

La banque de l'Union européenne

La BEI, 1958-2008

Sous la direction d'Éric Bussière,
Michel Dumoulin et Émilie Willaert,
en collaboration avec Charles Barthel,
Jürgen Elvert, Paolo Tedeschi et Arthe Van Laer

La banque de l'Union européenne

La BEI, 1958-2008

La banque de l'Union européenne

La BEI, 1958-2008

Sous la direction d'Éric Bussière, Michel Dumoulin et Émilie Willaert,
en collaboration avec Charles Barthel,
Jürgen Elvert, Paolo Tedeschi et Arthe Van Laer

Les auteurs remercient chaleureusement Mme Natacha Wittorski pour le travail de coordination accompli dans le cadre de ce projet de recherche et de publication.

Ils tiennent aussi à exprimer leur gratitude aux acteurs de l'histoire de la Banque européenne d'investissement qui ont accepté de les rencontrer pour témoigner de leur expérience.

Un merci particulier à Martina Pilger.

© Banque européenne d'investissement, 2008
Tous droits réservés

ISBN : 978-2-87978-071-9

Conception graphique, impression et édition :
Imprimerie Centrale, société anonyme, Luxembourg
www.ic.lu

Préface

C'est en 1958 que la Banque européenne d'investissement (BEI) a effectué ses premières opérations. Cinquante ans plus tard, il a semblé opportun d'ouvrir les archives de la BEI à un groupe d'historiens reconnus dans le domaine de l'intégration européenne pour qu'ils puissent écrire l'histoire des cinquante premières années d'existence de la BEI. Ce faisant, ces auteurs couvrent un sujet qui n'a reçu que très peu d'attention de la part des historiens, au contraire des juristes et économistes qui ont consacré de nombreux ouvrages à cette institution.

Cette histoire de la Banque européenne d'investissement est celle que les auteurs ont découverte grâce à leurs travaux de recherche dans les archives de la BEI et d'autres institutions européennes et nationales ainsi qu'au travers d'interviews d'un certain nombre de personnalités ayant directement participé à ces événements. Durant toute la durée des travaux de recherche et d'analyse, la BEI a observé deux principes fondamentaux. Premièrement, elle a tenu à faciliter autant que possible l'accès aux sources historiques ainsi qu'aux acteurs du passé de manière à ce que les chercheurs puissent rassembler tout le matériel qu'ils jugeaient nécessaire à leur entreprise. Deuxièmement, la BEI a laissé aux auteurs une entière indépendance dans leur interprétation des faits et dans la rédaction de l'ouvrage.

C'est un euphémisme de dire que le degré d'intégration atteint cinquante ans après la création de l'Union européenne a dépassé les attentes et les espoirs des pères fondateurs au milieu des années 1950. Il en va de même pour la BEI. Probablement aucun des négociateurs ou signataires du traité de Rome n'aurait envisagé que la BEI devienne le premier prêteur (et le premier emprunteur) parmi les institutions financières internationales et un acteur essentiel dans le financement à long terme à l'intérieur de l'Union européenne (UE). Les auteurs de cet ouvrage décrivent avec précision ces évolutions et documentent le contexte dans lequel elles ont émergé. Ce ne serait pas faire justice aux auteurs que d'essayer de résumer en quelques paragraphes les points saillants de leurs analyses. Mais, sur la base du canevas historique proposé par les auteurs, je souhaiterais évoquer trois caractéristiques qui sont, à mon avis, essentielles pour bien appréhender l'évolution de la BEI au cours de ses cinquante premières années d'existence et qui continueront d'influencer profondément son évolution dans le futur.

Premièrement, l'analyse des historiens met en lumière une ambivalence constante dans la vie de la Banque européenne d'investissement : elle est à la fois une institution européenne et une

banque. Suivant les périodes, une des deux dimensions tend à être privilégiée. Au fil du temps, on peut constater un lent mouvement de balancier qui privilégie tantôt la dimension bancaire, tantôt la dimension d'institution européenne. Il y a donc une certaine «ambiguïté existentielle» dans la personnalité de la BEI. Cette caractéristique a priori surprenante reflète le choix fait par les pères fondateurs et confirmé au fil du temps lors des révisions des traités et des statuts de la Banque. La BEI, au contraire des autres institutions financières internationales auxquelles elle est souvent comparée, n'a pas de pouvoir de définition de politiques dans ses attributions car ces politiques sont décidées par le Conseil, le Parlement et la Commission. La mission de la Banque est donc de supporter la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne via les instruments financiers dont elle dispose. Si cette division de tâches entre une sphère politique et une sphère d'exécution peut paraître claire dans le principe, on ne peut négliger le fait qu'il est très difficile d'identifier en pratique où s'arrête la sphère de définition et où commence celle de mise en œuvre de ces politiques. En outre, la pratique quotidienne nous enseigne qu'il est inefficace, voire dangereux, de vouloir séparer complètement ces deux dimensions. La phase d'élaboration des politiques ne peut ignorer les contraintes de leur mise en œuvre, au risque de rendre impossible la réalisation des objectifs politiques. Il est donc inévitable que la BEI apparaisse comme un être ambivalent, qui mélange dans des proportions variables son rôle d'institution européenne et sa fonction d'intermédiaire financier.

Deuxièmement, le périmètre géographique de ses activités présente une autre dimension d'ambivalence de la Banque européenne d'investissement. L'analyse historique montre clairement que les pères fondateurs envisageaient que le périmètre d'activité de la BEI serait limité à celui des pays membres de la Communauté économique européenne. Mais comme celui-ci devait considérablement s'élargir au fil des ans, il est devenu rapidement évident que cela n'avait pas grand sens de limiter les activités de la BEI aux frontières des États membres alors que l'intervention de la BEI dans les futurs États membres pouvait faciliter leur intégration dans une Union européenne élargie. Bien entendu, ces activités de pré-adhésion dans les futurs pays membres ne modifient pas fondamentalement la vue euro-centrique de la BEI. La différence est plus dans le timing de l'intervention que dans la perspective géographique. Mais les politiques de l'Union ne s'arrêtent pas aux frontières de l'UE et, au fil du temps, la BEI a été appelée à intervenir dans un nombre croissant de pays dans le monde. S'il y a certainement des synergies et des économies d'échelle à réaliser en combinant les opérations à l'intérieur de l'Union et à l'extérieur de celle-ci, il est tout aussi évident qu'il y a des différences importantes entre ces deux types d'activité : leur finalité économique et sociale, leurs

contraintes opérationnelles et leur environnement institutionnel diffèrent sensiblement. En outre, les activités en dehors de l'Union posent la question de la coopération et de la complémentarité avec, d'une part, les autres organismes multilatéraux de développement dont les États membres de l'Union sont également actionnaires et, d'autre part, avec les institutions nationales de développement des États membres.

Troisièmement, si les deux caractéristiques discutées ci-dessus tiennent à la nature même de la BEI, il me semble qu'il est tout aussi essentiel de mettre en exergue que le rôle de la Banque a évolué et doit évoluer avec les changements de l'environnement économique et financier. Si la finalité de la BEI ne varie pas dans le temps, les moyens nécessaires pour atteindre celle-ci doivent être en phase avec la situation économique et financière du moment. Au milieu des années cinquante, quand se négociait le traité de Rome, l'Europe était confrontée à des problèmes de reconstruction, à de graves disparités régionales dans plusieurs États membres et à une relative pénurie de moyens financiers. Le défi, à l'époque, est de mobiliser une épargne insuffisante et de faciliter des mouvements de capitaux stables entre les différents pays membres de manière à l'investir dans du capital privé ou public porteur d'expansion. Ceci devait permettre aux entreprises européennes de pouvoir adopter les techniques de production modernes déjà utilisées de l'autre côté de l'Atlantique. Dans cet environnement, le rôle de la BEI est celui d'un intermédiaire capable de mobiliser l'épargne des citoyens dans l'ensemble de l'Union et d'utiliser cette épargne pour financer des projets socialement et économiquement les plus utiles, y compris en facilitant les transferts d'épargne vers les pays et les régions ayant les besoins d'investissement les plus élevés. Ce modèle de «convergence», basé sur une accumulation de capital et l'adoption de techniques et systèmes de production déjà en place dans les régions plus avancées, a été reproduit au fil des élargissements successifs. Les fondements de ce modèle de croissance par imitation demeurent adaptés pour les pays et régions en retard de développement.

Mais le niveau de développement économique de la plupart des anciens pays membres n'a plus grand-chose à voir avec leur situation d'il y a trente ou quarante ans ou avec celle des nouveaux États membres. Un défi majeur auquel sont confrontés les pays les plus avancés de l'UE est d'augmenter leur potentiel de croissance en déplaçant la frontière technologique, tout en respectant l'environnement et en maintenant les équilibres écologiques. Cette situation est fondamentalement différente de celle du modèle de convergence traditionnel. Même si des besoins en investissements matériels demeurent, les moteurs essentiels de la croissance sont le capital humain et la capacité

d'innovation. Pour un intermédiaire tel que la BEI, le rôle clé n'est plus tant de mobiliser un large volume d'épargne pour assurer des financements à long terme, mais plutôt d'être capable de fournir des financements appropriés à l'innovation, la recherche et l'éducation. C'est davantage une question de partage de risques et de financement via des fonds propres ou des instruments hybrides. La création du fonds européen d'investissement au début des années 1990 et la révision des orientations stratégiques de la BEI au cours des dernières années montrent que le Groupe BEI a bien pris la mesure de ces changements et qu'il met tout en œuvre pour fournir un soutien modernisé et efficace aux politiques de l'UE.

Les propos qui précèdent montrent bien que la BEI est une institution unique qui est caractérisée par ses ambivalences génétiques. L'ouvrage que vous tenez entre les mains démontre que cela n'a pas empêché la Banque européenne d'investissement de se développer au fil des cinquante dernières années et d'être un formidable instrument au service des politiques de l'Union européenne. Mais cinquante ans d'existence ne sont pas une garantie de longévité. Il me semble clair que dans les années et décennies à venir, la Banque européenne d'investissement continuera à jouer un rôle significatif en soutien des politiques de l'Union européenne mais que ceci requerra, comme hier et aujourd'hui, de trouver un point d'équilibre raisonnable entre les ambivalences que je viens d'évoquer.

Philippe Maystadt

Sommaire

Introduction

En guise d'introduction.

La BEI, un acteur-clé du projet européen 14

Partie I

La naissance d'une institution : d'un fonds européen
d'investissement à la Banque européenne d'investissement 22

Partie II

Le temps de la «petite Europe», 1958-1972 50

Chapitre 1 : Les activités de la BEI dans l'Europe des Six (1958-1972) 51

Chapitre 2 : La BEI et le développement économique et social de l'Italie
de 1958 au début des années 1970 73

Chapitre 3 : Des activités nouvelles en dehors de la Communauté 93

Partie III

La BEI de 1973 au milieu des années 1980 :
changement d'échelle et évolution des activités 114

Chapitre 1 : La BEI face aux premiers élargissements de la CEE (1973-1985) 115

Chapitre 2 : Nouvelles données économiques et redéploiement des activités
de la BEI en Europe 133

Chapitre 3 : Des accords de Lomé à la Méditerranée : l'extension des activités
de la BEI en dehors de la Communauté 161

Partie IV

Élargissements, croissance et redéploiements depuis le milieu des années 1980 186

Chapitre 1 : La BEI dans la grande Europe	187
Chapitre 2 : Mutation de l'environnement économique et nouveaux cadres d'action	205
Chapitre 3 : Dynamiques sectorielles et dynamique des espaces	229

Partie V

L'identité d'une institution 260

Chapitre 1 : Le difficile transfert de la BEI vers le Grand-Duché de Luxembourg	261
Chapitre 2 : Hommes et structures	289
Chapitre 3 : Demain se nourrit de l'expérience d'hier	321

Annexes 329

1. Chronologie	330
2. La BEI en chiffres depuis 1958	342

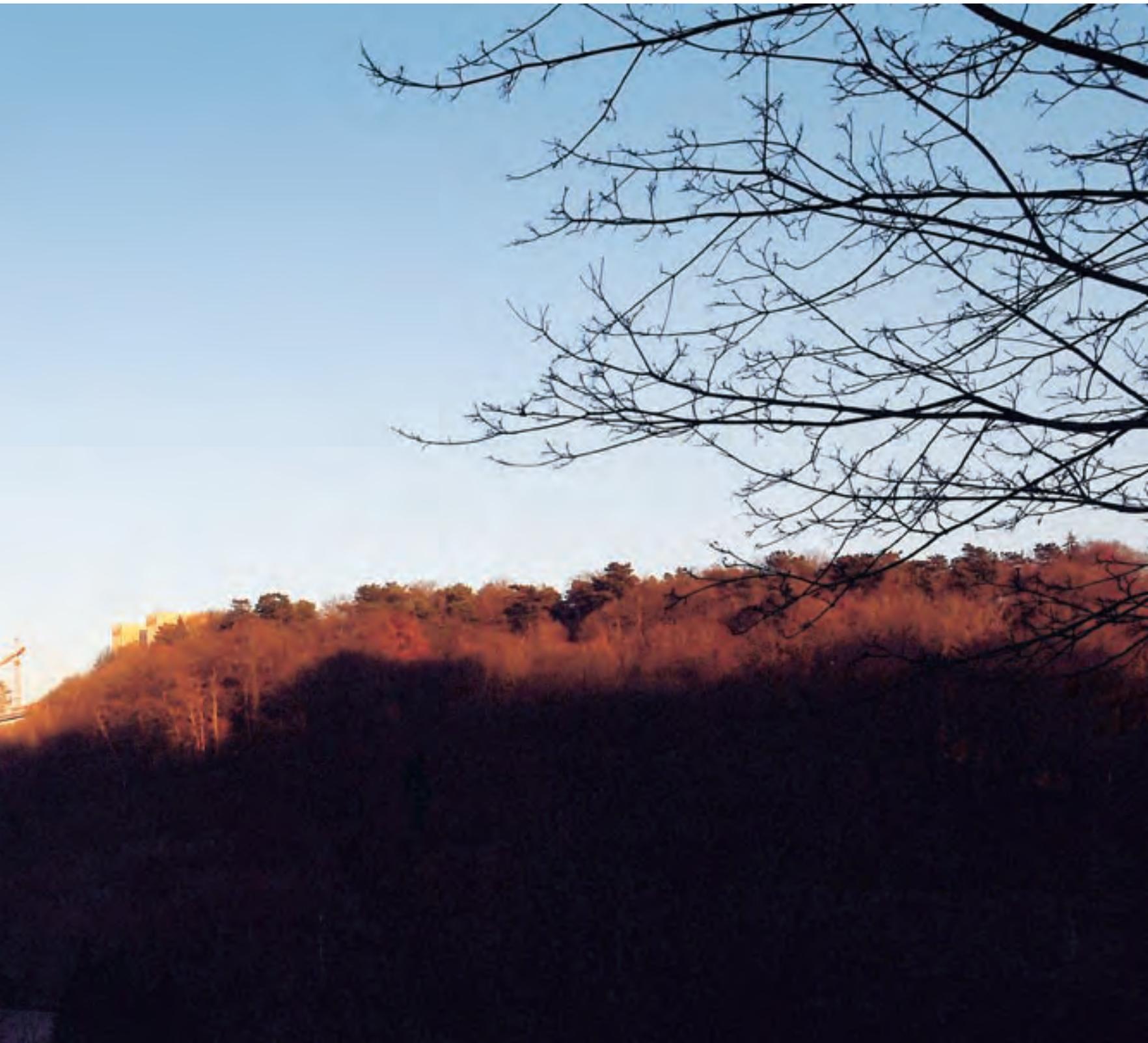
Sources et travaux 355

Tables et index 365

1. Index des noms de personnes	365
2. Index des entreprises et institutions	368
3. Table des sigles et abréviations	371
4. Table des encarts	375
5. Crédits iconographiques	379



Introduction



En guise
d'introduction.

La BEI,
un acteur-clé du
projet européen

Les travaux d'historiens consacrés à l'histoire de la Banque européenne d'investissement (BEI) ne sont pas légion. Ceux qui existent n'envisagent guère la période postérieure au début des années 1970. Et pour cause, les délais à respecter avant la consultation des archives imposent de traiter autrement l'histoire récente, grâce au recours aux documents publiés et aux témoignages oraux d'acteurs qu'un légitime devoir de réserve conduit souvent à adopter un point de vue prudent sur l'histoire du temps présent, qui est en partie la leur.

Or, dans la perspective du cinquantième anniversaire de sa mise en route effective en mars 1958, la BEI a souhaité promouvoir la publication d'un ouvrage d'histoire qui soit le résultat de recherches de première main. Cette décision, qui s'inscrit indubitablement dans la tradition des rapports qu'elle entretient avec le monde académique, a permis aux auteurs qui sont autant de chercheurs de consulter des archives d'une très grande richesse. L'information recueillie, complétée par les témoignages de personnalités qui ont vécu des périodes, parfois très longues, de l'histoire de l'institution de l'intérieur, et par la consultation d'archives publiques et privées dans plusieurs pays de l'Union, a permis d'élaborer cet ouvrage dont l'ambition est double. D'une part, sans omettre l'existence d'une abondante littérature économique et juridique consacrée à la banque et à ses activités, ce livre se veut différent par sa nature qui est celle d'un ouvrage d'histoire. D'autre part, bien que publié à l'occasion de la célébration d'un anniversaire, il entend ne pas sacrifier à l'usage qui domine trop souvent ce genre littéraire, à savoir ce que l'on pourrait appeler une histoire «mérovingienne» dont le ton et le contenu sont ceux de l'apologie.

Comme le montre chacun des aspects de ce livre, l'histoire de la BEI ne peut être séparée de celle du projet européen lui-même puisque les premiers schémas d'une banque de développement destinée à l'Europe sont bien antérieurs à 1957, mais aussi des évolutions économiques et politiques qui, de manière fondamentale, ont affecté l'Europe et le monde. De même, si le destin de la banque dont on lira ici l'histoire est intimement lié à celui de l'Union européenne, les espaces que cet établissement appréhende à travers ses activités sont bien plus vastes, en élargissement constant et de plus en plus en prise sur les réalités internationales. L'histoire de la BEI représente donc une fenêtre largement ouverte sur celle de l'Europe, de ses régions et du monde.

L'idée de créer une banque européenne d'investissement remonte au moins à 1949 même si, sans exagérer le recours aux références au passé, l'idée d'une intervention concertée entre pays européens au plan de grands travaux d'infrastructure, par exemple, est plus ancienne et connaît des développements significatifs dès l'entre-deux-guerres. L'idée, précisée et quelque peu développée, est formulée dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Revêtant pour une part le caractère d'un organe régulateur, la banque aurait veillé à la répartition des crédits publics «afin que les projets d'investissement soient menés dans l'intérêt général, que les programmes de production ne provoquent pas une pénurie artificielle et que les prix ne soient pas maintenus à un niveau élevé au détriment des consommateurs»¹.

¹ Kipping, M., «La Banque européenne d'investissement, de l'idée à la réalité (1949-1968)», *Le rôle des ministères des finances et de l'économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. I, Actes du colloque tenu à Bercy les 26, 27 et 28 mai 1999, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), Paris, 2002, p. 525-542.

À la suite de l'échec du projet, définitivement consommé en 1955, c'est dans le contexte de la relance européenne de Messine que le principe d'un fonds européen d'investissement est arrêté. Ce principe répond notamment aux préoccupations italiennes visant au développement du sud de la péninsule, y compris les îles. Il répond aussi, selon une intensité et un rythme qui diffèrent d'un pays à l'autre, à celles que génère le souci de développer une politique régionale dans les autres pays de ce qui est alors la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Lors des négociations de Val Duchesse au cours desquelles les traités sont élaborés, le fonds devient la Banque européenne d'investissement. Cela signifie un considérable changement de cap dans la conception même de la nature de l'institution qui, tout en étant un instrument communautaire, est aussi un organisme financier.

Consacrée par le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) dans son titre IV (articles 129 et 130) et par le protocole sur les statuts qui y est annexé, la BEI répond à la crainte d'un espace économique unifié aggravant les déséquilibres entre les régions centrales et les régions périphériques². De ce fait, son métier historique se veut très simple dans son principe puisque son activité destinée à assurer une croissance équilibrée «consiste à emprunter sur les marchés financiers et à reprêter les sommes empruntées pour le financement de projets prioritaires pour le développement communautaire»³.

«Organisme qui peut être assez largement défini comme une banque de développement régional» pour ceux qui la confinent dans un rôle, passif, d'instrument financier de la politique régionale européenne⁴, outil autonome d'une ou de plusieurs politiques communes parmi lesquelles la politique industrielle⁵ et celle de coopération⁶, la BEI doit assurer la promotion de la cohésion économique et sociale – un principe réaffirmé dans le protocole annexé au traité de Maastricht⁷ – «en liaison avec les interventions des fonds

² Prate, A., *Quelle Europe ?*, Julliard, Paris, 1991, p. 171.

³ Archives BEI, dossier 6.0255, «Composition du comité directeur», note du comité de direction, 21 septembre 1971.

⁴ Romus, P., *L'Europe régionale*, Labor, Bruxelles, 1990, p. 42.

⁵ Voir notamment : Bermejo, R., «La Banque européenne d'investissement : une banque de développement», *Revue internationale de droit économique*, 1987, p. 476-520, et 1988, p. 37-67 ; Dunnett, D., «The European Investment Bank : Autonomous instrument of common policy?», *Common Market Law Review*, 1994, p. 721-764 ; Le Portz, Y., «La Banque européenne d'investissement dans la décennie 80», *Revue de la Banque*, 1984, p. 57-65 ; Spirou, C., *La Banque européenne d'investissement, aspects juridiques de ses opérations de financement*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1990 (Études suisses de droit international, n° 61) ; Tabary, P., «BEI : des techniques nouvelles au service des priorités communautaires», *Revue du marché commun*, 1986, p. 341-345 ; Idem, «Le nouvel instrument communautaire, une coopération efficace au service d'investissements prioritaires pour l'Europe», *Ibidem*, 1990, p. 203-207.

⁶ Voir Willaert, É., «La Banque européenne d'investissement : son rôle dans le financement d'investissements en Afrique et dans la réalisation d'objectifs communautaires envers les PVD», dans Bitsch, M.-T., et Bossuat, G., (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004*, Bruylant, Bruxelles / L.G.D.J., Paris / Nomos, Baden-Baden, 2005, p. 411-432.

⁷ «Les hautes parties contractantes [...] réaffirment leur conviction que la BEI doit continuer à consacrer la majorité de ses ressources à la promotion de la cohésion économique et sociale [...]».

structurels et des autres instruments financiers de la Communauté»⁸. Ce lien était déjà affirmé à l'article 130 B de l'Acte unique, c'est-à-dire avant la grande réforme des fonds structurels.

Cette évolution ne constitue qu'un volet de l'adaptation de la banque à l'environnement général et notamment celui de la construction de l'Europe. Par ailleurs, l'environnement économique et financier s'est lui aussi modifié au fil du temps.

Afin de comprendre cette évolution en l'illustrant, la deuxième partie de l'ouvrage examine les débuts de l'histoire de la banque, des origines à 1972. Le regard se porte vers ses activités dans l'Europe des Six – en s'arrêtant longuement au cas italien qui mobilise une part importante de l'activité durant les années 1960 – et vers ses activités nouvelles et rapidement impulsées en dehors de la Communauté. En effet, les premiers accords d'association avec la Grèce et la Turquie, puis les conventions de Yaoundé I et II, ont des conséquences non seulement sur la structure administrative de la banque, sur la recherche de nouvelles ressources, mais également sur la nécessité d'instruire et d'accorder à la fois des prêts ordinaires et des prêts spéciaux au sujet desquels il importe de s'interroger sur la part qu'ils représentent dans le bilan général de la banque.

Le premier élargissement de la Communauté en 1973 et ceux qui impliquent la Grèce, puis l'Espagne et Portugal, constituant ainsi un rééquilibrage du centre de gravité de l'Europe communautaire vers le Sud, ne détournent pas la banque de sa mission première. Bien au contraire, les balbutiements d'une politique industrielle liés aux défis posés par les nouvelles technologies, ou encore la mise en œuvre d'une politique régionale européenne, en sont des axes importants. Par ailleurs, dans un contexte économique de crise, crise accentuée par les deux chocs pétroliers et le désordre monétaire des années 1970, la BEI est sollicitée de toute part, et notamment par les instances communautaires, pour accompagner les États membres dans le redressement de leurs économies. La troisième partie présente à la fois cet élargissement du champ géographique et ses implications pour la banque tout en veillant à caractériser le redéploiement des activités de celle-ci en Europe et leur extension en dehors de la Communauté par le biais des accords de Lomé et l'intérêt porté à la Méditerranée.

La banque, qui n'a jamais vécu de révolution mais une série d'adaptations à l'environnement économique, géopolitique et, de facto, institutionnel, a connu le grand bouleversement qu'ont constitué l'approche puis le déclenchement de la révolution à l'Est, tandis que, au plan communautaire, le grand marché puis l'Union économique et monétaire ouvraient de considérables perspectives de redéploiement des activités, dans un contexte de croissance économique mondiale retrouvée. C'est en peu de mots ce dont traite la quatrième partie. Le changement d'environnement et d'orientation, l'extension géographique des prêts, la mondialisation du marché des capitaux, alors que la BEI ne prête plus guère aux États membres qui ont trouvé d'autres voies de financement, la conduisent à s'interroger sur ses missions. De fait, la tension a été vive sur la question de savoir si la BEI n'était pas devenue obsolète ou, pour le dire autrement, si le moment n'était pas venu d'en faire un compétiteur dans le secteur commercial. Au moment où l'État actionnaire entre souvent,

⁸ Dernier paragraphe de l'article 198 E du traité de Maastricht.

au plan national, dans la voie des privatisations, la tentation a pu exister de considérer que la banque devait davantage, voire complètement épouser une ligne de conduite inspirée du secteur privé.

Il n'a certes pas fallu attendre les années 1990 pour que cette question se pose. Il est permis de dire que, dès la négociation du traité de Rome instituant la CEE, elle a divisé les partisans du service public et ses adversaires, désireux de faire de la banque une institution financière réalisant du profit selon des modes de gestion inspirés du secteur privé. Mais, comme cela est examiné dans la cinquième partie, l'équilibre qui était intervenu dans le cadre de la négociation du texte fondateur a donné naissance à une institution originale qui, au fil de l'histoire, penche tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. Non sans se poser la question de savoir si elle ne fait pas trop peu, et trop lentement, la banque, dont le siège passa de Bruxelles à Luxembourg en 1968, poursuit un objectif qui est de faire des choses qui ne se feraient pas autrement, et qui servent à autre chose qu'au seul but de réaliser un profit. Dans ce sens, la BEI, dont les structures de décision et de gestion ne sont pas identiques à celles d'autres institutions financières internationales – même si ses statuts présentent quelques similitudes avec ceux de la Banque mondiale – et, a fortiori, à celles d'une institution privée, est vraiment originale. Dans ce sens aussi, la question est de savoir si la BEI, devant être créée aujourd'hui, le serait de la même façon que voici un demi-siècle ?

L'historien n'est pas un futurologue. Mais son travail est de nature à nourrir la réflexion sur l'avenir. Pendant un demi-siècle, la banque a, à travers le conseil des gouverneurs dont le rôle essentiel est de fixer les directives générales pour l'action, le conseil d'administration qui est seul compétent pour décider de l'octroi de prêts ou de garanties, et le comité de direction qui décide des emprunts et gère la trésorerie, bâti un dispositif qui en fait un service public européen qui est aussi au service de l'entreprise privée.

Cette institution, dont les effectifs en termes de personnel sont fort bas par rapport au volume des prêts consentis, est aussi une banque de cadres qui lui sont généralement très fidèles et attachés. Mais parmi les défis, celui du recrutement de collaborateurs destinés à remplacer ceux qui s'en vont et aussi à élargir les effectifs du fait de l'accroissement des activités, n'est pas des moindres. Pendant longtemps, qui disait BEI pouvait aussi dire réseaux au service de l'intégration économique européenne⁹. En va-t-il encore de même aujourd'hui? Plus que jamais, la BEI, tellement attentive à la bonne gouvernance, dans la transparence et dans le souci de dialoguer avec la société civile, est actrice de réseaux : nationaux, européens, mondiaux. Mais son identité partagée est-elle encore celle d'une institution dont le but est de contribuer à la construction d'une Europe, espace de paix et de liberté ? Ou décidément le risque est-il grand que le désenchantement du citoyen à l'égard de la chose publique européenne trouve un écho, certes sophistiqué, au sein même des institutions, à commencer par la BEI ?

Éric Bussière, Michel Dumoulin et Émilie Willaert

⁹ Willaert, É., «La Banque européenne d'investissement : des réseaux au service de l'intégration économique à travers le cas de la France», dans Dumoulin, M., (dir.), *Socio-Economic Governance and European Identity. Gobernanza Socioeconomica e Identidad europea*, Fundación Academia Europea de Yuste, Yuste, 2005, p. 77-92.



Partie I



La naissance
d'une institution :
d'un fonds européen
d'investissement
à la Banque
européenne
d'investissement

À la fin des années 1940 et au début de la décennie suivante, l'idée chère à François Perroux de «croissance harmonisée» au plan international¹, elle-même tributaire des études de Colin Clark², passe de la réflexion à l'ébauche de mise en œuvre politique.

La croissance harmonisée suppose la coordination des investissements à opérer par le biais de la création d'un ou plusieurs organismes nouveaux. Mais ceux-ci ne seraient que des instruments entre les mains des États dont le rôle est d'intervenir «de manière efficace et continue» conformément à un plan d'ensemble concerté, élaboré dans le cadre, par exemple, d'une union européenne³.

Ces considérations renvoient aux notions de plan et de réformes de structures telles que formulées dès la fin des années 1920. Elles se heurtent à la vision libérale hostile à ce plan d'ensemble «ayant pour but l'instauration de sources de production nouvelles et la construction d'un pouvoir d'achat et d'un marché au-delà des emplois souvent peu rentables»⁴.

Parmi les objectifs inscrits au programme des travaux que les six membres de la CECA entament durant l'été de 1955 afin de concrétiser la relance européenne intervenue à Messine, figurent la création d'un fonds de réadaptation et celle d'un fonds d'investissement. Moins de deux ans plus tard, le traité instituant la CEE, signé à Rome le 25 mars 1957, institue un Fonds social européen

mais substitue au fonds d'investissement la Banque européenne d'investissement.

La mutation n'est pas que sémantique. En effet, les négociateurs du traité ont renoncé à la notion d'un fonds qui eût été pour certains «une trop grande concession au dirigisme» et «ont imposé à la banque des normes de gestion inspirées [...] de la tradition des affaires»⁵.

Non sans évoquer le long cheminement de l'idée d'une intervention, concertée et coordonnée, des États en matière d'investissement, ces pages visent à mettre en perspective la mutation de fonds à banque opérée au milieu des années 1950. Changeant de nom, l'institution qui devra encore se forger une identité en tant qu'organe de la CEE, dotée d'une personnalité juridique propre et d'une structure de nature à assurer son indépendance administrative et financière, «change d'âme»⁶.

1. Europe économique et fait régional

L'idée d'Europe, en tant qu'utopie politique, est ancienne. Le XIX^e siècle la voit s'affirmer davantage sur deux plans. D'une part, la notion d'États-Unis d'Europe constitue une vision généreuse mais peu réaliste de l'organisation du continent. D'autre part, une voie économique s'affirme. S'inspirant du principe du libre-échange, prêtant attention à la pensée de Friedrich List, père du Zollverein, nombreux sont ceux qui plaident en

¹ Perroux, F., *Les comptes de la Nation*, collection «Pragma», PUF, Paris, 1949, p. 40 et suiv.

² Clark, C., *Conditions of Economic Progress*, Macmillan, Londres, 1940.

