encourage aussi le développement des marchés financiers dans les pays en voie d'adhésion. Lorsqu'elle fait un prêt, et qu'elle emprunte sur le marché du pays d'intervention pour financer ce prêt, les emprunts et les prêts se trouvent adossés. L'utilisation de la monnaie locale limite les risques de change, donc les risques de pertes d'argent pour la BEI. Au surplus, elle développe la monnaie locale, tout particulièrement la livre turque, qu'elle souhaiterait favoriser comme monnaie de versement.

La BEI est engagée dans une dynamique de diversification, pour répondre au mieux aux besoins des pays candidats, d'autant que cet état transitoire peut se prolonger encore de nombreuses années.

### Conclusion

« La BEI n'est pas une banque de développement comme la Banque mondiale, ni une banque destinée à soutenir la transition, comme la BERD. La BEI a pour vocation de promouvoir l'intégration, qui est notre objectif commun au sein de l'Union européenne et au niveau de l'économie mondiale en général », déclarait le ministre grec des finances en octobre 2006 en clôture du Forum BEI organisé à Athènes.

Pays le plus avancé des Balkans occidentaux pour ce qui est du PIB par habitant, la Croatie est désormais sur la voie d'une croissance soutenue, réalisant d'ores et déjà plus de 2/3 de ses échanges avec l'Union. Les principaux obstacles à l'adhésion proviendraient maintenant plutôt de l'Union elle-même, notamment de sa capacité d'absorption. Pour la Turquie, outre ce critère, les problèmes liés aux institutions et à la démocratie sont les plus prononcés. Malgré les progrès économiques, demeurent les réticences à l'intérieur de l'Europe et plus particulièrement de son opinion publique. Les autres candidats continuent de réaliser des avancées économiques, mais leur entrée dans l'Union dépendra aussi de facteurs politiques. Dans cette optique, la Turquie et les Balkans occidentaux sont dans une perspective d'adhésion à long terme.

On est en droit de s'interroger sur le critère qui prévaudra : économique ou politique? L'histoire démontre que trop d'éléments entrent en compte pour envisager une stricte application des principes. En effet, l'Union a négocié 76 et 80 mois avec l'Espagne et le Portugal ; seulement 38 avec le groupe dit d'Helsinki (Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Malte). Ces pays ont réalisé des progrès économiques impressionnants, mais l'élargissement vers l'Est était aussi interprété comme « une nécessité politique et (...) une opportunité historique »<sup>34</sup>, qui marquerait la « réunification du continent européen »<sup>35</sup>. L'intégration s'est donc faite très rapidement, la volonté politique de

---

<sup>33</sup> Rapport annuel 2006.

<sup>34</sup> Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, Madrid, 16/12/1995.

<sup>35</sup> Commission européenne, COM (2003) 676, Bruxelles, 5/11/2003.

l'Union de les faire entrer ayant joué un grand rôle. Pour la Turquie en particulier, le sentiment dominant est que l'élargissement est suspendu à une décision de caractère politique. Il n'en demeure pas moins que la BEI permet à l'Union de manifester son soutien au développement de ses voisins et partenaires. Ainsi les difficultés liées à la capacité d'absorption de l'Union et aux sentiments de son opinion publique ne compromettent pas le bien-fondé de l'action de l'institution. En accordant des prêts et non des aides non remboursables, elle incite à une responsabilisation des acteurs nationaux. Son effet catalyseur est bien réel : la BEI bénéficie d'une bonne réputation et sa participation dans un projet rassure les investisseurs. Elle n'est pas qu'un organisme d'appoint, ou encore un simple guichet de l'Union. Une aide efficace et adaptée du point de vue des instruments et des secteurs accélère le rattrapage des pays, dont le niveau de développement économique et de rapprochement des Etats membres sera examiné au moment d'accepter ou non leur entrée dans l'Union. Ainsi, bien qu'étant principalement une banque, la BEI participe à un processus politique et peut précisément se retrouver parfois au cœur de problèmes politiques, ce qui l'amène à adapter sa position et ses interventions<sup>36</sup>.

La BEI, qui prend une grande part dans l'évolution des Etats, a donc indubitablement un grand avenir, celui d'un outil de développement qui a prouvé son utilité et son efficacité.

Si, en 2006, les financements accordés dans les Etats membres ont représenté jusqu'à 87% de l'activité de prêt de la BEI, les activités de la Banque hors UE prennent de plus en plus d'importance. En décembre 2006, le Conseil européen a confié à la BEI de nouveaux mandats extérieurs pour un montant total de plus du tiers des mandats précédents, soit 27,8 milliards € pour 2007-2013.

En 2008 sera fêté l'anniversaire des 50 ans de la BEI, ce qui pourrait donner l'occasion de dresser le bilan de son action, qui reste liée à l'extension des interventions de l'Union à ses frontières et parfois plus loin encore.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

**La Fondation Robert Schuman**, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

---

<sup>36</sup> L'an dernier, par exemple, l'Algérie (qui fait partie des pays partenaires méditerranéens), disposant d'une manne financière provenant du pétrole, a procédé au remboursement de tous les prêts octroyés par la BEI et mis du même coup un terme aux opérations avec le secteur public algérien, annulant ainsi des projets prometteurs.