³ Byé, M., «Unions douanières et données nationales», *Économie appliquée*, t. III, n° 3, juillet-septembre 1950, p. 166.

⁴ Weiler, J., «Les objectifs économiques d'une coopération durable», *Économie appliquée*, t. VI, n° 4, octobre-décembre 1953, p. 589.

⁵ Barre, P., «La Banque européenne d'investissement (des origines aux perspectives de développement)», *Banque*, nouvelle série, 37^e année, n° 190, avril 1962, p. 229.

⁶ Sermon, L.-L., «La Banque européenne d'investissement», *L'Écho de la Bourse*, supplément au numéro du 30 avril 1958, p. 37.

La création de la Commission d'étude pour l'Union européenne (CEUE) est approuvée par l'assemblée générale de la Société des Nations le 17 septembre 1930. Présidée jusqu'à son décès par Aristide Briand (1932) puis par Édouard Herriot, la CEUE, dont le secrétariat est assuré par Éric Drummond, secrétaire général de l'institution genevoise, comprend les représentants des 26 États européens membres de celle-ci auxquels se joignent l'Islande, la Turquie et l'URSS en tant qu'invités. Répartissant le travail entre plusieurs sous-commissions, parmi lesquelles celle des crédits chargée notamment de l'organisation des grands travaux publics destinés à combattre la crise de l'emploi, ainsi que de l'examen des «modalités pratiques qui permettraient de faciliter l'émission des emprunts d'État [...] d'accord avec les organes directeurs des principaux marchés», la commission, après des débuts prometteurs, s'enlise dès 1933. En effet, elle ne se réunira plus qu'une seule fois avant le début de la Seconde Guerre mondiale. En 1937.

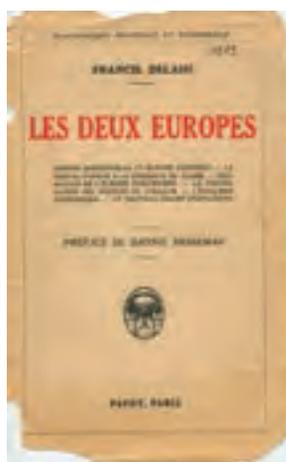
faveur d'unions douanières et autres organisations techniques de cette nature. Dans la foulée, tandis que certains militent en faveur de solutions à l'échelle mondiale, d'autres insistent sur l'urgence d'une solution politique destinée à organiser l'Europe face à l'affirmation sur la scène internationale de blocs économiques tels que les États-Unis d'Amérique, la Russie et le Japon.

Dans le même temps, la prise en compte du fait régional au plan économique se fraye un chemin dans les esprits. Les disparités entre régions constatées au point de vue du degré d'industrialisation ou du flux des transferts financiers internes font l'objet de recherches et de publications qui nourrissent les revendications de courants politiques régionalistes dénonçant le triste sort réservé aux régions les moins favorisées et réclamant par conséquent une action de l'État en leur faveur. Mais si le phénomène peut être détecté dans plusieurs pays européens, son caractère transeuropéen est

loin d'être pris en compte pour la bonne et simple raison qu'au niveau même des États nationaux, la notion de politique régionale est inconnue.

1.1. L'entre-deux-guerres

Les turbulences causées par la Première Guerre mondiale encouragent l'éclosion de la réflexion portant sur la dimension régionale qui fait l'objet de nombreux travaux, consacrés soit à un espace national déterminé, soit à des espaces multinationaux, comme en témoigne la conférence économique internationale de 1927⁷. Dans ce contexte, un auteur, Francis Delaisi, exerce une influence considérable. Tandis qu'Aristide Briand propose à la tribune de la Société des Nations (SDN), en septembre 1929, de créer «une sorte de lien fédéral» entre les pays européens, Delaisi popularise l'idée qu'il existe deux Europes, celle du cheval vapeur et celle du cheval de trait, et attire l'attention sur deux points⁸.



Francis Delaisi (1873-1947), économiste et publiciste français, avait été proche des milieux syndicaux avant la Première Guerre mondiale. Auteur remarqué, en 1911, d'un livre prémoniteur (La guerre qui vient), il acquiert une notoriété certaine dans les années 1920 en défendant l'idée selon laquelle le libre-échange et l'autonomie de la sphère économique par rapport au politique constituent les conditions de la paix du continent européen (Les contradictions du monde moderne, 1925). Dans Les deux Europes (1929), l'auteur s'efforce de démontrer que seule la solidarité entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe centrale et du Sud-Est garantira la paix. Dans sa préface, Dannie Heineman, promoteur d'une «Europe de l'électricité» défend l'idée selon laquelle le développement du potentiel des économies européennes les plus faibles passe par la création de mécanismes de solidarité qu'il appelait déjà de ses vœux dans un petit ouvrage publié à Bruxelles en 1919 : Un clearing House international.

⁷ Bussière, É., «L'organisation économique de la SDN et la naissance du régionalisme économique en Europe», *Relations internationales*, n° 75, automne 1993, p. 301-313.

⁸ Delaisi, F., *Les deux Europes*, Payot, Paris, 1929.



D'une part, il est indispensable de mieux mettre en relation les espaces composant les deux Europes car l'exportation de produits agricoles en provenance de l'Europe centrale et du Sud-Est souffre de la faiblesse voire de l'absence d'infrastructures transeuropéennes au plan routier, ferroviaire et fluvial (en attendant le transport aérien).

D'autre part, ces mêmes pays accusent un grave déficit dans le secteur énergétique. Ils devraient donc être encouragés à développer ce secteur constituant un facteur déterminant de leur avenir industriel et participer à des réseaux transeuropéens de distribution d'électricité comme le prône Dannie Heineman, figure marquante de l'électrofinance de l'époque, proche de Delaisi et du mouvement paneuropéen de Coudenhove-Kalergi.

Les idées et projets caractéristiques du bouillonnement européiste de l'époque⁹ trouvent leur traduction politique dans le mémorandum que le gouvernement français soumet aux gouvernements des États européens membres de la SDN en mai 1930 «sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne». La création d'une Commission d'étude pour l'Union européenne suivit en septembre de la même année.

Un autre acteur institutionnel accorde un intérêt soutenu aux idées touchant aux aspects économiques et sociaux de la coopération européenne. Le Bureau international du travail (BIT), par la voix de son directeur général, le Français Albert Thomas, sensible aux idées de Francis Delaisi, se fait le héraut des grands travaux d'infrastructure dans le contexte de la dépression économique qui commence. Il prône une politique concertée et privilégie notamment le secteur autoroutier, non sans interroger les gouvernements sur leurs propres programmes afin de détecter les secteurs qui pourraient faire l'objet de chantiers communs¹⁰. Mais les farouches défenseurs de positions strictement nationales l'emportent sur les partisans de coopérations internationales. Déjà semée de nombreuses embûches, la prise en compte de l'europanisation à la fois des problèmes qui se posent et des solutions à leur apporter, est reléguée à l'arrière-plan des préoccupations au fur et à mesure du développement de la crise économique¹¹.

La même observation vaut au sujet de la recherche de mécanismes destinés à faciliter les échanges commerciaux. Les réflexes nationaux l'emportent, y compris par la pratique du repli sur l'empire colonial. Pourtant, les propositions n'ont

⁹ Dumoulin, M., «La réflexion sur les espaces régionaux en Europe à l'aube des années trente», dans Schirmann, S. (dir.), *Organisations internationales et architectures européennes, 1930-1939. Actes du colloque de Metz, 31 mai-1^{er} juin 2001, en hommage à Raymond Poidevin*, Centre de recherche histoire et civilisation de l'université de Metz, Metz, 2003, p. 17-33.

¹⁰ Van Der Vleuten, E., Anastasiadou, I., Lagendijk, V., et Schipper, F., «Europe's System Builders : The Contested Shaping of Transnational Road, Electricity and Rail Networks», *Contemporary European History*, vol. 16, n° 3, 2007, p. 321-347.

¹¹ Voir surtout Schirmann, S., *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, CHEFF, Paris, 2000.

pas manqué en vue de créer une institution qui aurait assumé le rôle d'une banque de crédit à long et moyen terme. Le «mémoire du gouvernement français sur les moyens susceptibles de remédier à la crise actuelle en Europe» présenté à la Commission d'étude pour l'Union européenne par Aristide Briand en mai 1931, le plan Francqui le mois suivant¹², témoignent d'une nouvelle culture économique nécessitant la création d'institutions incarnant la prise en compte «de l'interdépendance sans cesse plus grande entre les États européens»¹³.

Malgré le cuisant échec de la conférence économique de Londres en 1933, l'intense débat que l'Europe a connu à propos de son organisation économique laisse des traces. Contrairement à une conception longtemps admise, la Seconde Guerre mondiale ne constitue pas une césure. En effet, la plus jeune génération parmi ceux qui ont été actifs à Genève et ailleurs avant 1940 l'est encore dans l'Europe à reconstruire après 1945. Par ailleurs, il faut souligner que les plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre ont fleuri en Europe

Des propos prémonitoires d'Émile Francqui

«Pour ranimer les échanges internationaux, il conviendrait de créer une institution financière de caractère international qui appuierait, amplifierait, coordonnerait et guiderait ce mouvement d'exportation de capitaux à long terme que pratiquent les banques privées [...]. Son capital devrait être important [...] parce qu'il constituera une garantie [...] pour les obligations émises [...]. Ce capital serait souscrit entièrement mais 10% seulement seraient appelés. Les banques et sociétés industrielles [...] seront invitées à souscrire le capital [...]. Pour faciliter le placement des obligations à des conditions moins onéreuses, il serait désirable que les gouvernements [...] en garantissent le service financier [...]. Il serait souhaitable également que ces obligations deviennent des titres véritablement internationaux, qu'ils puissent circuler librement et aisément entre les grands marchés financiers et que les gouvernements n'opposent à leur déplacement aucune entrave d'ordre fiscal ou autre. Enfin, il conviendrait qu'entre le nouvel organisme et [...] la Banque des règlements internationaux, il s'établisse [...] des relations suivies et constantes [...].

Extraits de l'exposé d'Émile Francqui dans le cadre des travaux du comité d'experts économiques de la Commission d'étude pour l'Union européenne réuni à Genève du 24 au 29 juin 1931 ; Archives du service public fédéral des affaires étrangères de Belgique (AMAEB), dossier 11440-1 : États-Unis d'Europe (1930-1940).

¹² Bussière, É., *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*, CHEFF, Paris, 1992, p. 397-403.

¹³ Pipkin, C. W., «Relations with the League of Nations», *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 166, *The International Labor Organization*, mars 1933, p. 133.

occupée, au sein des gouvernements en exil à Londres et dans les sphères gouvernementales anglaises et américaines. Ils sont souvent autant de traces des projets élaborés dix ans auparavant.

1.2. Préparer l'après-guerre

À cet égard, la manière dont les problèmes de l'Europe centrale et du Sud-Est sont abordés est éclairante. À Londres, le groupe économique du Comité de la reconstruction mis en place par le Royal Institute of International Affairs part du constat selon lequel les investisseurs privés ayant vécu tant de déconvenues financières au fil des vingt dernières années, seuls les États peuvent encore agir. Mais eux aussi sont réticents, notamment parce qu'ils considèrent les économies sous-développées comme des puits sans fond et ne prennent donc pas en compte le fait que les investissements sont rentables en termes de *social marginal net product*¹⁴. En d'autres termes, il importe d'organiser l'investissement dans d'autres secteurs que les industries de base et les équipements collectifs. Pour ce faire, la création d'un grand dispositif d'investissement – le Eastern European Industrial Trust – est indispensable.

À Washington, l'Advisory Committee du Department of State et les trois sous-comités qu'il chapeaute (politique, économique, études) se penche, à partir de l'été de 1942, sur l'organisation économique d'une Fédération européenne orientale. Prévoyant la création d'une banque centrale et d'une

monnaie unique, le plan arrête aussi le principe de la création d'une société de développement, d'une Autorité des transports et d'une Autorité de l'énergie. Les projets de développement peuvent être de nature nationale ou transnationale. Leur liste¹⁵, qui ne manque pas d'intérêt si on la compare aux «corridors européens» tracés dans les années 1990¹⁶, est largement inspirée des travaux de la SDN et du BIT. Les investissements nécessaires à ce développement devraient être trouvés sur place – ce qui constitue une fort mauvaise appréciation de la situation – sans pour autant qu'une aide extérieure soit écartée : celle des grandes puissances, à défaut de celle de la banque des Nations unies ou encore de l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), une fois celle-ci créée en octobre 1943.

Ces exemples, en plus d'illustrer la pérennité de plans antérieurs, indiquent que la culture de la reconstruction est imprégnée à la fois par ce bagage intellectuel et par le souci de dépasser le niveau des idées dans un environnement nouveau qui est celui de la guerre froide.

1.3. Après 1945 : du rêve à l'action

Dans un contexte qui voit les États adopter des mesures nationales en vue d'assurer la reconstruction non sans mesurer que, seuls, ils n'y parviendront pas, les États-Unis jouent un rôle déterminant. En tournant résolument le dos à la politique conduite au lendemain de la Première Guerre mondiale, Washington

¹⁴ Rosenstein-Rodan, P. N., «Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, vol. LIII, juin-septembre 1943, p. 206.

¹⁵ Laptos, J., et Misztal, M. (dir.), *American Debates on Central European Union, 1942-1944. Documents of the American State Department*, collection «Euroclio», n° 25, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 2002, p. 140-141.

¹⁶ Voir à ce sujet les cartes 6, 7 et 8 figurant dans la quatrième partie de cet ouvrage, p. 234 et 235.

entend soutenir le relèvement de l'Europe. Mais, comme le déclare Churchill à Fulton dans le Missouri le 5 mars 1946 : «De Stettin, sur la Baltique, à Trieste, sur l'Adriatique, un rideau de fer est descendu en travers du continent»¹⁷. C'est donc l'Europe occidentale qui bénéficie de l'aide des États-Unis, soucieux de stabilité économique et monétaire, de modernisation des appareils de production, de redémarrage des échanges, d'amélioration du niveau de vie des consommateurs. Ces objectifs, partagés par les gouvernements des pays de l'Europe occidentale, relèvent à la fois du souci de construire une société meilleure, imprégnée de l'esprit du Welfare State, de créer les conditions d'une croissance partagée, et, aussi, de mobiliser des sociétés aspirant à la paix et au bonheur autour d'un objectif présenté comme vital : «endiguer» la menace rouge.

Une myriade de projets de coopération, voire d'intégration, européenne voient le jour. Avec l'aide, pour les uns, sous la tutelle, pour d'autres, des États-Unis, l'Europe occidentale entre dans la voie d'une coopération économique par le biais du plan Marshall (1947) mis en œuvre en 1948, et d'une coopération militaire que traduit le traité de l'Atlantique Nord en 1949. Mais le fait que les États-Unis donnent l'impulsion décisive dans ces deux domaines met en exergue la difficulté qu'éprouvent les Européens à entrer dans la voie d'une coopération politique, comme l'illustre le Conseil de l'Europe qui, créé en 1949, sera surtout un brillant laboratoire d'idées. C'est dès lors par le biais de l'utilisation de leviers spécifiques, le charbon et l'acier, qu'un nombre restreint de pays adhérant au plan Schuman créent la CECA en 1951. France, Allemagne, Italie, Pays-Bas,

Belgique et Grand-Duché de Luxembourg font passer le projet européen du domaine du rêve à celui de l'action.

2. Reconstruction et construction européenne

Six années séparent la fin de la guerre de la création de la CECA. La reconstruction exige des moyens financiers colossaux. La demande concerne trois secteurs.

Le premier est celui du développement ou de la création d'industries au sens large du terme, ainsi que de matériel de production. Le second est celui du développement des biens d'équipement collectif et de projets agricoles majeurs. Le troisième relève de tout ce qui échappe à la logique du revenu sur investissement, des services sanitaires à l'éducation en passant par l'habitat¹⁸.

Si l'entreprise privée est considérée comme capable de répondre à la demande dans le premier secteur, il est tout aussi évident que le secteur public, dans un contexte où le rôle de l'État est considéré comme déterminant, à la fois en termes de programmation mais aussi de prise en main de pans entiers de la vie économique, comme l'illustrent les nationalisations intervenues après-guerre dans plusieurs pays, acquiert un poids énorme.

L'organisation de la demande et la coordination de l'offre revêtent de ce fait une place essentielle. Les instances se multiplient. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement

¹⁷ *The Times*, 6 mars 1946.

¹⁸ OEEC, *Report on International Investment*, OEEC, Paris, 1950, p. 59.



Le siège de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement à Washington. Opposée aux projets élaborés dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et considérant, non sans quelque condescendance, celui des Six, elle développa dès 1956 une action en faveur du crédit au secteur privé, tout en constatant que l'ambition des Six prenait corps.

(BIRD), née des accords de Bretton Woods de 1944, ouvre la voie. Vient ensuite le plan Marshall. L'European Recovery Program (ERP), impliquant la mise en place de l'instrument destiné à faciliter la marche vers un fonctionnement normal des transactions monétaires que sera l'Union européenne des paiements (UEP) en 1950, offre à travers l'instance de coordination, d'étude et de prospective que constitue l'OECE, l'occasion de rechercher une voie européenne pour l'organisation de l'investissement. L'enjeu est essentiel. En effet, comme le souligne la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, le taux de formation de capital est sensiblement plus élevé dans les pays plus développés d'Europe que dans ceux qui sont moins industrialisés. Les inégalités entre les différentes régions de l'Europe vont en augmentant plutôt qu'en s'atténuant. Par ailleurs,

les investissements en capital fixe sont répartis comme si chacune des économies nationales était considérée comme constituant une entité indépendante. C'est pourquoi «une coordination plus grande des plans d'investissement élaborés dans les différents pays permettrait d'augmenter sensiblement la rentabilité véritable de l'investissement, au moyen d'une spécialisation plus poussée du développement industriel»¹⁹.

Si l'insistance sur la coordination des investissements reflète la prise en compte de l'interdépendance, elle traduit aussi le fait que de considérables problèmes – parmi lesquels celui des migrations des régions pauvres de l'Europe vers les régions plus riches – pointent à l'horizon. Non sans que certains auteurs considèrent que l'adhésion à un processus de coopération, à défaut d'être celui de

¹⁹ Nations unies, Département des Affaires économiques, *Étude sur la situation économique de l'Europe depuis la guerre. État des problèmes et nouvel examen des perspectives, préparé par la division des études et des programmes de la Commission économique pour l'Europe*, Genève, 1953, p. 62.



l'intégration, ait été un facteur de la préservation de l'État nation²⁰, l'OECE s'affirme comme un lieu privilégié de concertation, voire d'initiative, en matière économique. C'est donc assez naturellement que c'est devant elle que le ministre français des finances, Maurice Petsche, présente, en 1949, un plan visant la création d'une banque européenne d'investissement qui aurait été élaboré et adopté par le gouvernement français l'année précédente²¹.

Le plan que Petsche présente devant le groupe consultatif des ministres de l'OECE le 29 octobre 1949 est d'inspiration néo-libérale. Il tempère

cependant cette orientation par la recherche d'un équilibre social et économique par l'harmonisation contractuelle des productions. Insistant sur la nécessaire coordination des politiques économiques et financières des pays membres, il s'arrête longuement sur celle des investissements. À cet égard, le ministre français déclare «qu'une banque européenne d'investissements est peut-être la manière la plus sûre de réaliser la coordination industrielle»²².

Le rôle de l'institution à créer est double. D'une part, la banque serait l'instrument grâce auquel les gouvernements exerceraient leur contrôle sur des

²⁰ Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londres, 1992.

²¹ Leduc, G., «La Banque européenne d'investissement», *Banque*, avril 1958, p. 202.

²² Voir le texte intégral du document dans Bossuat, G., *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, collection «Euroclio», n° 30, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 2005, p. 271-276.

Construit sur le site d'un pavillon de chasse érigé sous François I^{er}, le château de la Muette abrite le siège de l'OECE depuis 1949. Achevé en 1922 pour servir de résidence parisienne au baron Henri de Rothschild, il succède aux édifices royaux bâtis successivement sous Charles IX en 1572 puis sous Louis XV entre 1741 et 1745.

ententes industrielles (pétrole, sidérurgie) en vue de «laisser subsister les entreprises les plus aptes à produire dans les meilleures conditions une marchandise déterminée pour la consommation d'un marché européen élargi». D'autre part, «la disparition de certaines industries du fait de la libération des échanges et de la spécialisation de la production» posant «un problème d'adaptation industrielle et économique qui peut comporter des répercussions sociales profondes, une banque européenne serait l'organisme le plus adéquat pour résoudre ces difficultés».

Bien que la paternité de l'idée d'une banque européenne d'investissement soit reconnue à Petsche²³, il faut souligner qu'il ne fut pas le seul à formuler des propositions en faveur d'une organisation de l'investissement.

Mais si le cœur du problème est identifié, les points de vue divergent au sujet de la concrétisation des ambitions. Le 7 juillet 1950, le conseil consultatif des ministres de l'OECE, la négociation relative à la proposition Schuman ayant débuté le 20 juin, entend plusieurs communications.

Le ministre néerlandais Stikker propose la mise sur pied d'un fonds européen d'intégration destiné à aider au financement de programmes de modernisation et d'investissements destinés à compenser les effets négatifs que la complète libéralisation des échanges pourrait avoir sur l'économie et l'emploi d'un pays membre de l'OECE²⁴.

Le ministre italien Pella appuie la proposition néerlandaise. Mais il va plus loin en insistant, Mezzogiorno oblige, sur le problème des régions sous-développées ainsi que sur celui des migrations qui en découle²⁵. Cette préoccupation ne laissera pas l'Irlande indifférente. Celle-ci proposera à son tour un plan visant la création d'un fonds européen²⁶.

«The Stikker Plan» – En 1950, le Néerlandais Stikker, les papillons «Luxembourg» et «Belgique» fichés sur le dessus de son chapeau buse, tente de capturer John Bull dans son filet sous l'œil dubitatif de l'Oncle Sam, tandis que d'autres lépidoptères représentant d'autres membres de l'OECE virevoltent dans tous les sens. Comme l'écrit le quotidien néerlandais Het Vrije Volk le 13 juin 1950, le plan Stikker est notamment destiné, quelques semaines après la déclaration Schuman, «à dissiper les préventions de l'Angleterre contre une coopération avec le continent» attendu «qu'elle n'abandonnerait jamais le moindre petit morceau de sa souveraineté».



²³ Kipping, M., «La Banque européenne d'investissement, de l'idée à la réalité (1949-1968)», op. cit., p. 525-542.

²⁴ Asbeek Brusse, W., «The Stikker Plan», dans Griffiths, R. T., (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, NEHA, Amsterdam, 1990, p. 69-91.

²⁵ Nationaal Archief (NL), archives Stikker, dossier 49, OEEC, Council, Proposals and remarks submitted by Mr Pella on behalf of the Italian Government concerning methods to be adopted in the Organisation of the European Market, Paris, 28 juin 1950, C(50)183.

²⁶ OEEC, *Report*, op. cit., p. 95.

Le troisième plan présenté est le plan français. Il s'agit d'une nouvelle mouture de celui de 1949. C'est une tentative destinée à contrecarrer le plan Schuman jugé trop dirigiste. Petsche réintroduit donc à l'OECE l'idée d'unions économiques régionales et développe celle d'une banque européenne d'investissement destinée au «pilotage» de ceux-ci, non sans caresser l'espoir de voir lier le plan Schuman à l'OECE²⁷.

Prenant comme exemple l'industrie aéronautique, la proposition française insiste sur le fait que, faute de mettre en commun la recherche, les méthodes de financement et les implantations industrielles, les pays européens dépendront entièrement et avant longtemps des États-Unis. Mais il n'existe aucune institution, en Europe, capable de s'attaquer à ce type de défi. Or, ce n'est pas un hypothétique gouvernement fédéral ou supranational européen qui résoudrait le problème, étant donné que son action ne s'appliquerait qu'aux investissements publics. Dès lors, seule une banque résultant de la coopération entre les États et le secteur privé paraît offrir la solution.

Écartant l'argument selon lequel l'organisme proposé ferait double emploi avec la BIRD, le mémorandum français relève que celle-ci, dont la mission est universelle, ne prête qu'aux États ou sous la garantie de ceux-ci, alors qu'une banque européenne devrait pouvoir agir d'une manière plus souple en se comportant en partie comme un établissement commercial acquérant des parts de capital des entreprises aidées ou créées. Enfin, passant en revue les



questions de l'origine et du montant du capital de la banque, des relations avec le capital privé, le mémorandum s'attache aux aspects institutionnels et aux objectifs statutaires qui seraient les siens²⁸.

La proposition française et celle des Pays-Bas relative au fonds d'intégration, considéré par les Néerlandais comme complémentaire de la banque²⁹,

²⁷ Nationaal Archief (NL), archives Stikker, dossier 49, OEEC, Council, Statement by the Delegate for France at the 102nd meeting of the Council on 7th July 1950, Paris, 7 juillet 1950, C(50)199.

²⁸ Ibidem, dossier 49, OEEC, Council, Suggested creation of a European Investment Bank. Proposal by the French Delegation tabled at the 102nd meeting of the Council on 7th July 1950, Paris, 8 juillet 1950, C(50) 198.

²⁹ Ibidem, dossier 49, De behandeling der plannen Stikker, Petsche en Pella door werkgroep n° 6 van het Executive Committee, 28 juli-12 augustus 1950, p. 2.

En juillet 1950, les représentants de la France (Maurice Petsche, 1895-1951, assis à côté de Robert Schuman) [photo de gauche], de l'Italie (Giuseppe Pella, 1902-1981, en compagnie de Paul van Zeeland) [photo du milieu] et des Pays-Bas (Dirk Stikker, 1897-1979) [photo de droite] présentent chacun un plan à leurs collègues de l'OECE. Visant à la fois le crédit, la production, la coopération entre États, ils témoignent aussi de manière explicite ou implicite de préoccupations liées à l'emploi des travailleurs en Europe occidentale et aux migrations. Le plan français défend l'idée d'une banque européenne d'investissements tandis que les projets italien et néerlandais visent la création d'un fonds.



suscitent de très longues négociations, révélant certes une forte résistance anglaise mais aussi une opposition particulièrement vive de la part de la BIRD.

Londres, qui ne veut pas être entraînée au-delà de la coordination des politiques nationales, craint de l'être «plus loin et plus vite» qu'attendu par des plans «trop fonctionnels»³⁰, et, plus prosaïquement, de voir l'industrie française favorisée par un instrument d'investissement européen³¹. Enfin,

bien qu'il considère que la prise en considération du capital privé dans le projet bancaire européen ouvre la voie à un plus large champ d'activités que celui de la BIRD enfermée dans le cadre rigide de ses règlements, le gouvernement britannique se déclare hostile à une banque européenne qui serait le duplicata de l'institution de Washington alors que celle-ci «pourrait être un substitut à la banque Petsche»³². Ce qui éviterait le risque de concurrence sur le marché des capitaux.

³⁰ National Archives (UK), FO 371/87163, note de T. J. Hughes, Economic Intelligence Department, 14 août 1950.

³¹ Ibidem, FO 371/87162, note de F. G. Burrett, 21 juillet 1950.

³² Ibidem, FO 371/87166, note de Dudley, 8 septembre 1950, UR 3250/30.

La coordination des investissements, liée à une banque d'une part, à un fonds, d'autre part, est mise à l'étude à partir de l'automne de 1950. À Londres, où, dès l'origine, le gouvernement, tous départements confondus, s'est déclaré défavorable au plan Stikker, la liste des questions à examiner paraît d'une telle complexité qu'elle suscite ce commentaire exemplaire de l'attitude britannique : «The points about the Petsche bank which are listed for examination seem well-suited to disclose the usefulness [...] of a promising suggestion»³³.

De fait, le projet bancaire devient celui d'un «Regional Advisory Board to the IBRD» puis d'un «Advisory Investment Board» de l'OECE. Faute d'être la branche européenne de la BIRD³⁴, la nouvelle institution n'aurait qu'une mission purement consultative au sujet de la qualité des projets publics et privés qui lui seraient présentés avec l'autorisation des gouvernements nationaux, et une mission de conseil dans la recherche de financements.

Non sans souligner que l'Allemagne obtient, du fait de «sa répugnance pour les pouvoirs internationaux de l'Autorité Schuman»³⁵, que l'idée d'évaluer les projets d'investissement sur la base de leur caractère européen soit abandonnée, il faut surtout retenir que l'opposition de

la BIRD eut raison de l'Advisory Investment Board puisque le conseil de l'OECE y renonça le 25 mars 1955³⁶, soit au moment où la relance européenne entre les six pays de la CECA se précise.

Une fois celle-ci entamée, la BIRD estime qu'au vu de «son histoire longue et mouvementée, il serait surprenant que l'idée d'une Banque européenne d'investissement refasse surface», notamment parce que «la plupart des pays européens se sont [...] engagés dans la création de l'International Finance Corporation (IFC)»³⁷. La BIRD se trompait. Si, de fait, l'IFC verra le jour le 24 juillet 1956 en tant qu'institution de la BIRD chargée des opérations avec le secteur privé, elle ne compte ni l'Italie ni les pays du Benelux parmi ses membres fondateurs. Ces absences sont significatives de l'erreur d'appréciation commise par la BIRD au sujet du projet européen des Six et partant, de l'ambition de ceux-ci d'aller de l'avant.

Cela étant, le débat à l'OECE autour des besoins en investissements et leur coordination ne concerne pas seulement l'Europe mais aussi les territoires d'outre-mer, en particulier ceux situés en Afrique subsaharienne³⁸. En mars 1949, les ministres de l'OECE, en arrêtant le principe selon lequel «les projets d'investissement et de modernisation devront être développés [...] en attachant

³³ National Archives (UK), FO 371/87163, note du 29 septembre 1950.

³⁴ Ibidem, T 232/424, Confidential draft BF (53) 25, Treasury, IMF/IBRD, 8th annual meeting, p. 4.

³⁵ Ibidem, T 232/424, Brayne à Radice, 17 octobre 1953.

³⁶ Ibidem, T 232/424, H. Ellis-Rees, 26 mars 1955.

³⁷ Archives Banque mondiale, 1580817 (Europe – Intra-european investments VI), Office memorandum from Badri Rao to Mr. V. Umbricht, «European Investment Fund», december 15, 1955.

³⁸ *Investments in Overseas Territories in Africa, South of the Sahara*, OEEC, Paris, 1951.

une importance particulière aux investissements dans les territoires d'outre-mer»³⁹, ajoutent une pièce considérable à un dossier qui connaîtra lui aussi des développements ultérieurs, au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre du plan dit de Strasbourg, d'abord, dans le cadre de la négociation des traités de Rome, ensuite⁴⁰.

Les projets qui ont été évoqués présentaient des buts parfois contradictoires. D'une part, ils insistaient sur la pénurie de l'Europe en capitaux, et, d'autre part, plaidaient en faveur de l'affectation, notamment outre-mer, de ressources d'origine européenne considérées comme disponibles⁴¹. En outre, ils restaient dans le vague au sujet de l'origine, des modalités de gestion et des conditions pratiques d'emploi des fonds. Nonobstant ces contradictions et ces lacunes, il faut observer avec François Perroux que la réflexion, au plan économique, met de plus en plus souvent en exergue la nécessité de prendre en compte l'existence de pôles de croissance se substituant aux nations en tant qu'espaces de référence de celles-ci⁴², et trouve dans la sphère politique des relais décidés à traduire les idées dans les faits. Or, sans même prendre en considération l'article 85 du projet de traité de Communauté européenne de 1953 élaboré dans la foulée du traité de Communauté européenne de défense (CED), il faut rappeler que la CECA disposait depuis son inauguration en 1952 d'une capacité de financement. L'existence même de ce précédent allait bientôt jouer un rôle.

3. Vers les traités de Rome

3.1. La relance de Messine

L'échec de la CED en 1954, entraînant de facto celui de la Communauté politique, avait conduit les six pays de la CECA à s'engager dans la relance dite de Messine en juin 1955.

Conscients qu'ils ont «seulement le choix entre intégration et désintégration» comme le déclare Walter Hallstein⁴³, les ministres réunis en Sicile examinent plusieurs memorandums. Basé sur le plan Beyen de 1952 qui se situe dans la ligne du plan Stikker, celui que présentent les trois pays du Benelux contient, comme annoncé, la référence explicite à un fonds européen d'investissement. À l'issue de la conférence, la déclaration finale qui constitue un programme des chantiers à explorer sur la base d'un compromis intervenu entre la position du Benelux et celle issue du rapprochement entre la France et l'Allemagne, comporte la décision de mettre «à l'étude [...] la création d'un fonds d'investissement ayant pour but le développement en commun des virtualités économiques européennes et en particulier le développement des régions les moins favorisées» (paragraphe C). Par ailleurs, la résolution annonce une ambition analogue au sujet d'un fonds de réadaptation «destiné à faire face aux difficultés transitoires découlant de la réalisation progressive du marché commun».

³⁹ Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJME), Archives de Robert Marjolin (ARM), OEEC, Consultative Group of Ministers, Proposal's on the Organisation's Plan of Action for 1949-1950, 8 mars 1949, p. 9, CGM(49) 8 (final).

⁴⁰ Voir le chapitre 3 de la deuxième partie de cet ouvrage.

⁴¹ Leduc, G., «Une banque européenne d'investissement», *Banque*, septembre 1953, p. 549.

⁴² Perroux, F., *L'Europe sans rivage*, Presses universitaires de France, Paris, 1954, p. 524-525.

⁴³ Archives du Conseil de l'Union européenne, CM 3/1/3, transcription de la bobine n° 84, 2 juin 1955, p. 2.

La mention explicite d'un fonds répond, comme déjà mentionné, aux préoccupations italiennes visant au développement du sud de la péninsule, y compris les îles, afin d'enrayer un mouvement migratoire vers les autres pays membres qui en éprouvent quelque inquiétude. Mais elle est aussi l'écho, avec une intensité qui varie d'un pays à l'autre, de la préoccupation de chacun des Six de développer, au plan national, une politique régionale⁴⁴.

3.2. Les travaux du comité Spaak

L'examen du projet de création d'un fonds d'investissement européen connaît plusieurs étapes dans le cadre des travaux du comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, mieux connu sous l'appellation de Comité Spaak, du nom du ministre belge des affaires étrangères choisi pour diriger la manœuvre.

Lors de la première réunion des chefs de délégation tenue à Bruxelles le 9 juillet 1955, plusieurs commissions et sous-commissions, composées de fonctionnaires nationaux, d'observateurs délégués par trois institutions ainsi que par le Royaume-Uni, sont créées.

Le projet de fonds est inscrit au programme de la sous-commission des investissements de la commission du marché commun, des investissements et des problèmes sociaux. Le rapport de la sous-commission⁴⁵, à l'instar de ce qui se passe

pour d'autres questions, sert de base au travail de rédaction du rapport Spaak daté du 21 avril 1956, qui est le point de départ à la négociation des traités de Rome. Durant celle-ci, le fonds fait l'objet d'âpres discussions dans le cadre d'un groupe ad hoc en octobre et novembre 1956. À force de compromis sur les positions des uns et des autres, l'architecture d'ensemble de ce qui a changé de nom pour devenir la Banque européenne d'investissement est arrêtée définitivement au début du mois de mars 1957.

Pourtant, ce qui peut paraître définitif ne l'est pas. En effet, le projet alors en cours de négociation au sein de l'OECE d'une Zone européenne de libre échange (ZELE) ou European Free Trade Area (EFTA) indique que certains, à commencer par l'Angleterre, espéraient que ce qui avait été noué pourrait être défait.

3.2.1.

La négociation de juillet à octobre 1955

D'entrée de jeu, les membres de la sous-commission des investissements présidée par l'Italien Giuseppe Di Nardi, qui sera administrateur suppléant puis titulaire de la BEI entre 1958 et 1968, ne sont pas sur la même longueur d'onde. Certes, ils adhèrent à l'idée d'un fonds. En revanche, les points de vue divergent au sujet de ses objectifs et de ses moyens, voire de sa gestion commune ou non avec celle du Fonds de reconversion de la main-d'œuvre.

⁴⁴ Sur la montée en puissance de ces préoccupations, voir Romus, P., *Expansion économique régionale et communauté européenne*, A.W. Sythoff, Leyden, 1958.

⁴⁵ Di Nardi, G., Rapport présenté au nom de la sous-commission des investissements de la commission du marché commun, des investissements et des problèmes sociaux, document n° 315 (ancien 272), Bruxelles, 7 octobre 1955, p. 11-16, MAE 432 f/55 mp. Repris tel quel, sauf quelques modifications de forme dans Archives historiques de l'Union européenne (UE), CM/3, NEGO-354, Rapport de la commission du marché commun, des investissements et des problèmes sociaux, deuxième partie, document n° 338, Bruxelles, 17 octobre 1955, p. 110-117.

À propos des objectifs, l'Italie considère que les investissements «devront tendre [...] à intensifier la formation du capital social fixe dans le marché commun», autrement dit «assurer des disponibilités financières adéquates pour les investissements à long terme même si ces derniers ne sont pas immédiatement rentables»⁴⁶.

Bonn, «confrontée à un front déterminé des autres délégations»⁴⁷, s'inquiète du poids financier des

projets de fonds⁴⁸ et considère non seulement que réadaptation et investissement devraient être gérés par une seule institution mais aussi que ce dernier volet doit acquérir un profil commercial.

L'opposition entre les conceptions en présence est de taille. À la rentabilité immédiate voulue par l'Allemagne s'oppose la conception selon laquelle le fonds devrait apporter une contribution au financement de travaux d'infrastructure créant les

«Rééquilibrer la partie libérale du traité»

«On avait un énorme souci à la Commission du marché commun, en particulier dans la délégation italienne mais aussi dans la délégation française. C'était que la liberté de circulation des capitaux, de la main-d'œuvre, et surtout des marchandises provoquerait des dommages énormes dans les pays économiquement et structurellement les plus faibles, notamment en Italie. Et donc on avait dû chercher, avec une banque d'investissement et un Fonds social, à rééquilibrer la partie automatique, disons libérale du traité. C'est pour cela qu'on a toujours souligné en Italie [...] notre situation de faiblesse. On était face à un exercice d'ouverture de barrières douanières, de capitaux, de main-d'œuvre avec des pays bien plus forts que nous. Mais les mécanismes compensatoires, notamment la Banque européenne d'investissement et le Fonds social, devaient amortir ces difficultés dans une certaine mesure».

«Témoignage d'Achille Albonetti», dans Melchionni, M. G. et Ducci, R., La genèse des traités de Rome. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation, FJME, Centre de recherches européennes, Lausanne, Economica, Paris, 2007, p. 460.

⁴⁶ Di Nardi, G., CM3/NEGO-43, Note de la délégation italienne, 19 juillet 1955, MAE 62 f/55 mj.

⁴⁷ Archiv für Christlich-Demokratische Politik (Sankt Augustin) (ACDP), Bestand Hans von der Groeben, I – 659 – 07412, note de Fischer-Menshausen, ministère des finances, Bonn, 8 mars 1956, transmise à von der Groeben.

⁴⁸ Ibidem, Vermerk Brüsseler Vorkonferenz, Bonn, 25 juillet 1955, p. 2.

conditions «permettant de compter sur l'intervention normale des capitaux privés»⁴⁹.

Un deuxième point de friction est la question des ressources. Si le consensus existe pour dire que le fonds dont le capital serait assuré par les États membres doit être supplétif, le crédit qu'il accorderait devant être subordonné «à l'exigence préalable d'un appel adressé aux marchés libres des capitaux et aux États» par l'emprunteur, les Six enregistrent une nouvelle opposition entre Bonn et les autres capitales au sujet de l'origine des capitaux prêtés par le fonds. Contrairement à ses partenaires, l'Allemagne entend bien que les ressources de ce dernier soient recherchées avant tout sur le marché des capitaux et présente dès lors «le caractère d'une banque de statut international»⁵⁰.

L'emploi du mot «banque» est significatif. Il traduit mieux que tout autre la nature de la différence de conception entre l'Allemagne, rejointe par les Pays-Bas, et leurs partenaires. Ceux-ci sont soucieux, à des degrés divers, d'éviter «l'enrichissement des régions les plus développées et l'appauvrissement des régions les moins favorisées»⁵¹. Ou pour le dire avec le représentant du Trésor italien : «Alors que nous voyons dans le fonds (mutatis mutandis) quelque chose comme une «Cassa per il Mezzogiorno», les Allemands ne parviennent pas à

concevoir l'institution autrement que comme un organisme bancaire»⁵².

Pour les Allemands, la question est essentielle car elle est politique. À leur estime, le risque est en effet grand de voir les États être contraints de fournir les ressources au-delà de leur participation au capital du fonds – partie versée et partie non versée faisant fonction de fonds de garantie⁵³ – et de ce que procurerait le marché des capitaux. S'engager dans une telle voie alors que la situation économique de certains États membres est peu sûre équivaldrait à «la mise en péril de la stabilité financière allemande par la politique dissolue de certains parmi les futurs partenaires»⁵⁴.

Dans la foulée, la position italienne relative au taux d'intérêt des prêts qui seraient consentis ne rassure évidemment pas les Allemands, rejoints cette fois par les autres pays. Seul le délégué de la CECA soutient en effet le point de vue italien selon lequel les prêts en faveur des régions moins favorisées devaient être consentis à des taux préférentiels afin de ne pas aggraver davantage les difficultés de ces dernières⁵⁵.

Réticences et manifestations d'opposition des uns et des autres se comprennent d'autant mieux que les champs envisagés pour l'intervention du fonds requièrent des moyens financiers importants.

⁴⁹ Archives historiques UE, CM3/NEGO-43, Document de travail relatif au fonds d'investissement, Bruxelles, 4 août 1955, MAE 172/f/55 hr.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, sous-commission des investissements, document de travail, document n° 256, 19 septembre 1955, MAE 337/55 oc.

⁵² Archivio Centrale dello Stato (ACS), ministero del bilancio e della programmazione economica, Gabinetto, busta 82, fasc. 434, relazione del dott. Palumbo del ministero del Tesoro sul rapporto conclusivo della sottocommissione investimenti, 27 septembre 1955, p. 4.

⁵³ Di Nardi, G., Rapport..., op. cit., p. 13.

⁵⁴ ACDP, Bestand Hans von der Groeben, I – 659 – 07412, note de Fischer – Menshausen, ministère des finances, Bonn, 8 mars 1956, p. 4, transmise à von der Groeben.

⁵⁵ ACS, Relazione del dott. Palumbo..., op. cit., p. 3.

Les catégories de projets susceptibles de faire l'objet de prêts sont au nombre de trois⁵⁶ :

- développement des régions moins favorisées ;
- infrastructures ;
- investissements dans l'industrie privée visant la reconversion d'entreprises qui ne seraient pas aidées par le Fonds de reconversion.

Les Six s'accordent à dire que les projets visés doivent présenter un caractère de productivité et de rentabilité. Mais le champ d'application de celle-ci varie selon les partenaires. Pour Bonn comme pour La Haye, les crédits octroyés doivent rapporter. La position italienne, en partie partagée par Paris et Bruxelles, est différente. Une distinction doit être opérée selon qu'il s'agit de crédits accordés dans le secteur privé ou dans le secteur public⁵⁷. Tantôt la rentabilité devra être de nature commerciale, tantôt satisfaire à la rentabilité financière c'est-à-dire que le service des emprunts devra être assuré dans les conditions prescrites. Cette approche visant à concilier deux notions soulève la question de savoir s'il faut introduire une règle de proportionnalité entre investissements dans le secteur public et le secteur privé⁵⁸. Cette double distinction étant écartée, la tendance à vouloir de toute évidence encadrer le secteur privé reste patente. En effet, sans trancher la question, les représentants nationaux tendent à penser que celui-ci devra passer pour sa demande de prêts par les gouvernements ou instances qualifiées⁵⁹.

Malgré les divergences de vue, souvent profondes, qui divisent les négociateurs, plusieurs principes émergent des discussions. Ainsi, le fonds, qui devrait être un organe constitutif du marché commun, disposant d'un crédit propre lui permettant d'effectuer des opérations sur le marché des capitaux, doit bénéficier d'une large liberté de manœuvre, pour émettre ses emprunts et accorder ses prêts⁶⁰. Cette liberté de manœuvre qui n'exclut pas la coopération avec d'autres institutions financières internationales parmi lesquelles la BIRD, suppose aussi une harmonisation des législations nationales dans les matières concernées. Enfin, un consensus est dégagé au sujet de la monnaie dans laquelle un prêt est octroyé.

Sans perdre de vue qu'à l'époque de la négociation l'UEP existe toujours, puisque la convertibilité des monnaies ne sera rétablie que le 1^{er} janvier 1959, cette question est considérée fort légitimement comme importante. En effet, dans l'hypothèse de l'octroi d'un prêt dans une monnaie différente de celle du pays bénéficiaire, l'accord est complet pour dire que le paiement des intérêts et le remboursement du prêt doivent être effectués dans la monnaie dans laquelle le prêt a été octroyé. En aucun cas le fonds ne doit prendre en charge le risque de change car «il ne s'agit pas de pallier le déséquilibre des balances de paiement mais permettre des investissements»⁶¹.

⁵⁶ Archives historiques UE, CM3/NEGO – 43, Rapport sur les travaux de la sous-commission au cours de la période du 21 juillet au 4 août 1955, Bruxelles, 3 septembre 1955, p. 6, MAE 279 f/55 ds.

⁵⁷ ACS, ministero del bilancio e della programmazione economica, Gabinetto, busta 82, fasc. 434, telespresso n° 44/15412, 15 octobre 1955.

⁵⁸ Archives historiques UE, CM3/NEGO – 43, sous-commission des investissements, document de travail, document n° 198, Bruxelles, 8 septembre 1955, MAE 296 f/55 mj.

⁵⁹ Di Nardi, G., Rapport..., op. cit., p. 13.

⁶⁰ Archives historiques UE, CM3/NEGO – 43, sous-commission des investissements, document de travail, document n° 256, 19 septembre 1955.

⁶¹ Di Nardi, G., Rapport..., op. cit., p. 15.

Au total, le travail des experts a été essentiel puisqu'il a permis de baliser le terrain. Mais des questions aussi importantes que celles de la nature des moyens et des ressources du fonds sont loin d'être résolues. Elles font partie de celles dont les instances de direction du comité Spaak confient l'examen à un petit groupe de rédacteurs chargés de synthétiser l'ensemble des rapports des commissions et sous-commissions, soit près de 600 pages, en un document opérationnel.

3.2.2.

Le fonds européen d'investissement dans le rapport Spaak

La rédaction du rapport Spaak, confiée à Hupperts, Guazzugli, Uri et von der Groeben, a essentiellement été le fait de ces deux derniers.

Le fonds fait l'objet du premier chapitre du titre III du rapport consacré au développement et à la pleine utilisation des ressources européennes. D'entrée de jeu, l'ambition affichée est de créer un fonds «capable de se présenter comme un emprunteur de premier ordre sur les places européennes et internationales»⁶². Agissant en coopération avec les autres institutions financières internationales et notamment la BIRD, le fonds participera aux travaux de caractère et d'intérêt européens, plus particulièrement dans les secteurs des moyens de communication et celui de la production et du transport d'énergie, charbon excepté. Viennent ensuite les considérations sur la mission du fonds en faveur des régions sous-développées et au bénéfice de la reconversion des

entreprises, la réadaptation de la main-d'œuvre étant prévue par ailleurs.

Non sans souligner que le fonds doit encore «dégager sa politique de taux d'intérêt», le rapport insiste sur le fait que le crédit que l'on prêtera au fonds dépendra de son organisation et de ses règles de gestion, mais aussi du capital propre dont il pourra disposer et des ressources sur lesquelles il pourra compter. À propos du capital propre, les auteurs, rappelant que celui de la BIRD est de dix milliards de dollars, estiment que «un milliard pour l'Europe paraîtrait répondre aux proportions à respecter» sachant qu'il serait «libéré à concurrence de 25 % seulement»⁶³.

Concernant les ressources, les craintes de l'Allemagne relatives à des contributions supplémentaires des États en cas de recours insuffisant au marché sont partiellement rencontrées par le biais d'une limitation à cinq ans de la période durant laquelle les finances nationales pourraient être appelées à intervenir, et par un système assez compliqué de plafonnement du montant de l'intervention considérée par ailleurs comme une augmentation du capital social.

Enfin, au plan de l'organisation, les auteurs insistent sur le souci de concilier deux objectifs : répondre aux préoccupations financières et poursuivre des objectifs généraux de politique économique. D'une part, «la direction générale ou comité directeur auront un caractère bancaire mais ils recevront leurs directives d'un conseil de gouverneurs réunissant les représentants des États membres et

⁶² Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Secrétariat, Bruxelles, 21 avril 1956, p. 76, MAE 120 f/56 (corrigé).

⁶³ Ibidem, p. 80-81.

Le prieuré de Val Duchesse, situé sur le territoire de la commune bruxelloise d'Auderghem, abrita durant plus de six cents ans une communauté de sœurs dominicaines. Passé entre des mains privées à la suite de l'annexion de la Belgique à la France, le château, construit vers 1780, est restauré et agrandi au début du XX^e siècle. Il est offert à la Donation royale en 1930 par son propriétaire, le baron Dietrich. De juin 1956 à mars 1957, le domaine héberge les négociations de la conférence intergouvernementale chargée d'élaborer les traités de Rome. Il servira ensuite régulièrement de cadre aux pourparlers liés à la vie politique belge.



de la Commission européenne du marché commun». D'autre part, «les projets soumis au fonds devront soit faire l'objet d'un examen préalable par une institution européenne, soit lui être renvoyés pour avis. La Commission européenne aura compétence de droit commun pour tous les projets qui ne relèvent pas des attributions explicitement reconnues à une autre institution»⁶⁴.

3.2.3. Les négociations de Val Duchesse

Adopté par les ministres des affaires étrangères réunis à Venise les 29 et 30 mai 1956, le rapport Spaak constitue la base de la négociation des traités. Celle relative au fonds européen d'investissement se déroule au sein du groupe du marché commun. Mais elle patine en dépit du dépôt de plusieurs mémoires et projets de rédaction aussi bien d'articles du traité que de statut joint à celui-ci. L'Allemagne restant ferme dans son refus des contributions supplémentaires des États et un grand nombre de questions demeurant ouvertes, le groupe du marché commun, sous la direction de von der Groeben, décide la mise sur pied d'un groupe ad hoc pour le fonds d'investissement. Celui-ci, quand les thèses divergent, est tenu de présenter au groupe du marché commun le moins d'alternatives possibles afin de lui permettre de trancher ou, faute d'accord, de renvoyer les questions controversées aux chefs de délégation qui, le cas échéant, les adresseront au conseil de ministres.

Débutant ses travaux le 8 octobre 1956 sous la présidence du Français de Clermont-Tonnerre, le groupe ad hoc ne les termine que le 14 novembre, son rapport

étant daté du 27⁶⁵. À cette date, les problèmes non résolus relèvent encore et toujours de la nature et du caractère du fonds. L'Allemagne et les Pays-Bas insistent sur le fait que celui-ci est une institution publique européenne liant son action à celle des institutions du marché commun, d'une part ; une institution financière, appelée à agir surtout grâce à l'apport des marchés des capitaux et devant jouir de ce fait «de l'autonomie la plus large vis-à-vis de toute influence politique», d'autre part. Ensuite, l'Allemagne entend la notion de conversion d'entreprises de manière restrictive alors que les autres délégations comprennent qu'il peut s'agir aussi de promouvoir des activités nouvelles. Enfin, la répartition du capital, les apports supplémentaires des États, les modalités de vote au sein du conseil d'administration et le nom même du fonds forment un dernier paquet de problèmes soumis au groupe du marché commun qui en débat à plusieurs reprises en décembre 1956.

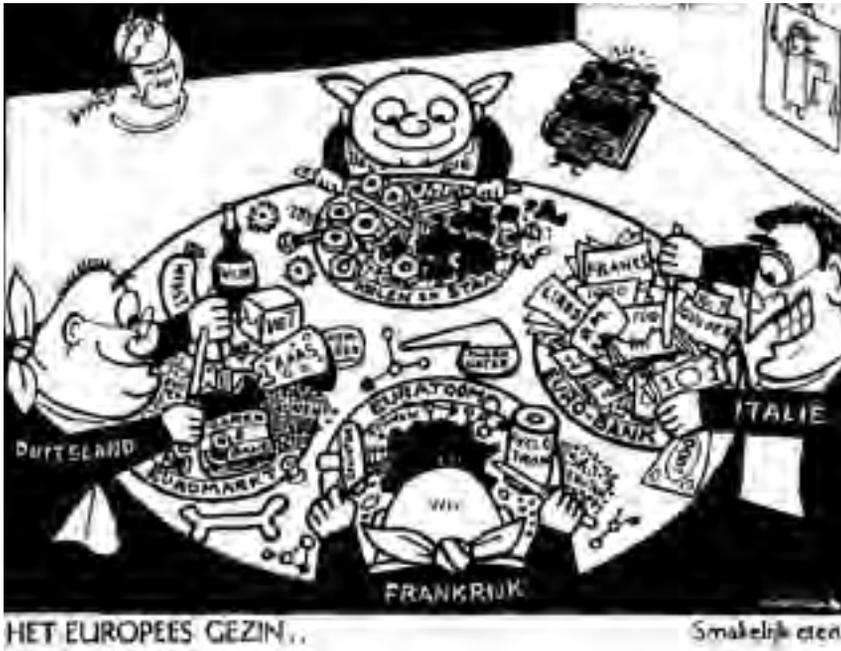
À propos du nom de l'institution, les Allemands et les Néerlandais insistent en faveur d'un changement de dénomination car celle retenue jusqu'à présent «n'est pas satisfaisante pour le crédit de l'institution». Leur argumentation repose sur l'expérience de la rédaction des statuts de la BIRD au cours de laquelle «on avait d'abord envisagé l'appellation de "International Investment Fund"» avant de la modifier «après l'avis des banquiers américains qui ont jugé le nom "Fund" mauvais du point de vue du crédit»⁶⁶.

Les questions pendantes ayant été résolues dans le sens que traduira le texte du traité et du protocole annexé, la future banque pose encore deux problèmes

⁶⁴ Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Secrétariat, Bruxelles, 21 avril 1956, p. 82.

⁶⁵ FJME, ARM 16/8/53, Rapport sur les travaux du groupe ad hoc chargé d'élaborer le statut du fonds d'investissement, MAE 621 f/56 vr.

⁶⁶ Ibidem, Mémoire explicatif concernant le projet de statut du fonds d'investissement, MAE 621 f/56 dvl.



«La famille européenne...bon appétit». Tandis que les Pays-Bas (Sicco Mansholt) sont réduits à la portion congrue et que le Luxembourg est absent en dehors de la référence à la Cour de Justice (au mur), les quatre autres membres des nouvelles Communautés profitent d'une assiette comblant leurs appétits : aides financières pour l'Italie grâce à la BEI («Euro-Bank») ; énergie nucléaire pour la France (Euratom) ; mesures relatives au charbon et à l'acier pour la Belgique ; l'Allemagne étant gagnante sur tous les fronts : des produits agricoles au textile.

que le groupe ad hoc est chargé de résoudre sur la base du nouveau mandat qu'il reçoit le 4 janvier 1957 : celui de la répartition du capital souscrit, y compris le montant du capital versé, et celui de la répartition des sièges au conseil d'administration.

À propos du capital dont le montant est, pour rappel, de un milliard de dollars ou unités de compte UEP, la proposition de répartition en décembre 1956, comparée à celle figurant à l'article 4 du protocole annexé au traité, est la suivante⁶⁷ :

	Décembre 1956	Article 4 du protocole
Luxembourg	5 millions	2 millions
Belgique	85 millions	86,5 millions
Pays-Bas	85 millions	71,5 millions
Italie	175 millions	240 millions
France	325 millions	300 millions
Allemagne	325 millions	300 millions

Au sujet du montant du capital versé, le principe d'appeler 25 % du capital souscrit rencontre l'opposition des Pays-Bas qui demandent «la prise en considération de l'hypothèse de 20 %»⁶⁸. Par ailleurs, ils souhaitent que le plafond des prêts que les États pourraient consentir au cas où le marché ne répondrait pas aux espérances soit fixé à 300 millions, les Italiens maintenant leur position à 500 millions et les autres partenaires à 400.

Réunis à ce sujet les 21 et 22 janvier 1957, les chefs de délégation ne parviennent pas à trancher la question de la répartition du capital souscrit par les États membres dans la mesure où l'Italie, désireuse de disposer d'un nombre égal d'administrateurs à celui proposé pour la France et l'Allemagne, soit trois chacune, augmente sa participation qui passe de 175 à 225 millions de dollars, celle de chacun des deux grands étant diminuée de 25 millions.

Cette proposition pousse l'Allemagne et les Pays-Bas à faire une réserve. La première parce qu'elle

⁶⁷ FJME, ARM 16/8/57, Comité des chefs de délégation, Propositions du président concernant les points à régler pour la Banque européenne d'investissement, Bruxelles, 27 décembre 1956, MAE 848 f/56 vr.

⁶⁸ FJME, ARM 16/8/61, Comité des chefs de délégation, note du président du groupe du marché commun concernant le projet d'articles de la Banque européenne d'investissement, Bruxelles, 12 janvier 1957, MAE 93 f/57 gd.



«L'Europe unie pour le progrès et pour la paix». Paul-Henri Spaak, l'index pointant l'affiche que tiennent Joseph Luns (à gauche) et Gaetano Martino (à droite) commente, pour Konrad Adenauer et Jean-Charles Snoy et d'Oppuers placés entre le Belge et le Néerlandais, l'affiche éditée à l'occasion de la signature des traités de Rome le 25 mars 1957. La scène se passe le lendemain de celle-ci dans les jardins de l'ambassade de Belgique près de la Quirinal.

considère que, payant plus, elle a droit à davantage d'administrateurs que l'Italie. Les Pays-Bas, qui avec la Belgique, ont également augmenté leur souscription d'1,5 million afin de soulager le Luxembourg qui ne doit plus s'engager que pour 2 millions, considèrent que les pays du Benelux sont mal représentés, puisqu'ils ne disposent que de 2 sièges contre 9 aux plus grands pays et 1 pour la Commission européenne⁶⁹.

Faute d'accord, les chefs de délégation se tournent vers le Conseil de ministres où l'on assiste à une séance d'enchères puisque l'Allemagne et la France se maintiennent à un montant de souscription de 300 millions, tandis que l'Italie passe à 240, compensant

ainsi la diminution de la contribution des Pays-Bas qui acceptent le principe du versement de 25 % du capital souscrit et le montant de 400 millions pour les prêts spéciaux, non sans faire payer à l'Italie le prix de leur ralliement. Une Italie dont la générosité n'est pas sans arrière-pensées. D'une part, elle obtient par la voix du ministre Martino une diminution substantielle de sa quote-part dans le fonds pour la formation professionnelle et la mobilité des travailleurs⁷⁰ et, d'autre part, elle se voit confirmer trois sièges au conseil d'administration de la BEL, non sans caresser l'espoir d'obtenir, le moment venu, un poste au comité de direction de celle-ci, ce comité étant composé d'un président et de deux vice-présidents.

⁶⁹ ACDP, Bestand Hans von der Groeben, n° I-659-08813, Comité des chefs de délégation, projet de procès-verbal (réunions des 21 et 22 janvier 1957), Bruxelles, 25 janvier 1957, p. 2-3, MAE 295 f/57 vr.

⁷⁰ Perfetti, E, «Verso i trattati di Roma. L'europeismo di palazzo Chigi», *La Comunità internazionale*, n° 1, 2007, p. 41.

La mission de la BEI (article 130 du traité CEE)

«La Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. À cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après dans tous les secteurs de l'économie :

- a) projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées,
- b) projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun, qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres,
- c) projets d'intérêt commun pour plusieurs États membres, qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres.»

*Traité instituant la Communauté économique européenne (CEE)
signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958.*

À propos des organes de direction, les négociateurs ont peaufiné une institution dont les caractéristiques sont intéressantes. En effet, la marque des institutions de Bretton Woods est visible à travers le conseil des gouverneurs, composé de ministres des États membres, et le conseil d'administration. Le comité de direction, en revanche, constitue une originalité, et ce d'autant plus que les vice-présidents n'ayant pas de fonction exécutive et les deux conseils n'intervenant pas en permanence, la fonction du président s'annonce déterminante⁷¹.

Enfin, il faut souligner l'existence d'un comité de vérification que le traité veut indépendant du conseil d'administration puisqu'il fait rapport aux gouverneurs et à eux seuls.

Mais alors qu'il n'est plus question, au début du mois de mars 1957, que de toilettage des textes en prévision de l'établissement de la version définitive du traité, une offensive anglaise visant la création d'une zone européenne de libre-échange était déclenchée.

⁷¹ Entretien avec Rémy Jacob, 14 mars 2008.

3.2.4. La dernière offensive

Si le gouvernement anglais ne s'était pas beaucoup préoccupé de la question durant la période des travaux du comité Spaak auquel il ne participait pas, il s'inquiète du développement du dossier une fois entamées les négociations de Val Duchesse ainsi que les travaux du comité dit Maudling créé au sein de l'OECE au sujet de la création d'une zone européenne de libre-échange.

Certes, les Anglais estiment ne pas avoir besoin d'un fonds ou d'une banque pour assurer le développement de projets domestiques. En revanche, ils s'interrogent sur le point de savoir ce qu'il adviendrait si des capitaux provenant des États-Unis étaient massivement investis pour le fonds européen, créant ainsi un risque potentiel de développement des Six au détriment des autres membres de l'OECE et plus particulièrement du Royaume-Uni⁷².

Bien que doutant que les Six puissent à la fois respecter leurs engagements en tant que souscripteurs

de la BIRD et ceux découlant de la création d'une banque européenne, Londres, qui relève pour s'en réjouir que l'Allemagne craint d'avoir à supporter un lourd fardeau financier⁷³, ne cache plus son inquiétude au fur et à mesure que le projet prend forme. Faut-il vraiment, compte tenu de l'hypothèse d'une zone de libre-échange, que les Six créent une banque car «ce qui est un pur défi européen à la BIRD»⁷⁴ pourrait épouser les formes d'un système de garanties communes à donner à cette dernière afin d'en obtenir des prêts⁷⁵. En fait, ce que Londres, à l'instar de la Suisse, paraît craindre le plus est que, comme le rapporte un représentant de la Banque d'Angleterre après un entretien avec un homologue helvétique, «le marché [financier] soit trait comme une vache par la banque d'investissement»⁷⁶. D'où l'idée émise à Londres de créer une «Banque d'investissement de la zone de libre-échange». En attendant, la BEI, le traité CEE étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, pose les premiers jalons de son fonctionnement effectif en mars de la même année dans des bureaux situés au Mont des Arts à Bruxelles. Tout un programme.

Michel Dumoulin

⁷² National Archives (UK), T 234/229, note de F. E. Figures, 30 octobre 1956.

⁷³ Ibidem, T 236/6044, note de L. Pliatsky, 29 janvier 1957.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem, «A European Development Bank», note de R. S. Symons, 27 février 1957.

⁷⁶ Ibidem, J. Rotham, Bank of England, à D. Rickett (Treasury), 16 avril 1957.



Partie II



Le temps
de la
«petite Europe»,
1958-1972

Les activités de la BEI dans l'Europe des Six (1958-1972)

Des développements qui précèdent concernant la création de la Banque européenne d'investissement, on peut affirmer qu'elle «a été conçue comme une sorte d'amortisseur, non pour contrarier ou retarder l'intégration, mais pour faciliter la transformation d'économies voisines mais différenciées en un système unifié, et pour veiller à ce que cette transformation profite, sinon à tous, au moins au plus grand nombre»¹. Les missions qui lui sont assignées par l'article 130 du traité CEE de mars 1957² visent en effet, dans le cadre de la mise en œuvre du marché commun, à limiter l'accroissement des disparités régionales, à favoriser la libre circulation des personnes et des marchandises par l'amélioration des infrastructures, à encourager la coopération d'entreprises communautaires et à limiter les pressions engendrées par une concurrence accrue en modernisant et reconvertissant de vieilles industries.

La question se pose alors de savoir dans quelle mesure la BEI peut contribuer, en remplissant les missions qui lui sont imparties à l'intérieur de la Communauté, au processus d'unité et de solidarité engagé par les États membres dans le cadre de la construction économique européenne. Cette interrogation trouve naturellement quelques éléments de réponses dans l'étude générale des activités de prêt et d'emprunt de la banque tout au long de la

période. Mais il est particulièrement intéressant de s'attarder sur les années 1960 et le début des années 1970 pour voir de quelle manière la BEI répond aux missions qui lui ont été assignées par ses fondateurs. La banque est alors emmenée par son charismatique président, l'Italien Paride Formentini, qui succède dès 1959 à son collègue Pietro Campilli. Elle a été conçue pour assurer une croissance équilibrée au sein de la Communauté. Dans cette optique, quels sont ses objectifs et réalisations jusqu'en 1972, à la veille du premier élargissement de la CEE, compte tenu du fait que la conjoncture économique favorable de cette période a pu contribuer à gommer certaines disparités entre régions ?

1.1. Les prêts de la BEI jusqu'en 1972

Dès le mois de mai 1958, donc très rapidement après son installation, les services de la banque reçoivent et étudient des demandes de prêts. Celles-ci concernent les télécommunications, les transports, l'énergie mais aussi des industries de transformation³ dans diverses régions de la Communauté. Ces premiers projets, au-delà de l'opportunité qu'ils représentent pour mettre en œuvre des méthodes de travail, illustrent particulièrement bien la diversité géographique et sectorielle d'une activité qui se développe rapidement.

¹ Barre, P., «La Banque européenne d'investissement», *Revue du marché commun*, n° 37, juin 1961, p. 252.

² Voir, pour une description précise, l'encart qui lui est consacré dans la première partie de cet ouvrage, p. 45.

³ BEI, *Rapport annuel 1958*, [1959], p. 20.

Pietro Campilli (au centre droit) signe, probablement ici avec Rocco Gullo (à gauche), vice-président de la Cassa per il Mezzogiorno, le premier contrat de prêt de la BEI, le 21 avril 1959. Cette opération, menée conjointement avec la BIRD, a pour bénéficiaire final trois entreprises italiennes : les sociétés Sincat et Celene d'une part, en vue de construire dans la région d'Augusta, en Sicile, un grand complexe pétrochimique, et la société Mercure, qui propose d'exploiter un gisement de lignite en Lucanie, afin de produire de l'électricité. Le président de la BEI est accompagné (debout, de gauche à droite) d'Eugenio Greppi, de Jean Frère et d'Alberto Campolongo.



Pietro Campilli

À compter du 1^{er} janvier 1958, le premier président de la BEI est un homme politique italien, démocrate-chrétien, Pietro Campilli. Député en 1948, cet ancien dirigeant de la Fédération bancaire italienne et chef d'entreprise avant la Seconde Guerre mondiale est membre de plusieurs gouvernements après celle-ci. Il occupe successivement les postes de ministre du commerce extérieur (1946), des finances (1947), du travail (1950), ou encore des transports (1950), puis de l'industrie (1951). Il fut également responsable du comité ministériel pour le Mezzogiorno. À ces divers titres, Pietro Campilli fut associé aux premiers choix européens de l'Italie : OEEC en 1948, assemblée ad hoc chargée d'élaborer un statut de Communauté politique européenne en 1952. En 1958, il reçut la mission de construire et de développer la toute nouvelle BEI qu'il dut néanmoins quitter dès mai 1959, étant appelé à d'autres fonctions. Le ministre allemand, Franz Etzel, lors du conseil des gouverneurs du 25 avril 1959, au nom de ses collègues, «exprime son vif regret pour cette démission qui privera la banque de la direction d'une personnalité dont la largeur de vues, l'affabilité et l'expérience étaient particulièrement précieuses pour un nouvel organisme tel que la BEI»⁴. Il faut dire que dès le printemps 1958, Campilli veilla à entretenir de bonnes relations avec de nombreuses institutions financières européennes.

En effet, il envoya aux présidents des conseils d'administration des plus importantes banques belges, françaises, hollandaises, allemandes, luxembourgeoises et italiennes des lettres dans lesquelles il rappelait que la BEI était «un complément du système bancaire des pays de la Communauté» et qu'elle avait la nécessité «d'opérer en collaboration étroite et cordiale avec les instituts bancaires et financiers des pays membres»⁵. C'est aussi dans ce but qu'il déposa une partie importante des disponibilités de la BEI auprès de ces institutions et qu'il se rendit dans chacun des pays de la Communauté pour «prendre contact avec les administrations et les principaux établissements de crédit des six pays membres»⁶. Les objectifs étaient multiples. Il s'agissait, pour le premier président de la BEI, de «nouer des relations personnelles avec les représentants des administrations économiques et financières des pays membres ainsi qu'avec les dirigeants des établissements de crédit, publics ou privés» avec lesquels la BEI prévoyait de s'engager. Il voulait également «leur exposer les grandes lignes de la politique [que la banque] avait l'intention de suivre». Enfin, ce fut l'occasion de «procéder, de façon très préliminaire et officieuse, à un premier examen des projets qui pourraient faire l'objet d'un financement»⁷ à partir de 1959. Cette politique porta ses fruits puisque Pietro Campilli signa, le 21 avril 1959, le premier contrat de prêt de la banque.

Émilie Willaert

⁴ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil des gouverneurs du 25 avril 1959, p. 5.

⁵ Archives BEI, boîte CL, 26/2/58-21/5/58, nn.1, 160-183, 233, 420-422.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

1.1.1. Une activité essentiellement italienne mais en faveur de tous les secteurs économiques

Au cours des années qui précèdent le premier élargissement de la CEE, le montant des opérations de financement de la BEI a dépassé la somme de 2 400 millions d'unités de compte (u.c.)⁸ pour 310 projets situés dans la Communauté, ce qui représente 86 % de l'ensemble des concours accordés par la banque durant cette période. Ces premiers chiffres montrent la rapidité avec laquelle les prêts se sont développés dès les origines. Ils montrent aussi la prédominance constante de cette activité en faveur de la CEE alors que, dès 1963, la banque est amenée à intervenir dans les pays qui deviennent progressivement associés au marché commun⁹.

La politique suivie par la BEI, dans ces premières années où l'Europe devient une réalité concrète, est conforme à la directive des gouverneurs du 4 décembre 1958¹⁰, directive qui se propose d'inverser l'ordre de priorité des missions définies dans le traité CEE. Si en premier lieu apparaissent bien les projets visant au relèvement des régions les moins développées, avalisant l'idée que l'intégration économique européenne ne doit pas accentuer les déséquilibres entre les régions les plus industrialisées et les régions les plus défavorisées de la Communauté, l'ordre des deux

missions suivantes est modifié. En effet, la directive mentionne en seconde position les projets communs à plusieurs pays membres et plus particulièrement «les projets de nature à contribuer au rapprochement des marchés et à l'intégration des économies des pays membres»¹¹. Enfin, elle place en dernière position les projets qui visent à la modernisation ou la conversion d'entreprises ou qui contribuent à la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun. Cette inversion est assumée par les gouverneurs qui s'interrogent sur la façon de mettre en œuvre le plus efficacement possible les missions assignées à la banque par le traité CEE en tenant compte du fait que «les répercussions du développement du marché commun sur la situation des entreprises en cause ne peuvent pas encore, en 1958-1959, être prévues avec une précision suffisante»¹².

La répartition géographique des prêts octroyés par la banque jusqu'en 1972¹³ confirme les ambitions de sa vocation originelle ainsi que le classement proposé par la directive des gouverneurs de décembre 1958. En effet, l'Italie se révèle être le principal bénéficiaire des prêts, au titre du développement régional, recevant plus de 60 % des financements accordés par la BEI en faveur des pays membres. Cette orientation respecte par ailleurs les dispositions du protocole sur l'Italie annexé au traité CEE et qui fait état d'importants déséquilibres régionaux

⁸ L'unité de compte utilisée par la banque et mentionnée dans ce chapitre équivaut, jusqu'aux bouleversements monétaires des années 1970, à 0,88867088 gramme d'or fin, c'est-à-dire à 1 dollar.

⁹ Cette question fait l'objet du chapitre 3 de cette deuxième partie de l'ouvrage.

¹⁰ Archives BEI, Annexe au conseil des gouverneurs n° 2 du 4 décembre 1958.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Voir annexe n° 2, tableau 3, p. 344.

au détriment de ce pays¹⁴. La France, dont certaines régions périphériques comme la Bretagne connaissent aussi un certain retard de développement, puis, dans une moindre mesure, l'Allemagne, ont recours aux prêts de la banque.

Quant aux trois pays du Benelux, bénéficiant de taux d'intérêts peu élevés au cours des années 1960, ils font alors très peu appel à la BEI pour leurs projets d'investissement. En fait, ce sont près de 80 % des sommes engagées dans la CEE jusqu'en 1972 qui le sont en faveur du développement régional, alors que moins d'un cinquième des prêts concernent des projets d'intérêt commun, principalement pour développer des infrastructures. Enfin, seulement 2,5 % des financements de la banque relèvent des projets de modernisation ou de conversion d'entreprises, même si la BEI a pu contribuer à des projets ambitieux de reconversion industrielle, par exemple dans le secteur des chantiers navals dans la région de Livourne (Italie) dès 1962 ou encore à Saint-Nazaire (France) en 1963. Il faut dire à ce sujet que la filière charbon-acier, pressentie pour rencontrer ces difficultés de reconversion et donc accéder aux prêts de la banque, bénéficie quant à elle, depuis le début des années 1950, des mécanismes spéciaux de la CECA. En effet, si certains prêts de la Communauté du charbon et de l'acier

portent sur des investissements qui ne sont pas inscrits dans le cadre des missions de la BEI, tels que les logements sociaux, d'autres relèvent directement des compétences de la banque car ils visent à la modernisation d'activités houillères et sidérurgiques et à la conversion des régions où ces activités sont fortement présentes. Enfin, les milieux économiques ont rapidement pu observer que l'ouverture des frontières, dans les années 1960, a plutôt représenté un facteur de croissance pour les entreprises européennes, rendant ainsi moins nécessaires les financements de la banque en faveur d'amples reconversions¹⁵.

Ces chiffres, qui tendent à classer les prêts de la BEI selon les trois objectifs cités dans l'article 130 du traité CEE, méritent d'être nuancés car ils sont établis sur la base d'objectifs dominants et «masquent le fait que de nombreux projets concourent à la réalisation de plusieurs objectifs de politique économique et que, notamment, le développement régional va souvent de pair avec la modernisation ou la conversion d'entreprises, voire même la coopération industrielle»¹⁶. Il en est ainsi, par exemple, de l'emblématique projet franco-allemand «Saarlör» qui relève à la fois d'une coopération industrielle transfrontalière entre entreprises européennes et de la création d'activités dans une région classée par les

¹⁴ Sur la question méridionale en Italie et les enjeux de l'intégration européenne, voir notamment Joannes, S., «Les débuts de la politique régionale communautaire. L'influence de l'Italie dans son adoption (1951-1962)», dans Rücker, K., et Warloutet, L., *Quelle (s) Europe (s) ? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, collection «Euroclio» n° 36, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles...Vienne, 2006, p. 121-127. À consulter aussi au sujet de l'articulation entre la coordination de la politique nationale et les perspectives ouvertes par la voie européenne : Villari, M., «La cassa per il Mezzogiorno e il problema dell'autonomia regionale», dans Mori, G. (dir.), *Autonomismo meridionale : ideologia, politica e istituzioni*, Il Mulino, Bologne, 1981, p. 149-188.

¹⁵ Sur cette question, voir notamment le chapitre consacré aux entreprises et branches industrielles dans Bussière, É., et Dumoulin, M. (dir.), *Milieux économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX^e siècle*, Artois Presses Université, Arras, 1998 et Bussière, É., Dumoulin, M., et Schirmann, S., *Europe organisée, Europe du libre-échange ? Fin du XIX^e siècle aux années 1960*, collection «Euroclio», n° 34, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles...Vienne, 2006.

¹⁶ Becker, M., *La Banque européenne d'investissement*, collection «Notes et études documentaires», n° 4022-4023, La Documentation française, Paris, 17 septembre 1973, p. 37.

Interventions de la BEI et mécanismes nationaux d'aide au titre du développement régional jusqu'à la fin des années 1960

Si la Commission européenne tente de définir, dès le début des années 1960, les lignes générales d'une politique régionale européenne en analysant les problèmes régionaux rencontrés et délimitant les régions concernées, elle propose surtout aux États membres de coordonner leurs propres politiques régionales¹⁷. Avant la mise en œuvre du FEDER, en 1975, cela se révèle impossible, et pour cause, les législations nationales sont très diverses, elles évoluent tout au long des années 1960 et le classement des régions ne s'appuie pas sur les mêmes critères, tantôt économiques, parfois démographiques. Les interventions de la BEI, essentiellement consacrées au développement régional, s'insèrent donc dans le cadre des systèmes nationaux d'aide car c'est sur la base de ces classifications nationales que la banque oriente son activité.

Les situations régionales telles qu'elles sont présentées par chaque État membre

La République fédérale d'Allemagne

Une carte des zones d'intervention fédérale a été élaborée en 1963 à partir de critères tels que le PIB par habitant, le taux de chômage et l'importance de la population agricole. On distingue d'une part les zones et villes d'aménagement du Bund (Bundesausbaugebiete, Bundesausbauorte), d'autre part les zones limitrophes des frontières de l'Est (Zonenrandgebiet) et enfin, les zones du programme d'action régionale arrêté par les Länder en coordination avec les autorités du Bund (zones du «Regionale Aktionsprogramme»).

À la fin des années 1960, près de 30 % du territoire de la République fédérale sont classés zone d'aménagement du Bund et près de 20 % sont classés Zonenrandgebiet. Les Länder ont défini de vastes parties de leurs territoires respectifs comme zone d'intervention dans lesquelles, par suite d'une concertation au niveau fédéral, les zones fédérales sont intégrées.

L'aide maximale (25 % du coût d'investissement) est accordée dans certains centres de développement principaux (comme Emden, Lingen) situés dans le Zonenrandgebiet. Elle tombe à 20 % en dehors de cette zone limitrophe et à 10 ou 15 % dans les centres de développement ordinaires des programmes d'action régionaux.

¹⁷ Voir la communication de Robert Marjolin intitulée «lignes générales d'une politique régionale européenne», Commission de la CEE, direction générale des affaires économiques et financières, Bruxelles, le 11 novembre 1960, document II/COM(60)167.

Le gouvernement fédéral a accordé aux régions charbonnières (bassin de la Ruhr, d'Aix-la-Chapelle, de la Sarre) un régime d'encouragement (subventions d'investissement pour l'implantation d'activités nouvelles, outre les aides aux entreprises charbonnières mêmes).

La Belgique

Le régime belge de l'aide au développement régional se fonde sur deux lois, respectivement de 1959 et 1966. La première désigne 322 communes comme «régions de développement», la seconde instaure des aides en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées à des problèmes aigus et urgents. De ce fait, plus de 40 % du territoire et de la population se trouvent, au début des années 1970, dans des communes assistées. On admet généralement que le souci d'équilibre entre les deux communautés linguistiques a contribué à l'extension des zones d'encouragement.

Les critères de classement de communes dans les zones d'aide sont variés. Il s'agit de données démographiques (chômage, émigration, migrations alternantes) et économiques (déclin effectif ou imminent d'activités économiques importantes).

Les aides accordées consistent en subventions d'investissement, bonifications d'intérêt, garanties de l'État sur les prêts bonifiés, construction ou acquisition d'immeubles par l'État aux fins de revente ou de location aux entreprises, aides fiscales. La loi de 1966 y ajoute une prime en capital.

La France

La législation française de la fin des années 1960, âge d'or de l'aménagement du territoire en France depuis la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)¹⁸ en 1963, détermine des espaces à soutenir par des mesures de discrimination positive. C'est ce qu'on appelle des «zonages de compensation des handicaps»¹⁹ en faveur des espaces ruraux, des espaces industriels à reconvertir, ou encore d'ensembles urbains à privilégier. Prenant en compte également un principe de protection, ce zonage inclut des zones de montagne, du littoral et des parcs nationaux et régionaux à préserver.

C'est ainsi que, à la fin des années 1960, on distingue cinq zones d'attribution d'aides, dont les deux premières seulement jouissent d'avantages substantiels. Dans la zone I, on trouve aussi bien des agglomérations (Bordeaux, Brive, Brest, Lorient, Toulouse) que des départements (surtout situés à l'ouest de l'hexagone).

¹⁸ On notera qu'il s'est tenu des réunions BEI/DATAR en 1970 pour approfondir les critères d'intervention de la banque à l'aide d'exemples précis en France.

¹⁹ Lacour, C., et Delamarre, A., *40 ans d'aménagement du territoire*, La Documentation française, Paris, 2003, p. 33.

On peut remarquer que le montant des aides peut varier au sein de cette zone, de 12 à 25 %. Ces taux sont identiques pour les zones de conversion (zone II, comme la Moselle ou le Nord).

L'Italie

Depuis le début des années 1950, le sud de l'Italie, qui connaît un important retard de développement économique et social, bénéficie d'un ensemble d'aides diversifiées : exonérations fiscales, prêts bonifiés, primes²⁰.

Le Luxembourg

Il n'y a pas de zones d'encouragement préétablies. Le gouvernement peut décider au cas par cas si dans telle ou telle localité une aide régionale peut être accordée. Les interventions ont principalement lieu dans le bassin minier et dans le nord du pays qui a encore un caractère rural prononcé.

Les aides consistent en une prime d'investissement (15 %), une bonification d'intérêt, une garantie de l'État pour emprunts, des avantages fiscaux et l'aménagement de zones industrielles. L'aide peut atteindre 20 % au total.

Les Pays-Bas

Le régime d'aide au développement régional – ou à la conversion – distingue, à l'intérieur de régions de développement (comme la province de Groningue ou celle de Frise), des pôles primaires et secondaires (nommément désignés, comme la ville de Groningue, celle de Drachten, ou encore celle d'Assen). Dans ces pôles, les nouvelles implantations réalisées sur des terrains industriels désignés peuvent bénéficier d'une prime d'investissement de 25 %, alors qu'elle n'est que de 10 à 15 % dans les régions de développement.

Les principaux critères de délimitation utilisés sont le manque d'emplois, l'exode rural et un solde migratoire régional négatif.

Il semble que la politique néerlandaise vise une concentration de l'aide à l'investissement industriel dans les pôles de développement où une prime pour des créations de nouveaux établissements est accordée. Par ailleurs, quand les buts sont atteints, les zones d'aides sont rayées de la carte. Ce fut le cas de la province de Zélande en janvier 1971.

Il existe également des régions de conversion (Limbourg du sud et région de Tilburg) où une prime de 25 % peut être accordée pour la création d'entreprises.

²⁰ L'Italie faisant l'objet d'un chapitre spécifique de l'ouvrage, son étude n'est pas ici détaillée. Voir p. 73 et suiv.

Liste des zones ou villes définies par les autorités nationales comme devant bénéficier d'encouragements importants (situation en décembre 1970)²¹ :

Pays	Au titre de leur développement	Au titre de leur conversion
RFA	Centres de développement des programmes d'action régionale (Schwerpunkte der regionalen Aktionsprogramme) agréés par les autorités fédérales et où une prime d'investissement de 15 à 25 % est accordée ; Villes à développer (Bundesausbauorte)	Sarre
Belgique	Aucun classement a priori n'est possible sur la base de l'actuel régime belge d'aide régionale	
France	Territoires de la zone I (essentiellement les départements de l'ouest, mais aussi la Corse)	Territoires de la zone II (essentiellement les départements du nord et de l'est du pays)
Italie	Territoire d'intervention de la Cassa per il Mezzogiorno	
Luxembourg	–	–
Pays-Bas	Pôles primaires et secondaires des régions de développement	Région de Tilburg et Limbourg du sud

Émilie Willaert

autorités françaises comme «zone de reconversion»²². Mais l'on peut citer également le financement, de part et d'autre des Alpes, de la ligne de chemin de fer qui doit relier Chambéry à Milan et qui permet, au-delà de l'amélioration des communications entre deux États membres de la CEE, la France et l'Italie, de favoriser le développement des régions concernées.

L'étude sectorielle des interventions de la BEI, qu'il lustre le tableau 1 p. 62, montre quant à elle la très grande diversité des projets qui ont pu retenir l'attention de la banque et bénéficier de ses prêts. Ceux qui sont destinés au développement d'infrastructures – nécessitant des financements à très long terme et entrant donc particulièrement bien dans son champ

²¹ Liste établie par la direction des études de la BEI en décembre 1970 des zones définies par les autorités nationales des États membres comme devant bénéficier d'encouragements importants à leur développement ou conversion. Cette liste doit – selon le comité de direction – représenter les zones où l'éligibilité d'intervention de la banque au titre de l'article 130 a et b peut être présumée ; Archives BEI, 31.0069, note de la direction des études en date du 11 décembre 1970, «Zones définies par les autorités nationales des États membres comme devant bénéficier d'encouragements importants à leur développement ou conversion», annexe I et II.

²² Pour de plus amples précisions sur l'activité de la BEI dans les régions frontalières, voir Dupont, C., «La politique de la Banque européenne d'investissement dans les régions frontalières européennes», *Les régions frontalières à l'heure du marché commun, Actes du colloque organisé les 27 et 28 novembre 1969 par l'Institut d'études européennes*, Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1970, p. 323-335.

L'usine d'ammoniac de synthèse de Carling (Moselle-France). Réalisée par la société l'Ammoniac Sarro-Lorrain SARL, cette usine correspond à la partie française d'un projet industriel qui concerne aussi la construction d'une usine d'urée à Perl, dans la Sarre, par la société Harnstoff und Düngemittelwerke Saar-Lothringen GmbH. Ces deux entreprises bénéficient d'un prêt de la BEI, signé le 19 septembre 1967 et participent au complexe pétrochimique dénommé Saarlör-Chimie qui comprend également un oléoduc branché sur le pipeline sud-européen et une raffinerie près de Sarrebruck.



d'activité – prédominant légèrement. Ils se traduisent dans les paysages européens par la construction d'autoroutes, à l'image de celle qui relie Paris à Bruxelles, par l'extension de périmètres irrigués, dans le sud-ouest de la France par exemple, ou encore par la modernisation de voies de chemin de fer ou de voies navigables. Les financements de la BEI en faveur des infrastructures visent également au déploiement de réseaux de télécommunication, indispensables au développement économique. Ils concernent aussi, et ce, dès le début des années 1960, l'amélioration du potentiel énergétique des

États membres voire même de territoires en dehors de la Communauté, conformément aux possibilités offertes par l'article 18 des statuts de l'institution. C'est ainsi que la BEI participe à la création d'une centrale électrique sur le territoire de Berlin-Ouest.

Néanmoins, les concours apportés par la banque à l'industrie sont eux aussi importants. Ils représentent plus de 1 milliard d'u.c. en 1972 et illustrent particulièrement bien la diversité de ses interventions. La BEI, qui n'établit aucun quota dans le cadre de sa politique de financement, retient des



La traversée des Alpes en train. La BEI participe à l'amélioration de la ligne ferroviaire Gênes-Modane-Chambéry au titre du développement des communications entre les pays membres du marché commun. Un prêt est signé le 8 avril 1961 avec la SNCF pour les travaux à réaliser en France et avec les Ferrovie dello Stato (FS) pour moderniser la traction italienne. La gare de Modane, à la frontière franco-italienne, est située à quelques kilomètres seulement du tunnel du Fréjus qui fait, avec celui du Mont-Blanc, également l'objet d'un prêt de la BEI. En permettant le franchissement des Alpes, ces tunnels participent au développement économique des régions concernées.

projets relevant aussi bien du secteur de la chimie que du secteur agro-alimentaire, à l'instar du prêt accordé en faveur de la brasserie de Fremone (Italie)²³. Elle octroie aussi des prêts à l'industrie textile, pour laquelle on peut mentionner le développement d'une fabrique de tissus synthétiques à Neumünster (Allemagne), ou encore en faveur

d'entreprises spécialisées dans les pâtes à papier, à l'image du financement accordé en 1961 à l'entreprise Cellulose des Ardennes (Belgique).

La BEI a la possibilité, conformément à l'article 18, paragraphe 4, de ses statuts, d'exercer une autre activité qui consiste à garantir des prêts que



Un prêt de la BEI dans le «Land Berlin». Après une longue procédure destinée à obtenir l'accord des gouverneurs pour une intervention de la banque sur un territoire au statut particulier, un prêt est signé le 24 octobre 1960 avec la société Bewag. Il vise à construire une centrale thermique.

²³ Voir dans cette partie de l'ouvrage le chapitre suivant dédié à l'Italie.

À la recherche de l'eau. La BEI octroie, en octobre 1961, un prêt à la Compagnie des Landes de Gascogne qui aménage, dans les parties incultes des Landes, des zones de polyculture et crée de nouvelles exploitations. La banque participe ainsi au développement économique de zones rurales par la modernisation et l'extension d'aménagements agricoles.

Tableau 1

Répartition sectorielle des prêts de la BEI dans la CEE, 1958-1972

Secteur	Sous-secteur	Nombre de projets	Millions d'u.c.	%	
Agriculture, sylviculture, pêche	Agriculture, chasse, sylviculture	1	1	0,04	
	Énergie	23	289	11,78	
Énergie	Production d'électricité	1	3	0,10	
	Production d'hydrocarbures	1	5	0,20	
	Transport et distribution d'électricité	8	126	5,14	
	Transport et distribution d'hydrocarbures	8	129	5,26	
	Chemins de fer	26	437	17,80	
Transports	Routes, autoroutes	1	25	1,03	
	Transports aériens	1	24	0,98	
	Transports maritimes	14	266	10,83	
	RTPC; Réseaux de transmission et de diffusion	9	122	4,95	
Télécommunications	Infrastructures urbaines	2	16	0,66	
Eau, assainissement	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	27	78	3,19	
Infrastructures urbaines	Fabrication de machines et d'équipements	13	47	1,91	
	Fabrication de matériel de transport	7	64	2,60	
Industrie	Fabrication d'équipements électriques et électroniques	16	59	2,39	
	Industrie chimique	56	280	11,40	
	Industrie du caoutchouc et des plastiques	8	36	1,47	
	Industrie du cuir et de la chaussure	3	2	0,07	
	Industrie du papier et du carton ; édition et imprimerie	4	16	0,64	
	Industries agricoles et alimentaires	26	39	1,60	
	Industries extractives	3	6	0,25	
	Industrie textile et habillement	9	12	0,50	
	Métallurgie et travail des métaux	30	270	11,00	
	Travail du bois et fabrication d'articles en bois	1	4	0,15	
	Services	Hôtels, restaurants	1	7	0,28
		Recherche et développement	1	3	0,11
	Prêts globaux ; Prêts groupes	Prêts globaux	11	90	3,67
	Total		311	2 454	100,00

Source BEI

des promoteurs, c'est-à-dire des entreprises ou des collectivités publiques, ont pu contracter auprès de divers instituts de crédit ou sur les marchés des capitaux. Les demandes de garantie doivent avant tout répondre à des projets qui auraient pu être financés par la banque et apparaître dans son bilan comptable. La réalisation d'opérations de garanties, destinées à faciliter les investissements en Europe, se révèle être très modeste puisqu'elle ne débute qu'en 1970, à une époque où les marchés des capitaux à long terme deviennent plus difficiles à aborder et où la BEI cherche à jouer

pleinement son rôle de «mobilisateur» d'épargne. Par ailleurs, la directive des gouverneurs de décembre 1958 avait clairement établi que l'activité prioritaire de la BEI devait être tournée vers les prêts. Ainsi, de 1970 à 1972, la banque n'a été impliquée, en faveur des pays de la Communauté, que dans neuf opérations de garanties pour un montant d'un peu plus de 100 millions d'u.c., soit environ 5 % de son activité totale. Mais ces garanties ont participé au transfert de capitaux essentiellement allemands vers l'Italie et dans une moindre mesure vers la France.



Une entreprise de pâte à papier destinée à contribuer au développement régional de la province du Luxembourg en Belgique. La BEI a conclu, le 25 juillet 1962, un prêt avec l'entreprise Cellulose des Ardennes pour la construction d'une usine de pâte à papier. Celle-ci devait initialement prendre place dans la région du Borinage pour participer au reclassement de mineurs dont l'activité cesse. Mais la société choisit finalement de s'implanter dans la province du Luxembourg en Belgique, près de Virton, au centre même des ressources forestières nécessaires à son activité. Par ailleurs, cette région excentrée de Belgique voit une forte proportion de sa population travailler au-delà de la frontière. Aussi, le prêt de la banque doit contribuer au développement d'une région inscrite sur la liste des «régions de développement» prévues par la législation belge.

1.1.2. Instruction et conditions des prêts

Sans entrer ici dans le détail de la procédure d'étude des projets et d'octroi des prêts, il faut néanmoins en décrire certains aspects essentiels pour comprendre le fonctionnement de cette institution bancaire de premier rang mais aussi parce que l'étude des archives de la banque montre toute l'importance qu'elle attache aux projets qui lui sont présentés.

Il faut tout d'abord rappeler que la BEI ne finance pas des besoins de trésorerie. Elle se conforme à l'article 20 de ses statuts pour sélectionner des projets qui doivent favoriser la mise en œuvre du marché commun par des «réalisations concrètes», pour reprendre une formule chère à Robert Schuman.

Les demandes de prêts ou de garanties sont adressées à la banque directement par les entreprises ou

bien par l'intermédiaire de la Commission européenne ou encore de l'État membre sur le territoire duquel le projet doit être réalisé. Ces demandes officielles sont souvent précédées de contacts officieux destinés à recueillir l'avis de la banque sur la base d'une première étude. L'instruction effective d'un projet est lancée si celui-ci s'inscrit parfaitement dans le cadre des missions de la banque et si les premiers contacts ont donné un résultat positif. Par la suite, elle implique la collaboration, sous la responsabilité du comité de direction, des différents services de la BEI, la direction des prêts pour les pays membres dans le cas de projets en faveur d'un État de la CEE, la direction des études, celle des finances ou encore celle des affaires juridiques. Ce processus permet une approche globale des projets de financement en confrontant les travaux des économistes, des analystes financiers, des ingénieurs et des juristes. La BEI vérifie avant tout l'intérêt économique du projet et la bonne santé financière des entreprises à qui elle accorde ses concours pour s'assurer de

leur capacité à rembourser les prêts et à en acquitter les intérêts. Elle n'intervient par ailleurs qu'en complément d'autres sources de financement (sa participation s'élève rarement à plus de 50 % du montant total des investissements prévus pour la réalisation du projet pour lequel elle est sollicitée) qui peuvent être les fonds propres de l'entreprise concernée ou des crédits extérieurs. Enfin, la signature des contrats de prêts entre l'entreprise intéressée et la BEI ne peut intervenir qu'après l'accord du conseil d'administration et est subordonnée à un avis

favorable prononcé par la Commission européenne et les États membres qui garantissent le prêt.

La BEI étant une institution financière sans but lucratif, les taux des prêts qu'elle pratique sont au plus près des conditions dans lesquelles elle se procure des ressources sur les marchés financiers mais ils doivent néanmoins lui permettre de faire face à ses propres obligations relatives à la couverture de ses frais et à la constitution d'un fonds de réserve. Depuis sa création jusqu'en 1964, la banque a

Article 20 des statuts de la BEI

«Dans ses opérations de prêts et de garanties, la banque doit observer les principes suivants :

1. Elle veille à ce que ses fonds soient utilisés de la façon la plus rationnelle dans l'intérêt de la Communauté.
Elle ne peut accorder des prêts ou garantir des emprunts que :
 - a) lorsque le service d'intérêt et d'amortissement est assuré par les bénéfices d'exploitation, dans le cas de projets mis en œuvre par des entreprises du secteur de la production, ou par un engagement souscrit par l'État dans lequel le projet est mis en œuvre, ou de toute autre manière, dans le cas d'autres projets.
 - b) et lorsque l'exécution du projet contribue à l'accroissement de la productivité économique en général et favorise la réalisation du marché commun.
2. Elle ne doit acquérir aucune participation à des entreprises, ni assumer aucune responsabilité dans la gestion, à moins que la protection de ses droits ne l'exige pour garantir le recouvrement de sa créance.
3. Elle peut céder ses créances sur le marché des capitaux et, à cet effet, exiger de ses emprunteurs l'émission d'obligations ou d'autres titres.
4. Ni elle ni les États membres ne doivent imposer de conditions selon lesquelles les sommes prêtées doivent être dépensées à l'intérieur d'un État membre déterminé.
5. Elle peut subordonner l'octroi de prêts à l'organisation d'adjudications internationales.
6. Elle ne finance, en tout ou en partie, aucun projet auquel s'oppose l'État membre sur le territoire duquel ce projet doit être exécuté.»

Article 20 des statuts de la BEI, dans Menais, G.-P., La Banque européenne d'investissement, Les éditions de l'épargne, Paris, 1968, p. 152-153.

pratiqué un taux unique de 5,7/8 %²⁴. Puis, les taux d'intérêt varient selon la durée des prêts (de 7 à 12 voire 20 ans pour les projets d'infrastructure) et les monnaies de versement et de remboursement. Ainsi, au milieu des années 1960, ils se situent aux alentours de 5,7/8 % pour les prêts de moins de 7 ans, de 6 % pour les prêts de 7 à 12 ans et enfin de 6,25 % pour les prêts de 12 à 20 ans. Néanmoins, ces taux évoluent à la lumière des fluctuations des marchés des capitaux. Aussi, à la fin de l'année 1972, leur niveau a progressé pour atteindre 7,3/8 % pour les prêts de moins de 9 ans et 7,3/4 % pour les prêts d'une durée supérieure.

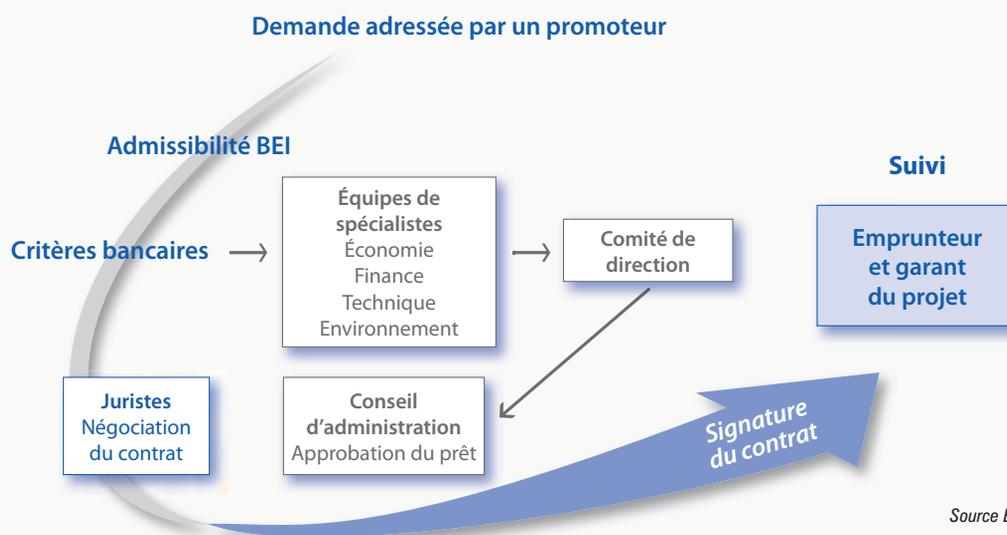
La rapide description des modalités des prêts ne doit pas masquer la grande variété des types de

financements utilisés par la banque. En effet, à côté des prêts qu'elle accorde directement à un promoteur et qui représentent au début des années 1970 un peu plus de 50 % de son activité, la BEI pratique aussi des opérations de prêt appelées «prêts indirects» par l'intermédiaire d'instituts nationaux ou régionaux de financement. Cette technique bancaire présente l'avantage de faire peser le risque de change, à une époque où la stabilité monétaire représente un véritable enjeu pour les gouvernements, sur ces institutions financières intermédiaires qui reprètent les sommes reçues de la BEI uniquement dans la monnaie nationale. Les prêts indirects concernent très largement des opérations individualisées au moment de l'octroi du prêt. Mais la banque

Graphique 1

De la demande de prêt à la signature du contrat

Le cycle des projets à la BEI



Source BEI

²⁴ Menais, G.-P., *La Banque européenne d'investissement*, Les éditions de l'épargne, Paris, 1968, p. 77.

se trouve peu à peu confrontée à des demandes émanant d'entités de petite taille et en particulier de petites et moyennes entreprises (PME), avec lesquelles elle n'est pas équipée pour entrer directement en relation mais dont le rôle est en fait considérable pour le développement régional. La BEI s'est construite à une époque où le gigantisme industriel était synonyme de prestige et, si elle n'a jamais établi rigoureusement un montant minimum pour ses opérations, il n'en demeure pas moins que ses principaux clients étaient à même de proposer des projets d'une certaine importance. Néanmoins, la banque a fait le choix de s'adapter très vite aux besoins exprimés par les PME, en leur octroyant directement, dans un premier temps, quelques prêts, puis en développant le principe de prêts globaux à partir de 1968. Cette autre catégorie de prêts indirects représente un réel élément de nouveauté dans la politique de la banque et contribue à renforcer ses liens avec les milieux financiers nationaux et régionaux. Les modalités de cette activité, qui est appelée à se développer dans l'avenir, consistent en l'ouverture de prêts globaux auprès d'instituts financiers qui reprêtent cet argent sous la forme de crédits d'un montant plus réduit, à différents clients et conformément aux normes fixées par la BEI. On peut citer à titre d'exemple des prêts globaux de la BEI à des sociétés de développement régional (SDR) françaises ou encore à la Landesbank und Girozentrale Schleswig-Holstein en Allemagne qui reçoit la gestion d'un prêt global de 5,7 millions d'u.c. en 1972. Les prêts indirects de la BEI représentent environ 800 millions d'u.c. pour la période 1968-1971 et concernent à 80 % l'Italie,

notamment la célèbre Cassa per il Mezzogiorno²⁵, tandis que la France et l'Allemagne se partagent à quasi-égalité le solde.

1.2. À la recherche de ressources nouvelles

L'activité de prêt de la BEI devient possible dès lors qu'elle possède les ressources suffisantes pour assumer des engagements croissants, aussi bien dans les pays membres de la CEE que dans les pays qui lui sont progressivement associés.

La banque dispose de ressources de plusieurs natures. Il y a d'abord ses fonds propres, et en premier lieu son capital ainsi qu'un fonds de réserve, puis les emprunts qu'elle contracte dès 1961 sur les marchés des capitaux. À cela s'ajoutent également des fonds provenant de l'extérieur, conformément aux dispositions et protocoles concernant l'aide financière à accorder aux pays associés à la CEE et qui fait l'objet d'un chapitre distinct dans cet ouvrage.

1.2.1.

Des fonds propres peu à peu renforcés

Le capital de la BEI fut fixé dès les origines – cela a été rappelé précédemment – à 1 milliard d'unités de compte (u.c.). Les États membres ont versé leur participation à ce capital en cinq échéances²⁶, de 1958 à 1960, pour un montant total de 250 millions d'u.c., soit 25 % du capital souscrit. Ce capital versé ou libéré est acquitté en or ou en monnaies convertibles en or – c'est-à-dire

²⁵ Le chapitre suivant consacré à l'Italie insiste sur l'importance des prêts indirects.

²⁶ Sur la question des versements au capital de la banque, voir notamment les archives de la Banque de France (BDF), Fonds 1489200205/207, dossier n° 3 : «Souscriptions françaises au capital de la BEI». On y trouve une abondante correspondance entre la direction du Trésor du ministère français des finances, la direction générale des services étrangers de la Banque de France et la BEI concernant les modalités des versements français et les directives données par chaque protagoniste.

essentiellement le dollar – pour un quart, et en monnaies nationales pour les trois autres quarts. Cela suppose, conformément à l'article 7 des statuts de la banque, que les États membres s'engagent à maintenir la valeur de leur contribution en monnaie nationale au capital par rapport à la parité initiale. Cette clause fut notamment appliquée lors de la dévaluation du franc français et de la réévaluation du deutsche mark en 1969. Une clé de répartition fut instaurée pour définir la quote-part de la participation des États membres au capital; elle tient compte du poids économique de chacun d'entre eux au sein de la CEE. Aussi, la France et l'Allemagne participent au capital pour la même somme et l'Italie vient en troisième position²⁷. Le solde non versé du capital, d'un montant de 750 millions d'u.c. en 1958, sert quant à lui de capital de garantie.

Si les premiers prêts de la banque ont été octroyés grâce au capital versé, celui-ci s'est très vite révélé être insuffisant et il a fallu faire appel au marché des capitaux, conformément aux objectifs des fondateurs de la BEI. Toutefois, pour faire face au développement de ses opérations et respecter la règle par laquelle l'encours des prêts et garanties ne peut excéder 250 % du montant du capital souscrit, la banque a dû, en avril 1971, procéder à une première augmentation de capital. Cette augmentation fut décidée, conformément aux statuts de la banque, par le conseil des gouverneurs à l'unanimité. Elle porta le capital à 1,5 milliard d'u.c. Seuls 50 millions d'u.c. supplémentaires furent effectivement versés en deux tranches par les États membres. Cette somme représente donc 10 % du montant de l'augmentation de capital et porte la part du capital versé à 20 % du capital souscrit de la banque. Les États membres ne cessent, à chaque décision d'augmenter le capital, de négocier au plus près des

besoins de la banque la part du capital versé, dans la perspective de ne pas peser trop lourdement sur les budgets nationaux.

Par ailleurs, l'article 24 des statuts de la banque prévoit la constitution progressive d'un fonds de réserve à concurrence de 10 % du capital souscrit. Si nécessaire, les administrateurs peuvent décider de la constitution de réserves supplémentaires. Ce sont notamment les excédents annuels de gestion qui sont affectés à ces réserves, destinées à se prémunir de risques sur les prêts et garanties. Elles contribuent aussi à assurer le crédit de la banque sur les marchés. Enfin, ces réserves peuvent servir à répondre plus rapidement à une opération de prêt, si celle-ci n'est pas totalement en corrélation avec le calendrier des opérations d'emprunts destinées à la couvrir. Ceci participe à la souplesse d'action de la banque.

1.2.2.

La banque se confronte au marché des capitaux

Très tôt, c'est par ses emprunts sur les marchés des capitaux que la BEI se procure la plus grande partie de ses ressources. Avec prudence, elle s'impose progressivement sur les marchés domestiques européens comme sur le marché international. À l'origine, ses fondateurs pensaient opérer un transfert de capitaux des marchés extérieurs à l'Europe, notamment celui des États-Unis, vers la CEE car, à la fin des années 1950, les capitaux à long terme sur les marchés des Six étaient très rares. Mais le rétablissement de la convertibilité des monnaies européennes dès 1958, et les limitations imposées par le gouvernement américain à l'exportation de capitaux à travers une série de mesures réglementaires, à partir de 1963, ont modifié la situation des

²⁷ Voir annexe n° 2, tableaux 6, p. 348 et suiv.

Deux emprunts de la BEI en 1967 et 1968. En mai 1968, tandis que la banque trouve l'essentiel de ses ressources sur le marché allemand (la moitié des 212,5 millions d'u.c. empruntés cette année-là) et que le marché français est rendu inaccessible du fait de la situation politique et sociale générée par la révolte étudiante, la BEI, après deux ans d'abstention, émet un emprunt aux Pays-Bas. La banque a en effet reçu l'avis favorable du ministère des finances des Pays-Bas ainsi que l'autorisation de son conseil d'administration, le 13 mars 1968, pour lancer un emprunt de 40 millions de florins (11,1 millions d'u.c.). Il a été pris ferme et offert en souscription publique par un syndicat de banques néerlandaises sous la direction de l'Amsterdam-Rotterdam Bank. Les émissions d'obligations font parfois l'objet de prospectus publicitaires, à l'instar de celui édité pour l'émission d'un emprunt de 200 000 000 de francs français sur la place de Paris (à droite). Autorisé par le conseil d'administration de la BEI le 3 mai 1967, cet emprunt a été pris ferme et offert au public à partir du 25 septembre par un syndicat de banques françaises dirigé par le Crédit Lyonnais, la Banque nationale de Paris et la Banque de Paris.



marchés. La banque s'est dès lors trouvée contrainte de se développer prioritairement en Europe.

Ainsi, de 1961 – date du lancement de son premier emprunt de 20 millions de florins sur le marché des capitaux des Pays-Bas – à 1972, à la veille du premier élargissement, la BEI a émis 99 emprunts pour un montant de près de 2 000 millions d'u.c. Cette activité d'emprunt, d'abord modeste, se développe plus généreusement au début des années 1970²⁸. Il faut dire que, au début de son activité, l'accès de la BEI au marché des capitaux ne semblait pas aller de soi. Claude Tixier, alors vice-président de la banque, se dit «pessimiste sur le volume des facultés d'emprunt qui sont ouvertes à la BEI». Selon lui, «le marché suisse ne serait pas prêt à accueillir les émissions de la BEI actuellement, non plus que le marché américain. La BEI s'est donnée comme programme d'emprunter l'équivalent de 30 millions de dollars en 1961 et n'est pas sûre de réussir»²⁹. Mais la croissance progressive de l'activité d'emprunt de la banque s'explique par sa volonté réelle de trouver des ressources. Elle sensibilise à de nombreuses reprises les gouverneurs à cette question et, grâce également à l'étroite collaboration

qu'elle a su instaurer avec les autorités monétaires ainsi qu'avec les principales banques des pays membres de la CEE, le volume de ses emprunts peut suivre proportionnellement l'augmentation des prêts accordés.

L'étude des emprunts émis par la BEI pour la période 1961-1972 montre que près des deux tiers des sommes collectées l'ont été sur les marchés des Six, et principalement en Allemagne et dans les pays du Benelux, au profit de la France et de l'Italie qui bénéficient alors majoritairement des prêts de la banque. Ces ressources peuvent être collectées selon différentes modalités. La majorité provient d'emprunts publics. Viennent ensuite les emprunts privés (soit auprès d'une banque ou d'un groupe de banques, soit auprès d'investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurance, les caisses d'épargne, etc.). La nature de sa mission, comme celle des projets qui lui sont présentés, imposent à la banque de fournir les capitaux qu'elle prête dans des devises spécifiques, répondant parfois au souhait des promoteurs des projets, mais surtout présentant le taux le meilleur. La banque doit donc ajuster son activité d'emprunt en

²⁸ Voir annexe n° 2, tableau 7, p. 352.

²⁹ Archives BDF, Fonds 1489200205/207, lettre de Claude Tixier à Pierre-Paul Schweitzer, sous-gouverneur de la Banque de France, 16 février 1961.

Allocution de Paride Formentini lors de la conférence sur les économies régionales, à Bruxelles, le 6 décembre 1961

«[Mes remarques] portent sur la complexité de l'œuvre à entreprendre et les possibilités nouvelles qui doivent faire de l'économie régionale une entité vivante qui soit bien plus qu'un simple prolongement de la localisation des activités économiques.

Nous constatons en effet qu'au moment même où les frontières économiques nationales tendent à s'estomper dans le cadre d'un marché graduellement unifié, la région renaît, soucieuse d'atténuer les menaces qui résultent de l'accélération du progrès technique et économique, mais aussi – et plus encore – consciente des potentialités nouvelles et accrues que l'économie de cette deuxième moitié de siècle lui apporte.

Peut-être y a-t-il d'ailleurs dans cette renaissance de la «région» une sorte de réaction instinctive de l'homme vers la recherche d'un équilibre entre les exigences d'une centralisation inévitable et d'ailleurs bénéfique et la préoccupation de maintenir une certaine diversité et pour tout dire une certaine individualité.

Mais pour que la renaissance régionale puisse se faire valablement encore faut-il qu'un certain nombre de conditions soient remplies. Il faut certes que la région participe au progrès économique général mais il faut aussi qu'elle y contribue. Il ne peut y avoir à long terme de "régions entièrement subventionnées", mais il y a de bonnes raisons pour aider une région à s'aider elle-même.

Comme la Commission de la CEE, la BEI est consciente des responsabilités qui lui incombent dans le développement des économies régionales. [...] Aux responsables, je souhaite [que la conférence] puisse leur apporter un enrichissement propre à susciter des initiatives fécondes ; pour tous j'espère qu'elle servira à accroître leur confiance dans la grande œuvre de la Communauté européenne, qui, dans le fond, n'est peut-être elle-même qu'une grande région à l'échelle du monde.»

Revue du marché commun, n° 41, novembre 1961, p. 409.

conséquence. Elle relève le défi permanent de réaliser un *matching* en monnaies, en taux et en durées entre l'offre et la demande de capitaux, tout en s'assurant d'une parfaite couverture de ses risques.

On observe que, par son activité de prêt, la BEI contribue à un double transfert de ressources : des

régions les plus prospères vers les régions les moins favorisées de la Communauté, puis progressivement de l'extérieur vers l'intérieur de celle-ci, et ce, sans finalité lucrative. Mais lorsque l'on découvre, à travers cette activité de la banque, les disparités d'ordre institutionnel entre les marchés nationaux en Europe et le déséquilibre entre l'offre et la

demande de capitaux, on comprend toute la difficulté à constituer un marché financier véritablement européen au cours des années 1960. La banque doit donc étudier les possibilités offertes par les marchés nationaux, puis jouer des écarts de taux entre marchés domestiques et marché international, ce qu'elle semble tout particulièrement faire au tournant des années 1970. C'est ainsi que la BEI a joué un rôle non négligeable dans l'ouverture progressive de certains marchés aux opérations étrangères, amorçant la constitution d'un marché européen des capitaux, et qu'elle a participé au développement du marché international (euromarché) dès le milieu des années 1960, en profitant notamment du rôle joué par la place de Luxembourg au sein de ce dernier.

Ainsi, les années 1960 et le début des années 1970 sont celles de la mise en œuvre des missions assignées à la BEI par le traité CEE, le plus largement possible, à la suite de l'élaboration d'objectifs généraux contenus dans la directive des gouverneurs de décembre 1958. Les quelques exemples cités montrent combien les prêts de la banque visent à l'intégration des économies européennes, qui profitent certes d'un contexte de croissance favorable mais pour lesquels l'appui apporté par la BEI, notamment dans le développement des infrastructures, est un atout supplémentaire. Par ailleurs, son activité accompagne sinon les politiques communautaires balbutiantes encore, du moins les orientations communautaires des années 1960, à l'instar des projets de politique industrielle émanant de la Commission vers 1965 et qui trouvent quelques illustrations dans les prêts accordés par la BEI en

faveur de projets de coopération industrielle. Déjà, en novembre 1962, le vice-président Yves Le Portz, qui établissait un bilan des premières années de fonctionnement de la banque, appelait de ses vœux sa «participation [...] au financement du programme européen de développement à moyen et long terme, même si ce projet soulève beaucoup de réticences»³⁰.

Néanmoins, c'est incontestablement dans le domaine du développement régional que s'inscrit l'action de la BEI. La banque a, en effet, engagé les trois quarts de ses fonds en faveur d'investissements situés dans des régions moins prospères et moins favorisées de la Communauté et a contribué à la création de plus de 90 000 emplois durant ces premières années. Paride Formentini exprime fort bien, dès 1961, l'importance que revêt cette activité qui s'inscrit, à partir du milieu des années 1970, dans le cadre d'une politique commune institutionnalisée.

Par ailleurs, les années 1960 ont permis à la BEI d'acquérir une excellente renommée sur les marchés financiers ; les conditions qui lui sont offertes sont ainsi parmi les meilleures. Elle le doit tout à la fois à la prudence de sa gestion, aux garanties qu'elle obtient de ses clients, de même qu'au soutien des États actionnaires. Le souci qu'ont eu les responsables de la banque de présenter au public des bilans irréprochables et conformes aux normes en vigueur dans les autres grandes institutions financières internationales, notamment la BIRD, ont également contribué à installer ce crédit³¹.

Émilie Willaert

³⁰ Archives BDF, 1489200205/207, note de Yves Le Portz transmise à Pierre-Paul Schweitzer, sous-gouverneur à la Banque de France sur «quelques problèmes actuels de la BEI», 10 novembre 1962.

³¹ Archives BEI, mémorandum de décembre 1970 présenté au 84^e conseil d'administration.

Le temps
de la
«petite Europe»,
1958-1972



La BEI et le développement économique et social de l'Italie de 1958 au début des années 1970

Entre la fin des années 1950 et le début des années 1970, la BEI est réputée avoir joué un rôle considérable dans le processus du développement économique de l'Italie, plus particulièrement dans celui du Mezzogiorno.

Les financements accordés à l'Italie sont étroitement liés aux orientations résultant des politiques de développement que les autorités gouvernementales italiennes élaborent sur la base de facteurs domestiques, tout en se concertant avec la BEI attendu le rôle de bailleur de fonds joué par celle-ci.

L'ampleur des montants des financements affectés aux projets italiens implique de vérifier si les objectifs fixés furent atteints et, dès lors, d'apprécier le rôle de la banque dans le développement du Mezzogiorno, dont il faut rappeler qu'il inclut les îles, soit la Sicile et la Sardaigne.

2.1. Les facteurs de la place privilégiée de l'Italie dans les prêts de la BEI

Les années qui s'écoulaient entre la création de la banque et le début des années 1970 sont importantes dans l'histoire de celle-ci et dans celle de l'économie italienne.

Premièrement, on a vu que la création d'une banque européenne chargée de financer des projets de développement de régions moins favorisées doit

beaucoup à l'insistance de l'Italie. Une fois sa création acquise, la banque fut immédiatement insérée parmi les instituts gérant les plus importants plans économiques italiens des années 1950 et 1960. Un système fut mis en place dans lequel tous les financements affectés par la BEI à l'Italie avaient comme intermédiaires la Cassa per il Mezzogiorno et des instituts spécialisés de financement à long terme tels l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer), l'Istituto Regionale per il Finanziamento delle Industrie in Sicilia (IRFIS) et le Credito Industriale Sardo (CIS), ainsi que, dans une plus faible mesure, l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI), le Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche (Crediop) et l'Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità (ICIPU), c'est-à-dire les plus importantes institutions financières publiques italiennes³².

Deuxièmement, de 1958 à 1970, la BEI fut présidée par Pietro Campilli (de février 1958 à mai 1959), puis par Paride Formentini (jusqu'en septembre 1970), tous deux Italiens. Ils soutenaient l'idée selon laquelle l'Europe ne pouvait exister que si chacune de ses régions connaissait la croissance économique et, dans le même temps, soulignaient que cette nouvelle institution n'était pas un Fonds, mais une vraie banque «ne» pouvant «concéder ses prêts ou sa garantie qu'à des projets économiquement rentables»³³, tout en étant un instrument de la politique européenne et, à ce titre, devant veiller à coordonner ses actes avec

³² La Cassa per il Mezzogiorno joua un rôle d'intermédiaire dans toutes les opérations de la BEI dans le sud de l'Italie et accorda à la BEI sa propre garantie d'établissement public (s'unissant à celle de l'État italien). L'Isveimer avait pour but de favoriser le développement économique et industriel de l'Italie méridionale (les îles exclues), tandis que l'IRFIS finançait celui de la Sicile et le CIS celui de la Sardaigne. Le Crediop et l'ICIPU avaient pour objectif de financer au moyen de prêts à long terme les œuvres d'intérêt public. L'IMI, enfin, constituait la principale institution financière italienne consacrée aux prêts à long terme et avait déjà joué un rôle fondamental dans l'utilisation des fonds de contrepartie liés au plan Marshall.

³³ *La Banque européenne d'investissement. Conférence donnée par M. Paride Formentini, Président de la BEI à l'Institut belge de finances publiques. Bruxelles, le 26 novembre 1959, Bruxelles, 1959.*



les politiques économiques des pays membres du marché commun³⁴.

Enfin, durant la période envisagée, non seulement plus de la moitié des prêts accordés par la BEI furent destinés au financement des projets italiens, mais ce sont ces mêmes prêts, ainsi que les résultats obtenus, qui modelèrent pour longtemps les stratégies opérationnelles et les structures financières de la banque.

C'est donc sous une «direction italienne» et en étant sensibilisée à la réalité socio-économique du Mezzogiorno que la BEI apprit à remplir le double

rôle qui lui était destiné : celui d'une grande institution financière et d'une institution communautaire dédiée au développement régional. De plus, c'est au début de sa création que fut réalisé le difficile équilibre recommandé par Campilli qui, lors de la première séance de travail du conseil d'administration, souligne que «dans les financements des projets d'investissement, auxquels elle a la mission de participer, la banque n'entend se substituer ni aux établissements bancaires des pays membres, ni aux instituts bancaires internationaux, qui ont la même vocation. C'est en coopérant très étroitement avec les uns comme les autres, qu'elle souhaite, en créant un crédit nouveau,

³⁴ Sur les idées du président Formentini à ce sujet, voir également «Le développement régional et la Banque européenne d'investissement. Allocution de Paride Formentini, Président de la BEI à la conférence sur les économies régionales, Bruxelles, le 6 décembre 1961», *Revue du marché commun*, 1961, n° 41, p. 402-409 dont un extrait est reproduit dans le présent ouvrage p. 69.

La papeterie Siace, inaugurée en 1964, est l'exemple type d'une mauvaise affectation des financements de la BEI. Utilisant à l'origine des machines dépassées, elle ne réussit à fonctionner à plein régime qu'au milieu des années 1970, mais ne sera jamais aussi compétitive que les autres papeteries italiennes. En 1979, elle passa sous le contrôle de la Région de Sicile qui en géra la fermeture progressive (survenue en 1987).

Paride Formentini

Succédant à son collègue italien Pietro Campilli, Paride Formentini est nommé, sur proposition du conseil d'administration du 25 mai 1959, président de la BEI à compter du 1^{er} juin 1959. Il occupa cette fonction jusqu'en septembre 1970.

Docteur ès sciences économiques, la personnalité de Paride Formentini retint l'attention des gouverneurs de la BEI pour sa longue expérience des questions financières et bancaires, sa connaissance des milieux industriels et son engagement européen puisqu'il fut un des premiers membres du Comité monétaire de la CEE. S'il participa au règlement des dettes de guerre de son pays dans les années 1920, il occupa également de hautes responsabilités dans des entreprises telles que la Società Torinese Esercizi Telefonici (STET) entre 1934 et 1936, la Società Finanziaria Marittima (Finmare) de 1937 à 1947 ou encore la Société Larderello de 1947 à 1957. Mais ce sont surtout ses activités dans le secteur des financements à moyen et à long terme en Italie – il fut directeur général de l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) au début des années 1930 – et son implication à la tête de la Banca d'Italia, que mentionnent les administrateurs qui proposent sa candidature aux gouverneurs. Paride Formentini connaît l'ensemble des institutions financières de son pays, avec lesquelles une collaboration étroite doit s'instaurer pour que la BEI puisse agir en faveur du développement du Mezzogiorno, qui représente un des objectifs majeurs de la banque durant les années de sa présidence.

Émilie Willaert



Paride Formentini (deuxième en partant de la gauche) et Henri Lenaert visitent la papeterie à cycle intégral Siace, à Fiumefreddo (Sicile), qui a bénéficié d'un prêt de la BEI en octobre 1962 pour produire du papier kraft et favoriser le reboisement en eucalyptus de la région.

supplémentaire, apporter sa contribution à l'œuvre de l'intégration européenne»³⁵. Enfin, il faut rappeler que le choix de Formentini comme président, après la brève parenthèse de Campilli, est dû à son expérience auprès d'institutions comme la Banque d'Italie, l'IMI, et quelques sociétés liées à l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), l'institution contrôlant l'industrie du secteur public. Par ses fonctions précédentes, il était habitué à gérer des entreprises financières et industrielles contrôlées par l'État tout en devant, dans le même temps, conclure des prêts rentables afin d'améliorer les productions et la productivité et obtenir une croissance des emplois, ce qui faisait de lui le candidat le plus apte à diriger une institution appelée à réduire les différences de développement entre les régions européennes.

2.2. Les financements de la BEI en Italie

Les ressources que la BEI affecte à l'Italie jusqu'au début des années 1970 représentent une partie très importante de celles mises à la disposition des projets d'intérêt communautaire. La plupart des fonds furent attribués au Mezzogiorno. Toutefois, quelques infrastructures furent financées dans les autres régions italiennes (dont le niveau de développement économique n'était pas différent de celui des régions

transalpines) afin de relier le Mezzogiorno aux marchés des autres pays de la Communauté³⁶.

De 1959 à 1972, plus de 60 % des financements de la BEI «aux pays membres [furent accordés] en faveur d'initiatives directement productives et d'infrastructures générales» réalisées en Italie et en particulier dans le Mezzogiorno³⁷. Ainsi, 43 % des montants furent accordés à des projets d'infrastructure, principalement pour améliorer les communications (29 %) ; le reste fut destiné, par ordre d'importance, à la production et au transport d'énergie (57 millions d'u.c., 6 %), à la réalisation d'aménagements agricoles ou d'irrigation dans les plaines de Metaponto et Ogliastro (respectivement dans la Basilicate et en Sardaigne, 24 millions d'u.c. chacun, 5 %), à l'installation de systèmes d'adduction d'eau du fleuve Agri à Pertusillo en Basilicate (2 %) et d'infrastructures touristiques en Calabre (1 %).

Si les objectifs de ces derniers projets (dont le montant fut de 82 millions d'u.c.) se limitaient à l'amélioration des conditions de vie dans des localités et des secteurs spécifiques (agriculture et tourisme), la rénovation du réseau de transport constituait la pré-condition essentielle pour le développement de l'ensemble du Mezzogiorno, une région très montagneuse (les Apennins) et caractérisée par une distribution démographique irrégulière

³⁵ Archives BEI, boîte CL, 26/2/58-21/5/58, nn. 1, 160-183, 233, 420-422.

³⁶ Les sources de toutes les données indiquées dans les prochains paragraphes sont constituées des procès-verbaux du conseil d'administration, du conseil des gouverneurs et du comité de direction qui se réunirent dans la période 1958-1972, et proviennent également de documents (notes d'information et rapports confidentiels) élaborés par ces conseils ou soumis à leur attention par la direction des études. À ce propos, voir Archives BEI, PV-CA (du n° 1 du 6 février 1958 au n° 97 du 12 décembre 1972) ; PV-CD (du n° 1 du février 1958 au n° 96 du 14 décembre 1972) ; PV-CG (du n° 1 du 25 février 1958 au n° 32 du 26 juin 1972).

³⁷ On pourra observer les financements accordés à l'Italie dans le cadre des activités de la BEI en Europe pour la période 1958-1972, en se référant à l'annexe n° 2, tableau 3, p. 344, et replacer cette étude dans le contexte plus général de ces années qui précèdent le premier élargissement en lisant le premier chapitre de cette partie de l'ouvrage. Les sources des données figurant dans les tableaux de ce chapitre sont reprises à la note 36. Certaines différences peuvent exister avec les informations figurant dans le corps du texte, qui couvre la période de 1958 à 1972 alors que les tableaux ne présentent la situation que jusque 1970 ou 1971.

Tableau 2

Financements de la BEI répartis selon le type d'opération (1^{er} janvier 1959-30 juin 1972)

en millions d'u.c.

Photothèque BEI	Italie				Mezzogiorno					
	Nombre de projets	%	Montant	%	Nombre de projets	%	%*	Montant	%	%*
Financements directs	23	12,30	449,79	36,18	12	6,98	52,17	249,99	24,93	55,58
Financements indirects	152	81,28	664,80	53,47	151	87,80	99,34	660,80	65,90	99,40
Prêts globaux	5	2,67	38,60	3,10	5	2,90	100,00	38,60	3,85	100,00
Garanties	7	3,75	90,17	7,25	4	2,32	57,14	53,29	5,32	59,10
Total	187	100,00	1 243,36	100,00	172	100,00	91,98	1 002,68	100,00	80,64

* % des financements au Mezzogiorno par rapport au montant global accordé à l'Italie

Source BEI

(une forte concentration en Campanie, alors que la Basilicate et la Sardaigne comptent peu d'habitants). Cette nécessité de renforcer les liaisons entre les marchés du Mezzogiorno et entre ces derniers et ceux du nord de l'Italie et les marchés transalpins conduisit la BEI à affecter plusieurs financements (pour un montant de 178 millions d'u.c.) à la construction de 475 kilomètres d'autoroutes. Ce fut le cas de l'«Adriatique», allant du nord de l'Italie aux Pouilles, de l'autoroute reliant les côtes Tyrrhénienne et Adriatique en traversant les Apennins et des deux routes reliant Messine à Patti et à Catane. La rénovation du chemin de fer de la ligne tyrrhénienne reliant Battipaglia (en Campanie) à Villa San Giovanni près de Reggio de Calabre (où se trouve le port de départ des bacs traversant le détroit de Messine vers la Sicile), en doublant la voie et en électrifiant une partie importante de celle-ci, répond à ces mêmes objectifs. Ces infrastructures permettent de réduire notablement le temps de transport des personnes et des marchandises en augmentant donc la compétitivité des implantations productives établies dans le Mezzogiorno et, en particulier, des nouveaux pôles industriels de la Campanie, des

Pouilles et de la Sicile orientale, tout en garantissant un emploi à de nombreux travailleurs qui, sans qualification professionnelle, ne trouvaient pas de travail en dehors du secteur de la construction.

Tableau 3

Prêts et garanties accordés par la BEI dans le Mezzogiorno (1959-1971)

en millions d'u.c.

Année	Nombre	%	Montant	%
1959	3	1,77	20,00	2,04
1960	2	1,18	17,00	1,72
1961	1	0,59	24,00	2,43
1962	7	4,12	40,30	4,09
1963	17	10,00	50,50	5,12
1964	23	13,53	86,30	8,75
1965	9	5,29	27,40	2,78
1966	18	10,59	93,30	9,47
1967	12	7,06	61,20	6,21
1968	20	11,76	72,00	7,30
1969	10	5,88	90,60	9,19
1970	22	12,94	135,20	13,71
1971	26	15,29	268,10	27,19
Total	170	100,00	985,90	100,00

Source BEI

Tableau 4

Répartition sectorielle des financements de la BEI dans le Mezzogiorno (1959-1970)

en millions d'u.c.

Secteur	Nombre de projets	%	Montant	%
Infrastructures	20	14,18	330,2	47,24
Aménagements agricoles	2	1,42	48,0	6,87
Installation de systèmes d'adduction d'eau	1	0,71	24,0	3,43
Production d'électricité	5	3,54	57,0	8,15
Transport	6	4,26	108,0	15,45
<i>(Chemins de fer)</i>	<i>(2)</i>	<i>(1,42)</i>	<i>(36)</i>	<i>(5,15)</i>
<i>(Routes)</i>	<i>(4)</i>	<i>(2,84)</i>	<i>(72)</i>	<i>(10,30)</i>
Télécommunications	5	3,54	86,4	12,36
Infrastructures touristiques	1	0,71	6,8	0,98
Industrie	121	85,82	368,8	52,76
Industrie extractive	2	1,42	0,6	0,09
Métallurgie et sidérurgie	8	5,67	106,8	15,27
Cimenteries	13	9,22	27,4	3,92
Verre et céramique	6	4,26	7,0	1,00
Chimie	30	21,28	112,8	16,13
Mécanique	16	11,35	48,2	6,90
Constructions électriques et électroniques	5	3,54	12,5	1,79
Industrie alimentaire	22	15,60	25,1	3,59
Textiles et cuirs	12	8,51	14,1	2,02
Papier	3	2,13	10,9	1,56
Caoutchouc et matières plastiques	1	0,71	0,4	0,06
Autres industries	3	2,13	3,0	0,43
Total	141	100,00	699,0	215,00

* Affectations non incluses dans les montants des financements=13,2 millions d'u.c.

Source BEI

Toujours au niveau des infrastructures, la BEI finança également le programme de la SIP, la société des téléphones³⁸, en vue d'étendre et de moderniser le réseau des télécommunications, afin de favoriser l'implantation de nouvelles entreprises industrielles et de services : les 106,4 millions d'u.c. octroyés par la BEI représentaient presque 29 % de l'investissement total prévu. Pour optimiser les investissements réalisés dans le Mezzogiorno, la BEI participa aussi à l'augmentation de l'énergie disponible pour les implantations industrielles : elle prêta 57 millions d'u.c pour la réalisation de nouvelles centrales

électriques, représentant 30 % du montant nécessaire à la construction de 5 centrales (Mercure, Taloro, Gallo, Brindisi et Salerne) ayant une puissance de 985 mégawatts et capables de couvrir plus de 10 % des besoins énergétiques du Mezzogiorno. Enfin, en 1971, la BEI finança, pour un montant de 5 millions d'u.c., le gazoduc de la SNAM reliant les réseaux des pays transalpins et du nord de l'Italie à celui du sud.

Près de 57 % du montant des prêts de la BEI au Mezzogiorno furent répartis entre deux cents

³⁸ La Società Idroelettrica Piemontese (SIP), devient Società Italiana per l'Esercizio Telefonico en 1964.

Le complexe pétrochimique des sociétés Sincat et Celene à Priolo (Sicile). Premier prêt de la BEI signé par Pietro Campilli en 1959³⁹, la construction de ce pôle industriel crée des emplois pour la population de la Sicile orientale et contribue à diminuer son émigration vers le nord de l'Italie et les pays transalpins. Néanmoins, ce projet a occasionné de nombreux problèmes sanitaires liés à une politique industrielle se désintéressant de l'environnement et des risques de pollution.



initiatives industrielles (y compris les affectations sur les prêts globaux) en créant de nombreuses entreprises de petites et moyennes dimensions liées aux principaux pôles industriels formés par des installations sidérurgiques et chimiques modernes : ces deux secteurs concentraient, en effet, plus de la moitié du montant accordé en faveur des projets industriels (24 % pour le premier et 30 % pour le second) ; alors qu'un quart de l'argent fut réservé à la métallurgie, à la mécanique et aux matériaux de construction tel le ciment. Au milieu de l'année 1972, la BEI avait conclu 141 prêts individuels ainsi que 5 prêts globaux (pour un total de 60 affectations) et le montant de 567 millions d'u.c. représentait un peu plus des 30 % des investissements fixes prévus atteignant presque 1 860 millions d'u.c.

Dans le secteur de la chimie, la BEI accorda 120 millions d'u.c. (répartis entre 37 prêts individuels et 3 affectations sur prêt global) pour le financement de quelques grandes implantations de chimie de base et primaire à Priolo en Sicile (Sincat et Celene), à Porto Torres en Sardaigne (SIR), à Cagliari (Rumianca), en Sicile (ISAF) et dans les Pouilles (Chimica Dauna), ainsi que des unités de production de fibres textiles chimiques de la SNIA Viscosa (à Naples et Salerne ainsi qu'à Paliano dans le sud du Latium). Dans le secteur de la métallurgie, elle affecta 98 millions d'u.c. (répartis en 4 prêts) aux implantations sidérurgiques de l'Italsider situées à Tarente et Bagnoli (près de Naples) pour augmenter les productions d'acier

et de laminés à froid ainsi qu'à l'usine d'alumine (Eurallumina) de Portovesme en Sardaigne. Les autres secteurs bénéficient de l'aide apportée à 28 projets dans le domaine de la mécanique pour un montant de 93 millions d'u.c. Mais les plus importants (ceux d'Olivetti à Marcianise et de FIAT à Bari, Lecce et Cassino pour un total de 62,6 millions d'u.c.) ne furent développés qu'au début des années 1970. Avant cela, on ne dénombre que deux cas, à savoir les 5 millions d'u.c. pour la production de moteurs diesel par Alfa Romeo à Pomigliano d'Arco et les 2,9 millions d'u.c. pour les engrenages et les moteurs d'Isotta et de Breda à Bari. Les cimenteries, quant à elles, bénéficièrent de 9 prêts pour un montant de 38,7 millions d'u.c. destinés à accroître les capacités productives et baisser le coût d'approvisionnement en matières premières d'un secteur considéré comme fondamental pour le développement des infrastructures et des logements. Enfin, des montants moins importants furent affectés au développement du secteur alimentaire (brasserie Dreher à Massafra dans les Pouilles), du prêt-à-porter en passant par le bois, le papier kraft, le verre, la céramique, le textile et le cuir, ainsi que le caoutchouc et les constructions électriques et électroniques étroitement liées au développement de l'industrie automobile.

En ce qui concerne les groupes industriels, 30 % du total des prêts accordés par la BEI revinrent aux entreprises liées à l'IRI : il s'agissait d'entreprises dont le capital appartenait à l'État telles

³⁹ Voir la notice de Pietro Campilli et la cérémonie de signature de ce premier prêt de la banque, aux p. 52 et 53 de cet ouvrage.

Italsider (groupe Finsider), STET-SIP, le groupe Autostrade, Finmeccanica, SME⁴⁰, Fincantieri et Italstat. De nombreux financements furent également affectés aux projets d'autres entreprises publiques travaillant dans les secteurs de l'énergie (ENEL) et des transports (les chemins de fer d'État, FS). Parmi les sociétés privées, les projets recevant les financements les plus importants furent ceux présentés par le groupe FIAT, mais aussi par Montedison, Olivetti, Pirelli, Italcementi, SNIA Viscosa, Rumianca-SIR, c'est-à-dire les principales entreprises italiennes.

En 1972, la BEI estima que les nouvelles implantations créeraient environ 53 000 emplois, mais l'ensemble des projets financés favorisait un développement économique et social basé sur la création d'une grande industrie située à distance des grands marchés européens. Dans l'impossibilité de survivre dans un marché trop petit, celui du Mezzogiorno, et devant faire face à des coûts de transport plus élevés que la concurrence, les nouvelles implantations étaient donc contraintes soit de réaliser des produits de niche (dont la grande qualité justifiait le prix supérieur), soit d'atteindre

Tableau 5

Répartition sectorielle des opérations individualisées de la BEI en Italie (1959-1971)

en millions d'u.c.

Secteur	Nombre de projets	%	Montant	%
Infrastructures	37	20,67	627,1	54,17
Aménagements agricoles	2	1,12	48,0	4,15
Installation de systèmes d'adduction d'eau	1	0,56	24,0	2,07
Production d'électricité	5	2,79	57,0	4,92
Transport	20	11,17	349,9	30,23
<i>(Chemins de fer)</i>	<i>(4)</i>	<i>(2,23)</i>	<i>(62)</i>	<i>(5,36)</i>
<i>(Routes)</i>	<i>(15)</i>	<i>(8,38)</i>	<i>(282,9)</i>	<i>(24,44)</i>
<i>(Gazoducs)</i>	<i>(1)</i>	<i>(0,56)</i>	<i>(5)</i>	<i>(0,43)</i>
Télécommunications	7	3,91	131,4	11,35
Infrastructures touristiques	2	1,12	16,8	1,45
Industrie	142	79,33	530,6	45,83
Industrie extractive	2	1,12	0,6	0,05
Métallurgie et sidérurgie	11	6,15	129,3	11,17
Cimenteries	14	7,82	32,2	2,78
Verre et céramique	6	3,35	7,0	0,60
Chimie	37	20,67	162,2	14,01
Mécanique	21	11,73	103,4	8,93
Constructions électriques et électroniques	8	4,46	24,8	2,14
Industrie alimentaire	22	12,29	29,1	2,51
Textiles et cuirs	12	6,70	14,1	1,22
Papier	3	1,68	10,9	0,94
Caoutchouc et matières plastiques	3	1,68	14,0	1,21
Autres industries	3	1,68	3,0	0,27
Total	179	100,00	1 157,7	100,00

Source BEI

⁴⁰ La SME est la Società Meridionale di Elettricità. Après la nationalisation du secteur de l'électricité en 1962, elle se tourne vers l'industrie alimentaire tout en conservant son nom.



Le complexe chimique de l'entreprise Rumianca (Cagliari – Sardaigne). Ce complexe, basé sur l'électrolyse du sel marin et le cracking de distillats légers de pétrole, fait l'objet d'un prêt de la BEI de 24 millions d'u.c. en 1962. Il bénéficie également de subventions de la région sarde. Le sel marin, composé de soude et de chlorure, entre ici dans la production de chlorure de polyvinyle (connu plus généralement sous le sigle PVC de l'anglais polyvinyl chloride) et du polyéthylène, plastique le plus employé, que ce soit pour des sacs ou des flacons. Cette entreprise sarde prévoit la création de 700 nouveaux emplois. Elle entend consommer l'électricité produite sur place à bas prix par la nouvelle centrale de la Cardosarda destinée à écouler la production de charbon de Sulcis. Ce projet contribue alors au maintien des emplois dans les mines de Sulcis et à la création d'emplois indirects, notamment dans les salines de la société Conti-Vecchi. Cet exemple d'un «projet intégré» illustre particulièrement bien le rôle de la BEI dans le développement régional.



L'Italie : ancien atelier textile de l'Europe. La BEI accorde, en 1964, un prêt de 275 millions de lires italiennes (0,44 million d'u.c.) à la Cassa per il Mezzogiorno en faveur de l'entreprise Marvin Gelber Spa pour le financement partiel de l'agrandissement d'une usine fabriquant des chemises d'hommes à Chieti. Cette entreprise, dont 80 % du capital est détenu par la société allemande Schulte & Dieckoff, utilise du matériel allemand à 75 %, des tissus synthétiques importés d'Allemagne en franchise temporaire de douane. Sa production est destinée uniquement au marché allemand où la société Schulte & Dieckoff a créé une vaste organisation de vente. Le projet doit créer de nombreux emplois dans une région qui offre une importante réserve de main-d'œuvre.



La mosaïque de la salle de cuisson de la brasserie Dreher à Massafra dans la province de Tarente. Elle est due à Walter Resentera (1907-1995) qui avait réalisé, de 1939 à 1942, la fresque du jardin d'hiver de la brasserie de Pedavena (Feltre) qui contrôlait la Dreher de Trieste depuis 1928. Achevée au début de l'année 1965, date de la mise en fonctionnement de la brasserie qui a bénéficié d'un prêt de la BEI en 1963, l'œuvre représente saint Juste et saint Michel protégeant le travail des ouvriers. Par opposition à cette mosaïque d'un autre temps, la brasserie de Massafra est une des implantations industrielles les plus modernes dans son domaine. Elle emploie environ 190 personnes auxquelles s'ajoute une centaine de saisonniers. Sur une surface de 200 000 m², elle produit entre 300 000 et 400 000 hectolitres de bière par an. Ces implantations furent doublées au début des années 1980 et produisent actuellement les bières du groupe Heineken.



une très haute productivité conjuguée à un moindre coût du travail (pour compenser les dépenses majorées liées à l'approvisionnement en matières premières et à la distribution des produits finis). Il est évident que si le projet industriel n'était pas assorti de toutes ces conditions, le prêt, même rentable pour la BEI, ne respectait pas les objectifs communautaires d'un développement régional durable. De plus, le système de production financé et réalisé était basé sur des secteurs tels la sidérurgie (dont le marché, mature, ne pouvait plus s'élargir), la mécanique (dépendant des résultats de vente d'une entreprise, FIAT, et de sa capacité à gérer les nouvelles usines ainsi qu'à établir de bons réseaux de sous-traitance) et la chimie (surtout la pétrochimie, fortement exposée aux fluctuations des prix des matières premières). Comme les crises monétaires et énergétiques des années 1970 le

démontreront, il s'agissait d'un système trop fragile et ne pouvant fonctionner que dans le cadre d'une conjoncture favorable conjuguant faible coût de la main-d'œuvre, des matières premières et des financements. Il n'est donc pas étonnant que, déjà au début de l'année 1972, la BEI signale que «l'exploitation de huit projets s'é[tait] trouvée confrontée plus ou moins récemment à de graves problèmes de divers ordres, technique, financier ou commercial» tandis que «deux autres entreprises, de faible envergure, [s'étaient] trouvées dans l'incapacité de fonctionner normalement après l'achèvement des travaux⁴¹».

Notons qu'une petite partie des financements affectés par la BEI aux projets italiens fut utilisée dans la construction d'infrastructures dans le nord et le centre du pays. Il s'agit, en particulier, de la

⁴¹ Sur les projets financés par la BEI dans le Mezzogiorno et sur les problèmes rencontrés au cours de leur réalisation, en plus des sources mentionnées à la note 36, voir Archives BEI, «La banque et les problèmes du Mezzogiorno et de l'industrie italienne», *Études économiques*, n° 158, 14 septembre 1972, p. 44-87.

L'usine d'assemblage de FIAT en Campanie (région de Naples). Les membres du conseil d'administration, réunis du 6 au 10 juillet 1960 en Italie, visitent cette usine consacrée aux autobus. Dans la même région, la banque finança également les implantations de la société Alfa Romeo qui produit des moteurs diesel avec l'entreprise française Renault, ce qui constitue un exemple de coopération industrielle européenne.



rénovation des chemins de fer reliant Gênes à Modane (21 millions d'u.c. améliorant les liaisons entre la Ligurie et la France, voir photo p. 60) et Bolzano au Brenner (5 millions d'u.c. facilitant les communications entre la plaine padane et la Vénétie et l'Autriche et la Bavière) ; puis de la construction des autoroutes du Brenner (24 millions d'u.c. pour réaliser presque 85 kilomètres de la section nord, la plus compliquée, arrivant au Brenner), du Val d'Aoste (24 millions d'u.c. pour réaliser plus de 48 kilomètres reliant le Piémont à la vallée et donc à la route par le tunnel du Mont-Blanc) et «des fleurs» (16 millions d'u.c. pour débiter la liaison du sud de la France à la Ligurie et à la Toscane). Ces infrastructures visaient à favoriser les relations commerciales entre les pays transalpins et le Mezzogiorno, mais tout naturellement, elles améliorèrent aussi le réseau des communications dans le nord et le centre de l'Italie.

De plus, il faut rappeler que la BEI finança également des interventions spéciales telles la restructuration des implantations ayant subi des dommages à la suite d'inondations (par exemple l'établissement Montedison à Châtillon) ou, en collaboration avec la Haute Autorité de la CECA qui accorda la plupart des financements, les chantiers des ports de Livourne (en Toscane) et Monfalcone (dans le Frioul). Dans ces derniers deux cas, la BEI octroya respectivement 4,8 et 10 millions d'u.c., s'ajoutant aux 7 millions affectés à une autre opération de reconversion industrielle, à savoir la mise en valeur des mines de soufre et la production d'acide phosphorique en Sicile.

2.3. Quels effets sur le développement social et économique de l'Italie ?

Il est impossible de mesurer avec précision les effets des projets réalisés grâce aux financements de la BEI. En effet, l'impact des nouvelles infrastructures ou celui d'un centre industriel se vérifie par une hausse des revenus ne se limitant pas à la valeur de nouvelles productions et aux salaires des emplois créés, mais comprenant aussi l'introduction d'autres activités de production et de services étroitement liées au projet financé. De plus, de nombreux projets réalisés dans le Mezzogiorno concernaient des implantations dont la direction se situait dans le nord de l'Italie, ce qui signifie qu'une partie des revenus créés dans les nouveaux pôles industriels était «comptabilisée» dans le produit net du nord. En outre, la BEI opéra toujours en coopération avec d'autres institutions financières telles que la Cassa per il Mezzogiorno. Seule une part des investissements dépendait donc des ressources affectées par la BEI. Pour la connaître, il faudrait diviser les effets obtenus selon les pourcentages de participation au projet, ce qui est irréalisable en l'absence d'informations relatives au rôle effectif du prêt accordé (il faudrait savoir si le projet aurait pu être réalisé sans l'apport de la BEI et connaître le coût de la substitution de cet apport par celui d'une autre institution financière). De plus, certains projets prévoyaient des coopérations techniques entre entreprises européennes (par exemple Alfa Romeo et Renault) qui ont permis aux deux acteurs d'augmenter leur *know-how* et la qualité de leurs produits, avantages réels mais non quantifiables. Enfin, si pour la BEI



L'autoroute reliant le Val d'Aoste dans le Piémont à la plaine padane. L'ouverture du tunnel du Mont-Blanc a fait de cet axe, l'une des routes les plus importantes entre la France et l'Italie.

la faillite d'un projet et les difficultés de son promoteur à faire face au remboursement du financement ne comportaient pas de risques (étant donné la garantie assurée par l'État italien), le fait d'avoir affecté des ressources à un projet non fiable signifiait avoir utilisé de manière erronée ses ressources et représentait un dommage pour les autres projets non financés et, plus généralement, pour l'ensemble du système économique européen.

On peut en tout cas faire remarquer que, au début des années 1970, le Mezzogiorno se caractérisait par une structure de production ayant connu de fortes modifications. Ainsi, les emplois dans l'industrie dépassaient ceux du secteur agricole (enregistrant respectivement 32 % et 31,5 % des travailleurs) et,

par rapport au début des années 1960, le nombre des employés s'était réduit de presque 8 % (-36 % dans l'agriculture, +9,5 % dans l'industrie, +18,5 % dans le tertiaire). Les revenus «pro capite» avaient progressé de 62,5 %, avoisinant les 51 % enregistrés dans les régions du nord et du centre. Le produit brut augmentait de 71 % (+44 % dans l'agriculture, +109 % dans l'industrie, +65 % dans le tertiaire), mais la productivité générale et la productivité industrielle représentaient toujours 71 % de celles du centre et du nord de l'Italie. Dès lors, si l'argent octroyé par la BEI à la réalisation des plans du gouvernement italien avait créé de nouveaux centres industriels et amélioré les infrastructures, il n'avait toutefois pas permis de réduire le différentiel existant par rapport au reste de l'Italie qui,

Tableau 6

Répartition par intermédiaire des prêts indirects individualisés (I) et globaux (G) destinés à l'Italie (1959-1971)

en millions d'u.c.

Intermédiaires	Prêts indirects individualisés (I)					Prêts globaux (G)			
	Nombre de projets	%	Montant	%	% I+G*	Nombre de projets	Montant	%	% I+G*
Cassa	12	8,00	200,0	30,87	29,14				
IMI	15	10,00	127,0	19,60	18,50				
Cassa + Isveimer	94	62,67	200,7	30,98	29,24	2	25,0	64,77	3,64
Cassa + CIS	14	9,33	69,9	10,79	10,18	2	8,6	22,28	1,25
Cassa + IRFIS	15	10,00	50,2	7,75	7,31	1	5,0	12,95	0,73
Total	150	100,00	647,8	100,00	94,38	5	38,6	100,00	5,62

* Pourcentage du montant par rapport au total I+G (686,4 millions d'u.c.)

N.B. Cassa = Cassa per il Mezzogiorno

Source BEI

Tableau 7

Financements de la BEI répartis selon l'institut recevant (1^{er} janvier 1959-30 juin 1972)

en millions d'u.c.

	Italie				Mezzogiorno					
	Nombre de projets	%	Montant	%	Nombre de projets	%	%*	Montant	%	%*
Institutions financières	166	88,77	845,51	68,00	163	94,77	98,19	818,29	81,61	96,78
Cassa per il Mezzogiorno	148	79,14	681,62	54,82	148	86,05	100,00	681,62	67,98	100,00
Isveimer	98	52,41	242,72	19,52	98	56,98	100,00	242,72	24,21	100,00
CIS	16	8,56	78,48	6,31	16	9,30	100,00	78,48	7,83	100,00
IRFIS	16	8,56	55,20	4,44	16	9,30	100,00	55,20	5,51	100,00
Bénéficiaires directs	13	6,95	216,39	17,40	13	7,56	100,00	216,39	21,58	100,00
Cassa (promoteur)	5	2,67	88,83	7,14	5	2,91	100,00	88,83	8,86	100,00
IMI	15	8,02	127,00	10,21	14	8,14	93,33	123,00	12,27	96,85
Crediop et Icipu	3	1,60	36,89	2,97	1	0,58	33,33	13,67	1,36	37,06
Entreprises	21	11,23	397,85	32,00	9	5,23	42,86	184,39	18,39	46,35
Società Autostrade Concessioni e Costruzione Spa	13	6,95	276,05	22,20	6	3,49	46,15	128,39	12,80	46,51
Chemins de fer FS	4	2,14	62,00	4,99	2	1,16	50,00	36,00	3,59	58,06
STET-SIP	2	1,07	45,00	3,62	1	0,58	50,00	20,00	1,99	44,44
Italcantieri-CMF	2	1,07	14,80	1,19	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	187	100,00	1 243,36	100,00	172	100,00	91,98	1 002,68	100,00	80,64

* % des financements au Mezzogiorno par rapport au montant global accordé à l'Italie

Source BEI

dans la même période, avait bénéficié d'une croissance économique parmi les meilleures du marché commun. En se référant aux objectifs établis lors de sa création, la BEI fut particulièrement active en finançant tous les projets dont le but était précisément le développement économique régional, mais les résultats globaux ne furent pas ceux prévus par les pères fondateurs de l'institution. Ainsi, en ce qui concerne la période analysée ici, la croissance économique du Mezzogiorno n'atteignit pas le niveau des autres régions européennes et, surtout, s'il y fut créé de grandes entreprises, ce fut en l'absence du tissu socio-économique capable de les soutenir. Par exemple, peu de patrons et d'entrepreneurs étaient issus de la région. En outre, de mauvaises prévisions temporelles firent que les centres industriels n'eurent pas la possibilité de bénéficier des nouvelles infrastructures routières dès leur implantation (les frais d'installation furent dès lors majorés et il fut difficile de créer en temps utile un réseau effectif de clients). De plus, la croissance des revenus «pro capite» était liée également à l'émigration qui, au cours des années 1960, continua en enlevant au Mezzogiorno non seulement la main-d'œuvre de faible qualification professionnelle, mais aussi les meilleurs techniciens et diplômés attirés par les plus hauts revenus offerts par les entreprises du nord.

Tout naturellement, les résultats obtenus dans le Mezzogiorno dépendaient surtout des limites intrinsèques des projets de développement préparés par le gouvernement italien. La BEI accordait simplement sa contribution financière et n'avait donc que peu de responsabilités. Dans de nombreux cas même, elle refusa d'affecter de l'argent à des opérations n'étant pas assorties des documents permettant de juger de la réalisation effective du projet ou

dont le caractère ne servirait pas le développement de l'économie régionale. Il s'agissait, par exemple, de situations dans lesquelles soit des établissements aux productions similaires existaient déjà, soit les implantations prévues étaient trop importantes pour le marché disponible. Cela pouvait être encore un pôle sidérurgique qui était géré par une entreprise commerciale et ne présentait donc pas de garanties technologiques suffisantes. La BEI signala aussi aux autorités italiennes que certains projets «tout en ne rencontrant pas de difficultés majeures, connaiss[ai]ent d'assez importants retards» et que «dans la plupart des cas, on observ[ait] une forte augmentation des coûts et, souvent, un retard dans l'exécution définitive de l'ouvrage»⁴². Ces remarques concernant les coûts plus élevés liés à la sous-évaluation des difficultés techniques de certaines infrastructures (par exemple les ponts et les tunnels des autoroutes dans les Apennins) et aux retards de la bureaucratie italienne, demeurèrent, toutefois, sans trop d'effets. Il y eut cependant certains cas dans lesquels la BEI affecta des ressources à des projets industriels dont l'efficacité était douteuse (notamment selon les experts de la direction des études et ceux de la direction des prêts dans les pays membres s'occupant de l'analyse des dossiers), ce qui laisse soupçonner que les pressions des milieux économiques et politiques italiens eurent pour effet de surévaluer la rentabilité de certaines opérations en faisant «oublier» aux dirigeants de la BEI la mission de cette dernière qui était d'utiliser au mieux ses ressources pour un développement économique effectif et durable. La BEI n'était en effet pas insensible à la «realpolitik» caractéristique de toutes les organisations communautaires dans le contexte politique international (et surtout italien) des années 1960 et du début des années 1970 : le calcul

⁴² En ce qui concerne les retards dans la réalisation des projets et la hausse de leurs coûts, voir Archives BEI, «La banque et les problèmes du Mezzogiorno et de l'industrie italienne», op. cit., p. 80-81.

de la rentabilité de certains investissements comprenait aussi les avantages «électoraux» garantis au gouvernement italien devant composer avec le plus important parti communiste du monde occidental. À ce propos, il faut noter qu'aucune responsabilité liée au développement d'implantations industrielles ne prenant pas en compte la problématique de la pollution et de la sauvegarde de l'environnement n'est attribuable à la BEI : en effet, dans les années 1960, il n'existait pas encore d'études sur le développement durable (surtout en Italie).

Les doutes concernant l'utilisation optimale de quelques prêts importants ne doivent toutefois pas occulter l'impact réel qu'eurent les interventions de la BEI en faveur de l'amélioration des conditions de vie et de travail dans le Mezzogiorno. Ainsi, les régions ayant reçu le plus de financements doublèrent leur produit régional de 1963 à 1970 (la Sardaigne et les départements du Latium du sud) ou l'augmentèrent de manière importante (la Campanie, les Pouilles et la Sicile), alors que les régions comme la Calabre, le Molise et la Basilicate, ayant bénéficié de moins d'argent, enregistrèrent, au cours de la même période, une croissance économique plus faible. Il est vrai que ces régions ne jouissaient pas d'une situation géographique favorable, mais il faut également souligner que, dans les deux derniers cas, aucun projet industriel ne fut financé, ce qui démontre un lien de cause à effet indéniable entre financement de la BEI et amélioration des conditions de vie. En ce qui concerne les montants affectés, de 1959 au début des années 1970, la BEI finança 30 % des investissements prévus pour les projets qu'elle approuva : il s'agissait majoritairement de projets d'envergure, en effet, vingt usines reçurent un montant total de 321 millions d'u.c, c'est-à-dire plus de 57 % des prêts industriels réalisés dans le Mezzogiorno. De plus, la BEI accorda 34 500 u.c. par emploi créé (plus de 85 000

dans la sidérurgie, presque 62 000 dans les cimenteries et plus de 50 000 dans la chimie) contre les 25 000 u.c. octroyées par les autres instituts financiers italiens qui, dans le cadre des projets visant au développement économique du Mezzogiorno, se consacrèrent à des initiatives caractérisées par un maigre capital. L'impact positif sur l'emploi et sur le produit net régional d'un tel apport d'argent réservé aux investissements dans les infrastructures et dans les implantations industrielles ne pouvait être faible (et cela en dépit de choix parfois hasardeux). Il n'est donc pas étonnant de relever, au début des années 1970, une augmentation des consommations privées dans le Mezzogiorno de 78 % par rapport aux années 1960 (enregistrant en particulier +56,5 % pour les produits alimentaires, +99 % pour l'habillement, +129 % pour les biens durables et +214 % pour les transports).

En considérant en plus le fait que, à partir de 1968, par la mise en œuvre des prêts globaux, la BEI étendit ses interventions aux petites et moyennes entreprises, il est possible d'apprécier l'importance de son action. D'une part, en soutenant des projets de grandes dimensions, elle permit aux autres institutions financières italiennes (ne bénéficiant pas, quant à elles, des garanties d'État) de répartir les risques sur plusieurs projets, d'où une baisse des taux d'intérêt qui, conjuguée aux facilités fiscales octroyées par l'État, rendit plus rentables les investissements dans le Mezzogiorno. D'autre part, en accordant près d'un tiers des financements aux nouvelles infrastructures et aux pôles industriels, elle demanda des taux d'intérêt plus faibles que ceux ayant cours sur les marchés des capitaux mondiaux pour obtenir les mêmes montants. En effet, même si la BEI appliquait des taux liés à ceux auxquels elle se procurait ses ressources sur les marchés, sa présence couvrait une si grande part des investissements globaux qu'elle diminuait

la demande effective d'argent aux institutions financières italiennes. Il demeure que, même si, par rapport au volume des prêts conclus, les résultats globaux ne s'avérèrent pas toujours optimaux quant aux projets effectivement réalisés, surtout en ce qui concerne le modèle de développement suivi, l'apport de la BEI fut déterminant car il permit des investissements à des coûts inférieurs, ce qui libéra des ressources pour le développement du Mezzogiorno.

Il faut, en outre, ajouter à ces premières retombées les effets des financements de la BEI dans les autres régions italiennes. L'argent utilisé pour la modernisation des chemins de fer et la réalisation d'infrastructures telles les autoroutes du nord et du centre de l'Italie, dont il a été question précédemment, favorisa les échanges entre les pays transalpins et le Mezzogiorno, mais les principaux bénéficiaires se concentrèrent dans le nord et le centre d'Italie qui réduisirent les frais de transport liés à l'introduction de leurs produits sur les marchés européens. Les entreprises industrielles ainsi que l'agriculture padane et le tourisme entrèrent en contact avec les pays transalpins en améliorant leur compétitivité et en devenant attractifs pour des investissements. Paradoxalement, ce que certains prêts de la BEI ne purent réaliser dans le Mezzogiorno, le fut pleinement dans des régions déjà développées en utilisant des montants plus faibles ne représentant qu'une petite partie des investissements fixes globaux. Ainsi les grandes industries du nord-ouest, mais aussi les petites et moyennes entreprises du nord-est et du centre, élargirent leur clientèle dans les marchés transalpins en contribuant au grand succès du *made in Italy* au sein du marché commun. De même, l'amélioration des transports favorisa l'arrivée des touristes allemands et donc le développement des localités maritimes situées sur les côtes septentrionales des mers Tyrrhénienne

et Adriatique et sur les rives des lacs alpins de la Vénétie, du Trentin et de la Lombardie.

Enfin, il faut souligner ce que représenta pour l'institution elle-même les mesures prises en faveur du Mezzogiorno. Principalement au cours des premières années de son activité, la BEI accorda au Mezzogiorno la plupart de ses ressources financières, en liant donc étroitement ses succès aux bons résultats des projets financés. De plus, l'analyse des problèmes et des besoins du Mezzogiorno (la région la plus pauvre et au milieu socio-économique le plus complexe parmi ceux de toute la Communauté) apprit aux dirigeants à harmoniser son action avec les autres institutions financières nationales et à évaluer l'efficacité des projets qui leur étaient soumis en tenant compte de l'ensemble des facteurs liés au rôle «institutionnel» de la BEI. C'est en effet dans le Mezzogiorno que, pour la première fois, fut expérimentée la difficulté d'opérer des choix parmi des projets destinés à favoriser le développement durable dans les régions les moins avancées, en résistant autant que faire se peut aux pressions de l'État italien. Celui-ci, partie prenante dans le capital de la banque, souhaitait obtenir des résultats sur le court terme et surtout, pour d'évidents motifs électoraux, la diminution du chômage.

L'activité de la BEI, de sa création au début des années 1970, s'avère intrinsèquement liée au financement de projets en Italie et, en particulier, dans le Mezzogiorno, constituant la région la moins avancée de la Communauté. La BEI y affecta la plupart de ses ressources et apprit à gérer des prêts accordés en partenariat avec les principales institutions financières italiennes, en particulier la Cassa per il Mezzogiorno. La BEI participa à près d'un tiers des financements globaux destinés au développement social et économique de cette région en obtenant

des résultats positifs aux niveaux de l'amélioration des conditions de vie et de la réduction du chômage, alors que le modèle d'industrialisation choisi par le gouvernement italien (axé sur la création d'une grande industrie de base) se révéla trop exposé aux fluctuations des prix des matières premières ainsi que fortement grevé par des coûts de transport majorés par rapport à la concurrence existant au sein du marché commun. Enfin, les prêts destinés à la modernisation ou à la création dans

le centre et le nord de l'Italie des infrastructures permettant de relier le Mezzogiorno aux marchés transalpins se soldèrent par un succès indéniable, toutefois, ce sont surtout les entreprises situées dans la plaine padane et les côtes situées au nord des mers Adriatique et Tyrrhénienne qui en tirèrent le bénéfice majeur.

Paolo Tedeschi

Le temps
de la
«petite Europe»,
1958-1972

Des activités nouvelles en dehors de la Communauté

Si le traité CEE a donné naissance à une institution bancaire spécialisée dans le financement d'investissements dans les six États membres, la BEI n'en a pas moins vu s'élargir très rapidement son champ géographique de compétences.

Il est vrai que l'article 18 des statuts de la BEI prévoit, dès les origines, la possibilité d'exceptions puisque «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'investissements à réaliser en tout ou en partie hors des territoires des États membres»⁴³.

Mais ce sont surtout les demandes d'association de la Grèce et de la Turquie à la CEE en 1959, et la conclusion – ou le renouvellement dans le cas des territoires d'outre-mer de la Belgique et de la France – de ces accords, qui président à l'élargissement des activités de la banque hors de la Communauté. En effet, il a rapidement été acquis qu'il fallait appuyer les accords d'association par des dispositions financières destinées à faciliter leur mise en œuvre. Se trouvait ainsi posée la question de savoir quel serait l'organisme gestionnaire de cette aide financière et celle de ses modalités d'application.

La BEI, sollicitée tantôt par la Commission européenne, tantôt par certains États membres ou par les futurs associés eux-mêmes pour dispenser des

financements destinés à accompagner les mécanismes de l'association, a d'emblée réservé un accueil favorable à la possible extension géographique de son activité. Ayant pris pleinement part aux négociations d'association de la Grèce, de la Turquie⁴⁴, puis des États africains et malgache associés (EAMA) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), elle a alors contribué, par la mise en œuvre de l'assistance financière consentie à ce que l'on considère alors comme des pays en voie de développement (PVD), à la réalisation d'une des premières politiques européennes communes, celle de l'aide au développement⁴⁵.

3.1. Des associations pour «affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté»⁴⁶

Les demandes d'association de la Grèce et de la Turquie en 1959 mais aussi le renouvellement de l'accord d'association conclu en 1957 entre les EAMA et les PTOM d'un côté, la CEE de l'autre et qui doit expirer en 1962, représentent un enjeu particulièrement important, si on les replace dans le contexte géopolitique de l'époque, celui de la guerre froide et de la décolonisation.

Les demandes d'association grecque et turque, en 1959, posent des difficultés d'ordre économique que les Six et la Commission européenne emmenée par son président Walter Hallstein sont unanimes

⁴³ Extrait de l'article 18 des statuts de la BEI, dans Menais, G.-P., *La Banque européenne d'investissement*, op. cit., p. 151.

⁴⁴ Cela transparaît dans les archives du ministère français des affaires étrangères (AMFAE), fonds de la direction des affaires économiques et financières (DAEF), service de la coopération économique (CE), notamment dans les dossiers 691 à 696 pour les négociations des accords d'association de la CEE avec la Grèce et la Turquie.

⁴⁵ Sur cette question voir Dumoulin, M., «Des "pays et territoires d'outre-mer" à l'aide au développement» dans Dumoulin, M. (dir.), *La Commission européenne, 1958-1972. Histoire et mémoires d'une institution*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2007, p. 391-404.

⁴⁶ Traité instituant la Communauté économique européenne, préambule, consultable via <http://eur-lex.europa.eu>.

à souligner. Ces deux pays sont peu industrialisés, leurs exportations surtout agricoles concurrencent les productions de plusieurs États membres, situation qui n'est pas sans poser certains problèmes. Enfin, la Grèce et la Turquie recherchent dans l'association des capitaux pour développer leurs économies. Mais la Communauté dans son ensemble désire réserver un accueil favorable à ces deux demandes qui présentent, selon le ministre français des affaires étrangères, Maurice Couve de Murville, «d'assez grands avantages politiques»⁴⁷. Devant ses collègues, réunis à Rome le 25 janvier 1960, il explique que la CEE a «intérêt à ne pas refuser ces deux pays, à cause de leur situation à l'Est, de leur proximité de la Russie, de la solidarité que nous avons le devoir de manifester»⁴⁸. Son homologue allemand, Heinrich von Brentano, ajoute d'emblée que la «tâche [des Six] est d'abord politique, même si elle doit comporter des sacrifices économiques. [...] Attirons la Grèce et la Turquie vers le marché commun pour consolider leurs engagements dans le cadre de l'Occident»⁴⁹. La Grèce et la Turquie sont, par ailleurs, des membres fondateurs du Conseil de l'Europe en 1949 et appartiennent à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis 1952. Comment refuser une demande d'association quand certaines formes de coopération existent déjà dans d'autres cadres ?

Par ailleurs, des possessions outre-mer de certains États européens sont associées à la CEE pour une

période de cinq ans, conformément à la quatrième partie du traité CEE, et plus précisément aux dispositions des articles 131 à 136. Cette association est le résultat de l'insistance de la Belgique et de la France qui doivent, au moment des négociations de Val Duchesse, faire face à la décomposition de leurs empires coloniaux. Le marché commun apparaît alors être un moyen de conserver des liens privilégiés avec ces territoires pour des métropoles engagées dans des politiques de modernisation économique coûteuses, mais aussi parfois dans des conflits douloureux⁵⁰. La CEE va donc établir une politique novatrice de coopération avec les PVD, créant notamment un Fonds européen de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (FEDOM), alimenté par les contributions des États membres et doté initialement de près de 600 millions d'u.c., pour dispenser des dons destinés à financer des infrastructures telles que les transports, les écoles ou encore les hôpitaux.

La décolonisation progressive de l'Afrique noire française et belge, au début des années 1960, ne présente pas une rupture dans la mise en œuvre de la toute nouvelle politique européenne d'aide en faveur des pays en voie de développement. Au contraire, les négociations pour le renouvellement de la convention d'association de ces territoires sont l'occasion d'en affiner les modalités et les objectifs, particulièrement ceux qui concernent l'assistance

⁴⁷ «Consultation des ministres des affaires étrangères des six pays membres des Communautés européennes, les 25 et 26 janvier 1960 à Rome», *Documents diplomatiques français 1960*, t. I, Imprimerie nationale, Paris, 1995, p. 88.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Sur cette question, voir notamment Turpin, F., «L'association Europe-Afrique : une "bonne affaire" pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975) ?», dans Bitsch, M.-T., et Bossuat, G. (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I, Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 345-359 ; Migani, G., *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, collection «Euroclio» n° 41, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles...Vienne, 2008 et Deschamps, É., «La Belgique et l'association des PTOM au marché commun (1955-1957)», dans Dumoulin, M., Duchenne, G., et Van Laer, A. (dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne*, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles, 2003.

Articles 237 et 238 du traité CEE

Article 237 : «Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité. Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives».

Article 238 : «La Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ces accords sont conçus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée. Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236».

Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

financière dans laquelle la BEI va alors être impliquée. Elles sont également l'occasion de remettre en cause l'idée selon laquelle l'association des pays d'outre-mer ne serait qu'une manœuvre politique tendant à substituer un néocolonialisme collectif aux anciens impérialismes nationaux. De nombreux malentendus procèdent, en effet, de ce type de représentation au début des années 1960. Or, la CEE se propose, avant tout, de coordonner l'action des États membres à l'égard des pays en développement, tout en agissant à cet effet en collaboration avec d'autres organisations internationales comme la Banque mondiale. Elle contribue ainsi à établir la propre cohésion du marché commun et à apporter une contribution aux problèmes que connaissent les pays du tiers-monde. Enfin, le bref rappel du contexte historique dans

lequel a été décidée l'extension géographique des activités de la BEI serait incomplet si l'on omettait de préciser que les acteurs en présence avaient à cœur de respecter un des aspects fondamentaux du traité CEE qui est de ne pas faire du marché commun une entité fermée. Les Six se sont à maintes reprises déclarés désireux de collaborer avec des États tiers, parfois au niveau de vie fort inférieur au leur, et avaient conçu, à cette fin, les articles 237 et 238 du traité instituant la CEE. Les demandes d'association fournissent l'opportunité de concrétiser cette volonté et de respecter l'esprit du préambule du traité CEE dans lequel les États signataires, pour «affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté»⁵¹ font appel aux «autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort»⁵².

⁵¹ Préambule du traité CEE.

⁵² Idem.

Le Fonds européen de développement

Le premier FED ou FEDOM, mis en place dès 1958, témoigne de la prise en compte par le traité CEE de la nécessité de venir en aide aux pays en voie de développement. Il permet d'instaurer une coopération entre l'Europe et les territoires d'outre-mer de certains des États membres en vue de leur développement économique et social. Mais ce n'est qu'à partir de 1963, avec la première convention de Yaoundé, que les modalités d'action du FED sont précisément définies. Le FED ne peut pas être considéré comme un instrument communautaire au sens strict car c'est un Fonds alimenté par les contributions volontaires des États membres. Il répond donc plus à une logique intergouvernementale.

Chaque FED est conçu pour une période d'environ cinq ans, coïncidant avec la signature d'accords d'association :

- premier FED ou FEDOM : 1959-1964 ;
- deuxième FED : 1964-1970 (convention de Yaoundé I) ;
- troisième FED : 1970-1975 (convention de Yaoundé II) ;
- quatrième FED : 1975-1980 (convention de Lomé I) ;
- cinquième FED : 1980-1985 (convention de Lomé II) ;
- sixième FED : 1985-1990 (convention de Lomé III) ;
- septième FED : 1990-1995 (convention de Lomé IV) ;
- huitième FED : 1995-2000 (convention de Lomé IV et sa révision IV bis) ;
- neuvième FED : 2000-2007 (accord de Cotonou) ;
- dixième FED : 2008-2013 (accord de Cotonou révisé).

Commission européenne, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12102.htm>

La BEI et le FED sont amenés à collaborer étroitement pour deux raisons. D'une part, la banque gère les prêts spéciaux octroyés aux États associés sur les ressources du FED ou, plus tard, les bonifications d'intérêt accordées sur ces ressources. D'autre part, il existe des projets pour lesquels sont associés des financements provenant en même temps des deux institutions, chacune finançant une partie différente d'un même programme. Les réunions entre les services de la BEI et du FED témoignent de cette collaboration et de la volonté d'une répartition des tâches entre la banque et la Commission. Le développement très important des activités de la BEI en dehors de la CEE participe à cette étroite coordination des activités en faveur des PVD et dont il ne faut pas exclure un troisième partenaire : la BIRD.

Émilie Willaert



Le FED participe, en mars 1965, au financement d'un barrage à Yaramoko, en Haute-Volta (aujourd'hui Burkina Faso). Cet édifice fait partie d'un important réseau de barrages construits dans les zones de plaine pour récolter le ruissellement des eaux de pluie et permettre le développement de l'agriculture dans une région qui souffre régulièrement de sécheresse et de famine. Il contribue également au démarrage du secteur de la pêche. La BEI intervient également en Haute-Volta au titre des conventions de Yaoundé I et II, pour des projets agro-alimentaires. Ainsi, en 1969, la banque participe à la construction d'une minoterie, et, en 1973, au développement d'un complexe agro-industriel produisant du sucre, tous deux à Banfora, dans le sud-ouest.

Pays et territoires d'outre-mer auxquels s'applique la quatrième partie du traité CEE

- l'Afrique occidentale française, comprenant : le Sénégal, le Soudan, la Guinée, la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, la Mauritanie, le Niger et la Haute-Volta ;
- l'Afrique équatoriale française, comprenant : le Moyen-Congo, l'Oubangui-Chari, le Tchad et le Gabon ;
- Saint-Pierre-et-Miquelon, l'archipel des Comores, Madagascar et dépendances, la Côte française des Somalis, la Nouvelle-Calédonie et dépendances, les Établissements français de l'Océanie, les Terres australes et antarctiques ;
- la république autonome du Togo ;
- le territoire sous tutelle du Cameroun administré par la France ;
- le Congo belge et le Ruanda-Urundi ;
- la Somalie sous tutelle italienne ;
- la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

3.2. Les modalités de l'activité de la BEI dans les États associés

C'est au cours des négociations d'association que les modalités d'intervention de la BEI, définies par ses services et le comité de direction, validées au terme de plusieurs séances du conseil d'administration et du conseil des gouverneurs, sont exposées aux différents protagonistes et reçoivent leur aval final. Les services de la Commission, notamment la direction générale des relations extérieures, le Coreper, le Conseil de ministres des Communautés et ses instances spécialisées (comités constitués pour examiner tel ou tel point des associations), mais également les administrations nationales (ministères des affaires étrangères et des finances), participent activement à ces réflexions. En effet, le choix de la BEI comme organisme prêteur en faveur des pays associés doit-il entraîner des modifications dans sa politique courante de crédit ? Dans quelle mesure la banque doit-elle intervenir tout en respectant sa mission première qui est d'être au service des Six ? Enfin, pour tenir compte des situations économiques de ces pays et de leurs problèmes de balance des paiements, faut-il concevoir une forme d'aide qui soit plus souple que celle des prêts ordinaires de la banque et dans quelles conditions ?

Telles sont les principales préoccupations de la BEI. Mais elle doit également se soucier de trouver des ressources supplémentaires afin de répondre aux exigences financières engendrées par sa nouvelle activité et envisager d'adapter sa structure administrative en créant un nouveau service pour mettre en œuvre cette activité, la direction des prêts aux pays associés.

3.2.1. La Grèce, premier État associé à la CEE

Après deux longues années de négociations, justifiées par la nouveauté d'une situation où chacun souhaite défendre ses intérêts économiques et mesurer la portée d'une démarche qui est déjà appelée à se reproduire puisque d'autres États, à l'image de la Tunisie, se rapprochent de la CEE, un accord d'association est signé entre la Communauté et la Grèce, à Athènes, le 9 juillet 1961.

Entré en vigueur à partir du 1^{er} novembre 1962, il se présente sous la forme d'une union douanière entre les deux associés et a pour objectif final l'adhésion de la Grèce au marché commun. Le protocole n° 19 de l'accord d'Athènes prévoit une assistance financière de la Communauté sous la forme de prêts destinés à favoriser le développement accéléré de l'économie hellénique. Il s'agit de financer des projets d'investissements pour un montant total de 125 millions de dollars sur cinq ans, de 1963 à 1967. Après avoir envisagé de constituer un Fonds spécial pour octroyer et gérer l'aide financière, il a été décidé de confier cette activité à la BEI, compte tenu de ses compétences.

Mais la banque se doit d'avertir les États membres qu'intervenir en Grèce, en ce début des années 1960, pose pour elle une sérieuse difficulté. En effet, existe à cette époque, entre la Grèce et ses créanciers extérieurs, un contentieux issu du non-règlement de certaines dettes extérieures d'avant-guerre. Le comité de direction affirme que c'est «le seul pays non communiste d'Europe occidentale qui, depuis 1945, ne soit pas parvenu à conclure un arrangement avec ses créanciers»⁵³. Du fait de

⁵³ Archives BEI, 2.107, comité de direction, note n° 411 du 26 mars 1960, «Mémorandum au conseil d'administration sur l'intervention éventuelle en Grèce de la BEI».

La naissance de la direction des prêts aux pays associés

«Lors de mon arrivée à la BEI, les problèmes du financement des projets de développement de l'Afrique étaient presque totalement étrangers au personnel de la banque, à son comité de direction et même à son conseil d'administration. Puisque nos États membres nous le demandaient, la première tâche a été d'apprendre à travailler dans les "pays associés". Une direction comprenant deux sous-directions a été créée pour s'occuper de la Grèce et de la Turquie, qui venaient d'être associées à la CEE, et ensuite de l'Afrique (c'est-à-dire des anciennes colonies françaises et belges) dans le cadre de la convention de Yaoundé I.

Je suis arrivé début 1964, au moment de la conclusion de la convention de Yaoundé I qui allait représenter pour la banque un petit montant d'engagements, mais qu'il a bien fallu mettre en œuvre rapidement. Or l'organisation de la banque était encore très légère. La direction des pays associés, qui s'est appelée "PA" pendant très longtemps, était composée du directeur, Guy Trancart, qui venait de la Banque mondiale et de la Commission des Nations unies pour l'Amérique latine, de Karl Hans Drechsler, directeur adjoint, qui arrivait de la Commission, du FED, nos "cousins", qui eux travaillaient déjà pour l'assistance financière à l'Afrique depuis deux ou trois ans. On a constitué une petite équipe avec mon ami Cornez, qui venait de la Banque centrale du Congo belge, de Lacaille, transfuge d'une banque privée française, du fils de Louis Armand (grand Européen), d'un ou deux autres camarades, trois ou quatre secrétaires et ... moi qui avait déjà fait quelques années de banquier sur place en Afrique.

J'avais l'avantage d'avoir connu déjà plusieurs cadres du FED, dont Ferrandi, qui en était le grand maître, mais aussi Auclert, son adjoint, avec qui j'avais travaillé en Guinée et avec qui j'ai toujours gardé de forts liens d'amitié.

Je faisais partie des initiés aux dirigeants et aux problèmes africains et cela facilitait nos rapports. Ces liens n'excluaient pas pour moi une indépendance marquée car je tenais à la spécificité de la banque. Or, à l'époque, beaucoup, au sein de la Commission, estimaient que la BEI devait constituer une simple annexe du FED et agir suivant ses directives. Pendant des années, les "joutes" oratoires en Conseil de ministres ou épistolaires que j'ai entretenues avec Ferrandi pour défendre, moi, un point de vue de banquier, et lui, un point de vue politique de développeur sont restées célèbres dans notre petit milieu communautaire spécialisé.»

cette situation, la Grèce se trouve coupée des possibilités de financement que pourraient lui offrir des institutions financières internationales comme la BIRD. La BEI, désireuse de respecter la charte de bonne conduite convenue entre institutions bancaires internationales et soucieuse de la qualité de sa signature comme emprunteur sur les marchés, veut trouver une formule adaptée. C'est ainsi qu'elle obtient des Six un «mandat de crédit» (Kreditauftrag) pour intervenir, d'abord sur une période de deux ans (juillet 1963-juillet 1965), à concurrence de 50 millions de dollars, sur ses ressources propres, mais avec la garantie des États membres pour l'ensemble de ses engagements en Grèce. Ce mandat de crédit a été, par la suite, étendu aux 125 millions de dollars prévus par l'accord d'association.

Les prêts accordés par la BEI doivent accompagner les objectifs du plan quinquennal grec nouvellement élaboré et sont de même nature que ceux qu'elle octroie aux pays membres. Par ailleurs, ils présentent un certain nombre de caractéristiques communes : ils ne couvrent qu'une partie du coût du projet, bénéficient des mêmes taux d'intérêt et sont dispensés dans les monnaies disponibles de la banque. Toutefois, la durée maximale des prêts peut atteindre 25 ans et les projets à rentabilité diffuse ou éloignée sont susceptibles de bénéficier de bonifications d'intérêt à la charge des États membres et à hauteur des deux tiers du montant total de l'aide financière prévue par le protocole n° 19.

Alors que les négociations s'engagent en 1967 pour le renouvellement de ce protocole financier et qu'il existe un reliquat encore important sur l'enveloppe initiale de 125 millions de dollars prévue en 1961,

survient le coup d'État militaire du 21 avril 1967. Il marque une rupture dans la poursuite de l'activité de la BEI en Grèce car la Communauté décide de limiter l'accord d'association à sa gestion courante⁵⁴.

3.2.2.

1963 : l'association de la Turquie...

Les négociations entre la CEE et la Turquie furent elles aussi très longues, en raison notamment de la situation politique particulière du pays qui connaît en 1960 un coup d'État militaire. Mais le souci de ne pas se laisser distancer par la Grèce et de nouer des liens plus étroits avec les pays de l'Europe libre a poussé la Turquie sur le chemin d'un accord d'association qui est signé à Ankara le 12 décembre 1963. Entré en vigueur dès le 1^{er} décembre 1964, il doit aboutir, au terme d'une phase préparatoire (1964-1969) et d'une phase transitoire (de douze à vingt-deux ans), à l'établissement d'une union douanière. Le but ultime et avoué de l'accord est l'adhésion du pays au marché commun. Afin de faciliter la réalisation des objectifs poursuivis pendant les périodes préparatoires et transitoires, l'accord d'association prévoit une assistance financière de 175 millions d'u.c. sur une période de cinq ans, soit un montant annuel de 35 millions d'u.c., sous la forme de prêts accordés par la BEI.

La banque doit alors répondre aux exigences de cette nouvelle activité dans un pays qui connaît de graves difficultés de balance des paiements et une capacité d'endettement réduite. Ainsi, il est convenu que les prêts soient assortis de conditions de faveur, c'est-à-dire de taux d'intérêt avantageux (3 % pour les projets à rentabilité diffuse ou éloignée et 4,5 %

⁵⁴ Voir notamment Pesmazoglou, I., «Étapes historiques et bilan du processus de rapprochement de la Grèce vers la CEE», *La Grèce et la Communauté : problèmes posés par l'adhésion. Actes du colloque organisé les 5 et 6 mai 1977 par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles*, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1978, p. 25-35.

pour les projets à rentabilité normale) et d'une durée de remboursement pouvant s'étendre sur 30 ans. Mais pour ne pas amoindrir son crédit et pour gérer les ressources fournies par les États membres et destinées aux prêts turcs, le conseil des gouverneurs de la BEI décide de créer en mai 1963 une «section spéciale». Celle-ci permet de comptabiliser hors bilan les opérations de la BEI qui présentent des conditions plus favorables que ses opérations ordinaires et qui ne sont pas effectuées sur ses ressources propres. La BEI agit, comme dans le cas de la Grèce, pour le compte et risque des États membres, mais également à partir de ressources budgétaires fournies par ceux-ci. Yves Le Portz, alors vice-président de la banque, voit dans cette manière de fonctionner, un avantage pour la banque qui reste «maîtresse de ses interventions pour sélectionner les projets» et considère ainsi que «la création d'une section spéciale est une bonne chose»⁵⁵.

3.2.3.

...et la signature de la convention de Yaoundé

Alors que la plupart des possessions outre-mer des États membres, associées à la CEE en vertu du traité de Rome, deviennent peu à peu indépendantes, dix-huit États africains et malgache⁵⁶ décident de rester associés au marché commun et signent, le 20 juillet 1963, la première convention de Yaoundé.

Cette convention prévoit, comme ce fut le cas en 1957, une assistance financière à hauteur de 800 millions d'u.c., dont 85 % sous forme de dons gérés par la Commission européenne sur les ressources d'un deuxième FED. Mais elle répond aussi à une volonté, notamment du gouvernement allemand et de la

Commission, de diversifier les modalités de l'aide financière, en y introduisant une formule souple d'octroi de prêts destinés à responsabiliser les associés en les obligeant à présenter un certain nombre de projets d'investissement répondant à des critères de rentabilité stricts. Ainsi, la convention de Yaoundé I prévoit, ce qui est un élément de nouveauté dans l'assistance apportée par la Communauté européenne aux PVD, 15 % d'aides remboursables de deux types :

- 6,25 % (soit environ 50 millions d'u.c.) sont des prêts à conditions spéciales accordés par la BEI sur les ressources du FED, et comptabilisés, comme pour la Turquie, dans la «section spéciale» ; il s'agit de prêts dont la durée peut atteindre 40 ans et le taux d'intérêt varier entre 1 et 3 %, selon les caractéristiques du projet et la situation économique de l'État associé ;
- 8,75 % sont des prêts ordinaires octroyés par la BEI sur ses ressources propres, pour un montant maximum de 70 millions d'u.c., conformément à la directive du conseil des gouverneurs en date du 27 mai 1963. Ces prêts sont strictement identiques à ceux que la banque octroie aux pays membres, mais ils peuvent être assortis de bonifications d'intérêt de 3 %, comme pour certains projets grecs.

La convention de Yaoundé I, qui entre en vigueur le 1^{er} juin 1964, est l'occasion pour la BEI de collaborer étroitement avec le FED et d'élargir ses activités à un très grand nombre d'États, notamment les PTOM qui bénéficient des dispositions de cette convention, par décision du Conseil de ministres de la CEE en date du 25 février 1964. Mais quel rôle la BEI peut-elle jouer dans le processus d'octroi et de gestion des aides accordées sur les ressources du FED ?

⁵⁵ Archives BDF, 1489200205/207, note de Yves Le Portz transmise à Pierre-Paul Schweitzer, sous-gouverneur à la Banque de France sur «quelques problèmes actuels de la BEI », 10 novembre 1962.

⁵⁶ Se reporter à la carte 1, p. 103.

En fait, la Commission européenne et la BEI instruisent simultanément un projet qui est proposé par la Commission, mais c'est la banque qui propose les modalités du financement et qui est chargée de la gestion du prêt. Les modalités de cette activité évoluent quelque peu lorsque l'accord est reconduit en 1969.

En effet, le 20 juillet 1969, une seconde convention est signée, sous le nom de convention de Yaoundé II, renouvelant ou aménageant certaines dispositions du précédent accord. La nouvelle convention entre en vigueur le 1^{er} janvier 1971 pour une durée supplémentaire de cinq ans. Elle s'applique aux EAMA mais également aux PTOM, à la suite d'une décision du Conseil de ministres prise le 29 septembre 1970. Elle propose une aide financière accrue, d'un montant d'1 milliard d'u.c. (918 millions pour les EAMA et 82 millions pour les PTOM). Les dons du FED constituent 81 % de l'assistance financière, tandis que la part des prêts ordinaires que la BEI peut octroyer sur ses ressources propres s'élève à 10 %, soit 100 millions d'u.c., conformément à la décision du conseil des gouverneurs en date du 17 juillet 1969. Les gouverneurs ont accepté cet accroissement de plus de 40 % par rapport au plafond fixé par la convention de Yaoundé I dans la mesure où les États membres apportent leur garantie au-delà de la somme de 70 millions d'u.c. engagée par la BEI sous la forme de prêts ordinaires. Enfin, la banque garde la gestion des prêts spéciaux accordés sur les ressources du FED et qui peuvent, ce qui représente un élément de nouveauté, servir à la formation de capitaux à risque des entreprises et aux bonifications d'intérêt de 3 %, dont l'application

avait rencontré des difficultés sous le régime de la première convention. Par ailleurs, la collaboration instaurée entre la BEI et la Commission pour la gestion des prêts spéciaux évolue, dans un souci d'efficacité. La BEI instruit tout ce qui se rapporte aux projets industriels, aux bonifications d'intérêt et à la formation de capitaux à risque. Elle gère aussi les prêts relevant de tous les autres secteurs, mais dont l'exécution et le plan de financement relèvent de la Commission européenne.

L'aide financière de la BEI à l'extérieur de la Communauté semble représenter des montants conséquents, au regard des dispositions des différents accords. Néanmoins, elle reste, pour les membres du comité de direction, relativement «faible tant qu'elle [est] plafonnée par les accords d'association»⁵⁷. Aussi, fort d'une expérience qui somme toute se révèle intéressante et ne représente que peu de risques, le président de la banque, au début des années 1970, «dans la mesure où la banque peut développer ses recours au marché international», se déclare prêt à «accroître ses interventions hors de la Communauté»⁵⁸.

3.3. Des interventions nombreuses et diversifiées

Ce n'est qu'à partir de 1963 que la BEI a effectivement étendu ses opérations aux pays associés. Ils ont reçu ensemble, en 1972, à la veille du premier élargissement, près de 385 millions d'u.c., dont 155 millions sur ressources propres et 230 millions sur les ressources des États membres ou du FED,

⁵⁷ Archives BDF, 1489200205/207, note de Yves Le Portz transmise à Pierre-Paul Schweitzer, sous-gouverneur à la Banque de France sur «quelques problèmes actuels de la BEI», 10 novembre 1962.

⁵⁸ Archives BEI, Perspectives d'activités pour 1973-1978, note d'Yves Le Portz pour le comité de direction, «développement de l'activité de la banque pendant l'année 1973», 9 février 1973.

La CEE et ses associés

L'activité de la BEI entre 1963 et 1972 (en millions d'u.c.)

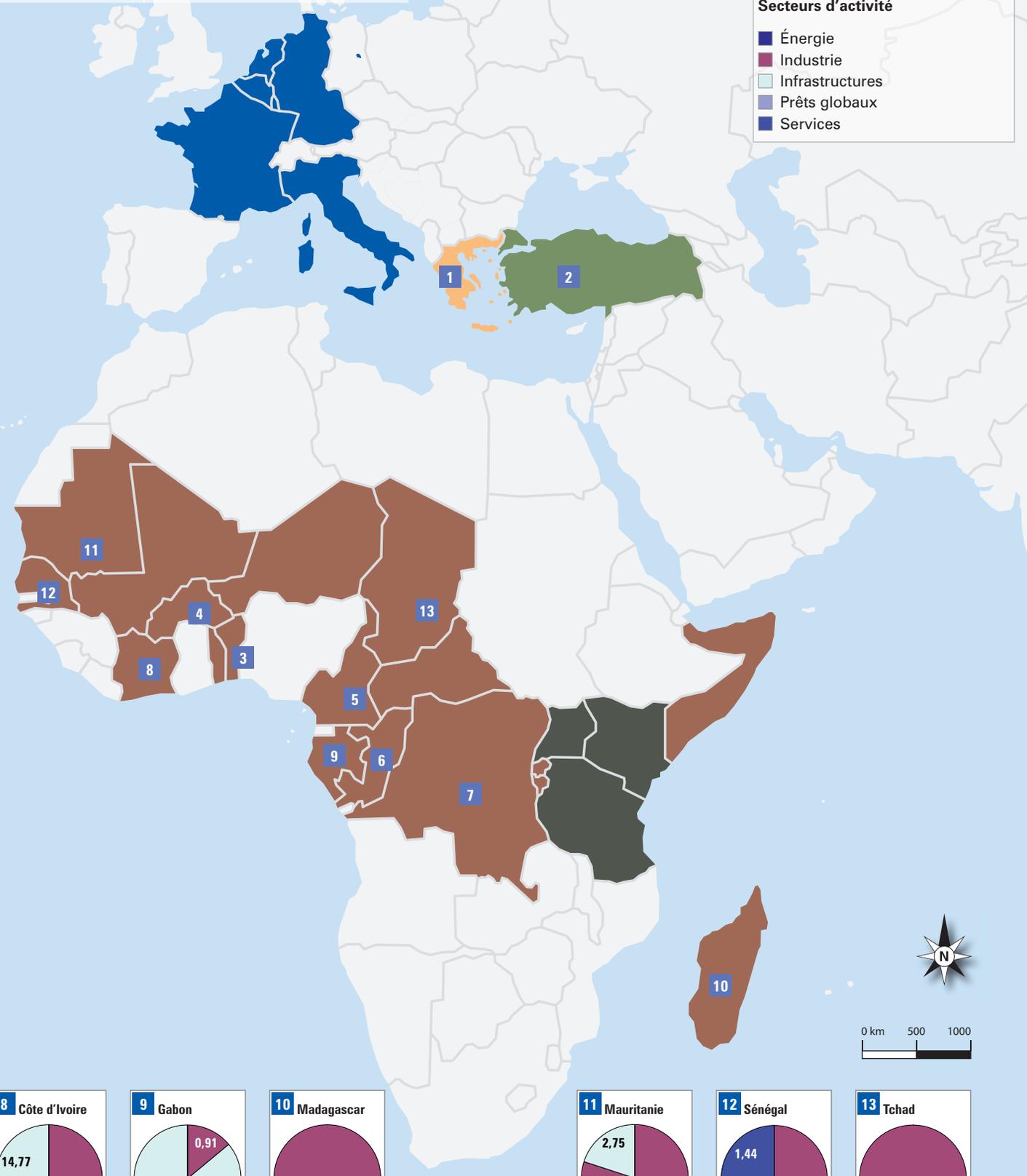
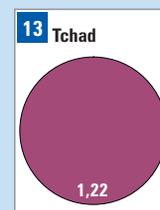
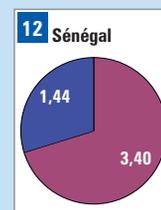
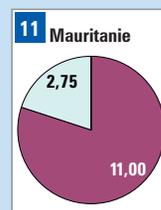
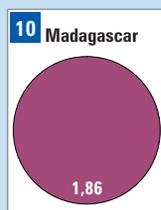
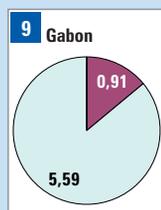
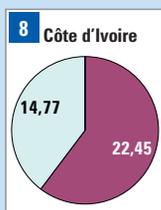
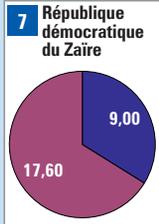
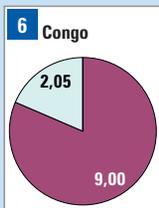
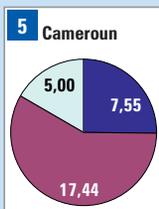
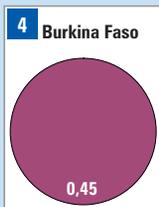
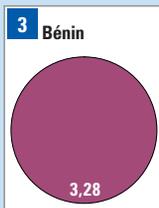
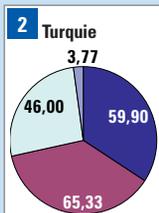
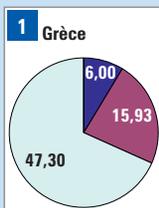
Source BEI

Pays associés (signature de l'accord)

- Grèce (9 juillet 1961)
- Turquie (12 décembre 1963)
- Yaoundé 1 (20 juillet 1963)
- Yaoundé 2 (29 juillet 1969)

Secteurs d'activité

- Énergie
- Industrie
- Infrastructures
- Prêts globaux
- Services





Gécamines, un exemple de co-financement entre la BIRD et la BEI dans le secteur minier. L'Union minière du Haut Katanga (UMHK), fondée en 1906, est le troisième producteur mondial de cuivre et le premier de cobalt au moment où le Congo belge accède à l'indépendance en 1960. En 1967, le gouvernement congolais nationalise ses biens et concessions et crée l'entreprise publique Gécamines. La BEI contribue à l'extension et à la modernisation de ses installations dont on aperçoit ici des photographies prises en 1952 (ci-dessus) et au cours des années 1980 (à droite). En 1976, elle participe avec la BIRD à une mission conjointe d'étude des circuits de commercialisation des produits de l'entreprise⁵⁹. À la suite des déboires que celle-ci connaît jusque 1992, le groupe George Forrest International, dont les racines historiques se situent dans cette région du Congo, inaugure, en 1997, divers partenariats, parmi lesquels figure le traitement du terril de Lubumbashi, montagne de rejets accumulés au fil du temps. L'exploitation d'une partie du «Big Hill» débute en 2000. Elle livre du cuivre, du cobalt et, surtout, de l'oxyde de zinc à haute teneur (70 %).



⁵⁹ Archives Banque mondiale, 1383093, 1382003, 1382004, 1382005, loan 1090 (Gécamines).

alors même que les montants prévus dans le cadre de la convention de Yaoundé II ne sont pas encore totalement engagés. Cela représente près de cent contrats signés et pourtant, moins de 15 % de l'activité totale de la banque.

3.3.1.

Une forte concentration géographique des prêts

La carte proposée dans ce chapitre tend à montrer que la majorité des fonds octroyés par la BEI dans les pays associés ont bénéficié à la Turquie (45 %), puis aux EAMA (37 %) et enfin à la Grèce (18 %). Il faut dire que, contrairement à la Turquie ou aux EAMA et PTOM, pour lesquels l'intégralité ou presque des sommes prévues a pu être octroyée, la Grèce n'a signé, au cours de la période 1963-1972, que quinze prêts pour un montant de 69 millions d'u.c. Premier pays associé, la Grèce a subi la nécessaire période de mise au point de la nouvelle activité assignée à la BEI, mais a également dû trouver des projets répondant aux critères de la banque, ce qui, dans le secteur industriel, s'est relevé être assez lent. Enfin, le gel du protocole financier consécutif au coup d'État de 1967 est un autre élément d'explication.

D'autre part, la carte révèle une concentration des prêts en direction des États qui connaissent un meilleur développement économique, comme la Côte d'Ivoire et le Cameroun ou encore la Mauritanie et le Zaïre. Cela tient à la nécessité, pour la BEI, de trouver des projets viables sur les plans économique, financier et technique, mais aussi de s'assurer de leur impact sur les balances des paiements. De plus, il faut rappeler que les prêts, comme ceux qui sont octroyés dans les pays membres, ne financent qu'une partie du coût du projet. Cela signifie que la banque doit collaborer avec d'autres organismes d'aide au développement, organismes bilatéraux d'abord, comme la Caisse centrale de coopération

économique (CCCE) de la France, très présente dans les pays qui viennent d'être mentionnés. De ce fait, l'intervention de la banque en leur faveur est incontestablement rendue plus facile. Mais la BEI agit également auprès d'institutions financières internationales, au premier rang desquelles la BIRD. Cette collaboration prend d'abord la forme d'échanges d'informations auprès d'organismes qui connaissent depuis plusieurs années déjà ces territoires, afin d'identifier des projets susceptibles d'être financés, mais se traduit également par des co-financements. Ces derniers permettent aux diverses institutions concernées d'établir un plan de financement plus structuré, mais aussi de segmenter un gros projet pour que chacun puisse y participer selon ses attributions.

3.3.2.

Des domaines d'intervention spécifiques

La répartition sectorielle des prêts de la BEI dans les États associés, représentée là encore sur la carte ci-avant, met en évidence l'adaptation des secteurs d'intervention de la banque aux besoins spécifiques exprimés par les emprunteurs. La banque participe davantage au financement d'infrastructures en Grèce et en Turquie, alors que ce sont majoritairement des projets industriels qui bénéficient de ses prêts dans les EAMA et PTOM.

Dans le cadre des conventions de Yaoundé I et II, la BEI a essentiellement contribué au financement du secteur industriel puisque, au terme de ces deux conventions, ce sont trente-six projets industriels, pour un montant de près de 130 millions d'u.c., qui ont reçu des financements de la banque, contre vingt-sept projets d'infrastructures, représentant un montant de 100 millions d'u.c., sachant que l'on a assisté à un très net rééquilibrage en faveur de ces projets d'infrastructure lors de l'application de la

La BEI et la Banque mondiale



La Banque mondiale, qui constitue en fait un groupe composé de la BIRD, créée en décembre 1945 à la suite des accords de Bretton-Woods et principalement pour aider l'Europe et le Japon dans leur reconstruction, de l'AID (Association internationale pour le développement) fondée en 1960 pour venir en aide aux pays les moins développés et de la SFI (Société financière internationale), créée en 1956 pour financer des entreprises privées, entretient des relations étroites avec la BEI depuis ses origines. Il faut dire que ses statuts et son organisation ont constitué un modèle pour élaborer ceux de la BEI et qu'elle a suivi de très près les projets de création d'une banque européenne d'investissement depuis la fin des années 1940, son président, M. Black, écoutant avec attention les propositions qui ont été faites au sein de l'OECE. En effet, la BIRD intervient durant cette période dans les pays européens et apporte notamment son concours au développement de l'Italie. Trois des premiers prêts de la BEI en Italie, en 1959, mais aussi le projet relatif à une centrale hydro-électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg, cette même année, ont été menés alors même qu'ils bénéficiaient d'une participation financière de la BIRD.

Mais c'est sur les territoires extra européens, où la BIRD s'engage à la suite des mouvements de décolonisation, que la collaboration des deux institutions est la plus importante, du fait d'une mission désormais commune qui est de contribuer au développement économique et social de pays pauvres pour le compte de groupements de pays industrialisés. Les archives de la BEI et de la Banque mondiale montrent parfaitement bien la nature des liens étroits établis. Au-delà des réunions qui peu à peu s'institutionnalisent et auxquelles participe le FED, pour faire un bilan des actions menées de part et d'autre, pour s'informer de projets susceptibles d'être financés ou encore pour résoudre des questions techniques ou financières propres à un projet particulier, il y a de très nombreux contacts. Ces contacts s'établissent au niveau des services, pour échanger des informations précises relatives à des données économiques sur tel ou tel pays et aux modalités des prêts et pour partager régulièrement des statistiques. Il est d'ailleurs intéressant de noter la similitude des documents, y compris dans leur forme, présentant les projets d'investissement à effectuer dans les PVD. Mais des relations plus personnelles également se nouent entre des spécialistes qui, souvent, ont eu l'occasion de se connaître dans d'autres activités, contribuant ainsi à un climat de saine collaboration.

Émilie Willaert

Impression sur tissus à Libreville (Gabon). La BEI participe à de très nombreux financements en faveur de l'industrie textile dans les EAMA. Ici, la banque octroie un prêt ordinaire de 400 000 u.c. à la Société industrielle textile du Gabon – Sotega (1968). Mais elle finance régulièrement l'entreprise Cotonnière industrielle du Cameroun – CICAM (1965, 1969 et 1970) et participe au développement de la production cotonnière en Côte d'Ivoire (1969) et à la création d'un ensemble textile à Fort-Archambault au Tchad (1967). En 1971, elle octroie même un prêt à la Société financière de développement – Sofide pour le financement de l'extension d'une usine de textiles synthétiques à Kinshasa. Enfin, en 1972, la BEI contribue au financement d'une usine de filature et de tissage à Dimbakro par l'Union industrielle de Côte d'Ivoire – Utexi et d'une usine d'égrenage de coton et d'égreneuses pour l'usine d'égrenage de Kahone dans la région de Sine-Saloum au Sénégal.



seconde convention de Yaoundé. En effet, en 1969, c'étaient 87 % des financements de la banque qui concernaient le secteur industriel. La majorité des projets industriels relève alors des industries extractives (pour environ 45 %) pour lesquelles on peut citer, à titre d'exemple, les mines de potasse du Congo-Brazzaville (l'actuelle République du Congo). Toutefois, d'autres secteurs, comme l'agro-alimentaire, celui des produits phytosanitaires ou encore l'industrie textile bénéficient des concours de la banque. Ces entreprises, souvent situées dans les États où la situation économique est la moins préoccupante, présentent la caractéristique d'être génératrices de devises, car leurs productions sont destinées à l'exportation et peuvent parfois être des filiales africaines d'entreprises européennes. L'exploitation de ressources agricoles est également

source de devises et fait l'objet de prêts de la banque qui financent des plantations d'hévéas, de palmiers à huile ou encore de cacaoyers. Enfin, l'engagement de la BEI dans des projets d'infrastructures s'intensifie à la fin des années 1960 et concerne particulièrement le développement de liaisons routières ou ferroviaires, à l'instar du trans-camerounais. Mais les prêts de la banque peuvent également viser le développement des infrastructures portuaires, comme à Paramaribo, ou encore des aéroports. Les interventions de la BEI sont destinées à améliorer les échanges, à favoriser les exportations ou encore à désenclaver certaines régions.

À l'inverse, les prêts de la BEI en Grèce et en Turquie, dans le cadre de leur premier protocole financier respectif, concernent, avant tout, des projets



La route San Pedro – Issia (Côte d'Ivoire) : un exemple de co-financement BEI-FED. 210 kilomètres environ relie la ville d'Issia, située dans ce qu'on a coutume d'appeler «la boucle du cacao» au cœur de la Côte d'Ivoire, à la ville portuaire de San Pedro sur le golfe de Guinée. Pour améliorer la communication entre ces deux localités, la BEI participe au financement de la modernisation de la route, et plus particulièrement à son bitumage. Ce projet d'un coût de 16,9 millions d'u.c. bénéficie d'une contribution budgétaire de l'État ivoirien, à hauteur de 12,8 %, d'un prêt de la BEI à hauteur de 46,8 % et d'un prêt spécial accordé par la banque sur les ressources du FED pour le solde.

La BEI prête pour des infrastructures dans les EAMA (ci-contre, train en gare d'Édéa, République unie du Cameroun, 1963). La BEI accorde, sur les ressources du FED, un prêt spécial de 4 millions d'u.c. sur 40 ans à la Régie des chemins de fer du Cameroun – Regifercam pour réaliser les infrastructures du deuxième tronçon du chemin de fer transcamerounais, entre Bélabo et Ngaoundéré, sur plus de 330 kilomètres. Ce projet bénéficie, outre du concours de la banque, d'un prêt à long terme de l'US-AID et de la Caisse centrale de coopération économique. Ce prêt doit participer au développement économique du pays.



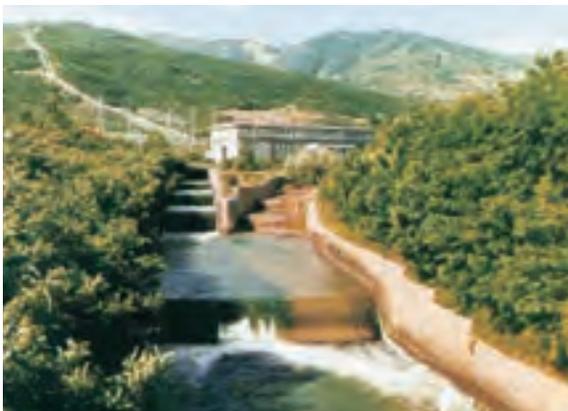
Le barrage du Keban. Situé sur l'Euphrate, le barrage a fait l'objet de plusieurs prêts de la BEI. Il présente un intérêt particulier puisqu'il est une des plus grandes réalisations entreprises pour exploiter le potentiel hydraulique de la Turquie. Outre la construction d'un barrage, l'aménagement comprend la réalisation d'une centrale électrique et la pose de lignes de transport reliant la centrale à Ankara et Istanbul. Les travaux commencés en 1966 représentèrent un coût de plus de 450 millions d'u.c. et la BEI participa à hauteur de 10 % de cette somme. L'intérêt du projet réside également dans la création d'un syndicat de financement organisé par la Banque mondiale et comprenant aussi des États membres tels l'Allemagne, la France et l'Italie.



d'infrastructure et révèlent la faiblesse des interventions de la banque dans le secteur industriel. Certaines réalisations dans le domaine des routes, de l'électricité ou encore de l'irrigation témoignent dans les paysages mêmes de ces États de l'engagement financier de la Communauté européenne dans le cadre de l'association. On peut citer, à titre d'exemple, la participation de la banque au projet d'irrigation de la plaine de Karditsa ou du Pinios en Grèce, à l'édification du barrage de Keban en Turquie. Pour les projets d'infrastructure, la banque a dû s'assurer, bien entendu, de l'intérêt économique des projets pour le développement des régions

concernées, mais surtout, elle a dû trouver sur place des organismes capables de gérer leur mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle la BEI a collaboré, avant tout, avec des organismes publics, comme l'Entreprise publique d'électricité ou le Fonds routier national en Grèce. Souvent, les États grec et turc étaient eux-mêmes les emprunteurs et mettaient les sommes à la disposition des services opérationnels.

Par ailleurs, pour pallier les difficultés que représentait pour la BEI son intervention dans le secteur industriel du fait de la timide activité d'investissement de ce secteur – il faut rappeler le faible



La plaine de Karditsa en Thessalie. Cette plaine doit être mise en valeur pour accroître ses productions de coton, de betteraves sucrières, de fruits et légumes qui occupent près de 10 000 personnes et pourront être exportées. La BEI participe au financement de l'irrigation d'un périmètre de 16 000 hectares grâce aux ouvrages hydro-électriques réalisés en 1960 sur la rivière Acheloos pour lesquels la banque était là aussi intervenue. Ce projet destiné à améliorer les revenus des habitants fait l'objet d'un prêt de 5 millions d'u.c., ce qui représente près de 30 % du coût total de l'opération.

niveau de développement industriel de ces deux pays associés – et aussi de la surface restreinte des projets présentés, par comparaison à ce que la banque avait coutume d'étudier à travers son activité dans les pays membres, la BEI adopta un certain nombre de formules adaptées. Ainsi, en Grèce et en Turquie, elle collabora avec des instituts financiers comme la Banque hellénique pour le développement industriel (ETBA) et la Banque turque de développement industriel (TSKB) qui sont devenus des intermédiaires réguliers dans le processus d'octroi et de gestion de prêts indirects. Elle a également contribué activement à l'étude menée par la Commission européenne pour développer des pôles industriels en Grèce, car dès les origines de son activité dans les pays associés, la BEI a tenu à souligner le rôle d'assistance technique qu'elle pouvait jouer.

Quelles conclusions tirer de ces premières années d'activité hors de la CEE ?

Pour ce qui concerne la Turquie et les EAMA/PTOM, la banque a rempli le contrat qui avait été fixé par les accords d'association puisqu'elle a utilisé le montant maximum de l'assistance financière qui entrait dans ses prérogatives. Pour la Grèce, la situation s'est présentée différemment. Un reliquat subsistait lorsque le premier protocole financier prit fin et qu'il ne put être renouvelé du fait de la décision de la Commission de restreindre le fonctionnement de l'association pour sanctionner le coup d'État. Le fait que la Grèce ait été le premier État associé a indéniablement contribué à cette situation. Il a fallu prospecter pour trouver des projets, nouer des contacts, trouver des intermédiaires, faire un effort de compréhension et d'adaptation réciproque. Ce dernier point, pour la Grèce mais également pour les autres

associés, illustre incontestablement un des apports fondamentaux de la BEI et, à travers elle, de la Communauté européenne en faveur de ces États.

L'appui apporté par la banque a contribué à instaurer des méthodes de travail et de gestion saines, à sensibiliser les États bénéficiaires de ces interventions aux normes économiques et financières en vigueur dans les pays de la CEE, condition de leur insertion plus étroite dans cet ensemble économique original en construction. Bien sûr, il y a les réalisations concrètes sur le terrain, les hectares irrigués, le courant électrique transporté, les emplois créés, mais dans des pays où les besoins sont immenses et où interviennent d'autres acteurs, tels que la Banque mondiale ou les États eux-mêmes, à travers des engagements bilatéraux, il serait vain de chiffrer et de quantifier les résultats de l'activité de la BEI.

L'élargissement des opérations de la banque hors de la Communauté montre que ces opérations n'étaient pas destinées à concurrencer l'activité en faveur des États membres, mais bien à la compléter, car un des rôles essentiels de la BEI, dans les années 1960, a été d'associer collectivement les États membres au destin économique des pays en voie de développement au travers d'actions concrètes et d'avoir fait perdurer des liens économiques et culturels parfois issus d'un passé commun. Collaborant aussi plus étroitement avec la Commission et son FED, par ses prises de position et les problématiques que son activité a nécessairement posées, elle a participé à la mise en œuvre d'une politique européenne commune d'aide au développement. Aux côtés de la BIRD, la BEI a même inséré cette politique européenne dans un projet international.

Émilie Willaert



Partie III



La BEI de 1973
au milieu
des années 1980 :
changement
d'échelle
et évolution
des activités

La BEI face aux premiers élargissements de la CEE (1973-1985)



C'est à La Haye, ville où siège le gouvernement des Pays-Bas, que les chefs d'État et de gouvernement des Six choisissent de se réunir les 1^{er} et 2 décembre 1969. Outre leur décision de créer une union économique et monétaire, ils donnent leur accord pour l'ouverture de négociations sur l'élargissement des Communautés'. Au premier rang, de gauche à droite : Mariano Rumor, Willy Brandt, Georges Pompidou, Piet de Jong, Gaston Eyskens, Jacques Chaban-Delmas et Pierre Werner. Deuxième rangée, de gauche à droite : Aldo Moro, Gaston Thorn, Maurice Schumann, Pierre Harmel, Joseph Luns, Walter Scheel.

Si des demandes britanniques d'adhésion à la CEE ont lieu durant les années 1960, elles font l'objet d'un veto du général de Gaulle, et il faut attendre le mois de décembre 1969, lors du sommet de La Haye², pour que les chefs d'État et de gouvernement décident d'élargir le territoire communautaire. Les adhésions du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sont à portée de main³, mais les négociations sont longues et difficiles. Elles aboutissent néanmoins, le 22 janvier 1972, à un traité d'adhésion que ne ratifie pas la Norvège.

De même, après la chute de la junte des colonels, le gouvernement grec dépose, le 12 juin 1975, une demande officielle d'adhésion auprès des pays du

marché commun. La CEE apparaît pour ce pays comme la promesse d'un développement économique et d'une consolidation de la démocratie. Ouvertes un an plus tard, les négociations sont conclues par la signature, à Athènes, le 28 mai 1979, d'un traité d'adhésion qui fixe l'entrée de la Grèce dans la CEE au 1^{er} janvier 1981.

Ainsi, de 1973 à 1985, la Communauté s'agrandit, passant de six à dix membres qui, par la même occasion, deviennent actionnaires de la BEI. Cela ne fut pas sans susciter de longues réflexions et moult travaux préparatoires afin d'accueillir au mieux les nouveaux pays membres dans ce qui n'est encore qu'une petite institution. Mais plus pour longtemps.

¹ Voir le discours prononcé par Georges Pompidou, p. 141 de cet ouvrage.

² Sur les décisions prises lors de la conférence de La Haye, voir le chapitre suivant de l'ouvrage.

³ Le 1^{er} janvier 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni deviennent membres de la CEE. En automne 1972, la population norvégienne s'y était opposée par référendum. Pour les motifs d'adhésion des nouveaux membres, voir : Kaiser, W., et Elvert, J., (dir.), *European Union Enlargement. A comparative history*, Routledge, Londres-New York, 2004.

1.1. La BEI «est parvenue à un tournant de son histoire»⁴

Dieter Hartwich se souvient encore très bien de ses débuts à la banque, lui qui fut son secrétaire général de 1985 à 1993 et qui appartenait alors au cercle restreint de ses dirigeants. En 1974, il quittait son poste à la Banque mondiale pour diriger la direction des financements à l'extérieur de la Communauté de la BEI, qui lui apparaissait alors comme une «petite boîte» par rapport à l'institution mondiale opérant à Washington DC⁵. Cependant, il prenait ses fonctions à un moment où l'évolution de la banque allait la transformer en un groupe, le groupe BEI, amené à opérer mondialement et au même niveau que le groupe Banque mondiale.

Cette croissance s'explique en partie par l'évolution du nombre d'actionnaires qui est passé de six à l'origine à vingt-sept aujourd'hui. Le capital de la BEI passe alors de 1 milliard d'u.c. en 1957 à presque 164 milliards d'euros en 2007⁶, et son champ d'action s'élargit considérablement. S'il concernait, avant l'élargissement de 1973, le territoire des six pays membres du marché commun, puis ceux des pays progressivement associés, la Grèce, la Turquie et les EAMA et PTOM⁷, il s'étend au gré des élargissements et des nouveaux accords d'association⁸.

Ainsi, chaque élargissement⁹ engendre, pour la banque, une modification de la structure de son actionariat ainsi qu'une augmentation de son capital, et un élargissement de son espace d'influence financière. Mais ce sont aussi la taille et la composition du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration qui évoluent, ce qui peut induire une modification des modalités de réflexion et de décision au sein des instances qui débattent de la politique générale de la banque et plus particulièrement de sa politique de prêts. En outre, il faut intégrer au mieux ces nouveaux actionnaires dans les différents organes de la banque, y compris au sein du comité de direction, pour que leurs souhaits et leurs visions puissent y être représentés. Vus ainsi, les élargissements du territoire communautaire ont constitué à bien des égards une gageure pour la BEI. D'une part, il fallait continuer à fonctionner avec le moins possible de heurts. D'autre part, les structures de la banque ainsi que la composition de son personnel¹⁰ devaient être adaptés à un nouvel environnement et de nouveaux défis.

Mais les élargissements de la CEE augmentent aussi le champ géographique de compétence de la BEI, d'autant que les nouveaux États membres, que ce soit le Royaume-Uni, l'Irlande ou encore la Grèce en 1981, connaissent d'importants déséquilibres

⁴ Termes utilisés dans le communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969), point 3, *Bulletin des Communautés européennes*, janvier 1970, n° 1, également consultable dans European Navigator, <http://www.ena.lu/>.

⁵ Entretien avec Dieter Hartwich, 21 novembre 2007. À la Banque mondiale, Dieter Hartwich était en charge de la Méditerranée, du Proche-Orient et de l'Europe centrale.

⁶ L'évolution du capital de la BEI est présentée à l'annexe n° 2, tableaux 6, p. 348 et suiv.

⁷ L'activité de la BEI dans les pays de la CEE et les États associés de 1958 à 1972 fait l'objet des chapitres 2 et 3 de la deuxième partie de cet ouvrage.

⁸ L'activité de la BEI en dehors de la CEE pour les années 1973 à 1985 est présentée dans le chapitre 3 de cette troisième partie de l'ouvrage et pour la période postérieure à 1985, dans le chapitre 3 de la quatrième partie.

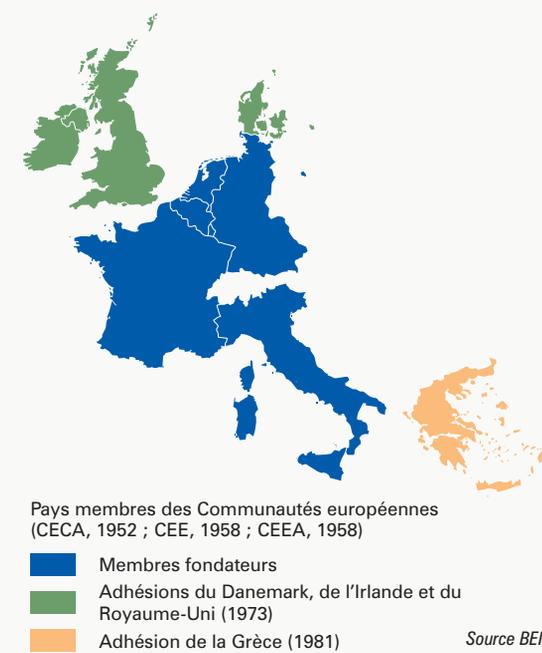
⁹ 1973 (Danemark, Irlande, Royaume-Uni) et 1981 (Grèce) pour cette étude ; puis 1986 (Espagne et Portugal), 1995 (Autriche, Finlande, Suède), 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie) et 2007 (Bulgarie, Roumanie) qui font l'objet du chapitre 1 dans la quatrième partie de l'ouvrage.

¹⁰ Les questions relatives à la composition du personnel sont traitées dans le chapitre 1 de la cinquième partie de cet ouvrage.

de développement régional¹¹ dont la mission de la banque est le redressement. Cette situation lui offre l'opportunité de contribuer à la montée en puissance de la politique régionale de la Communauté et à l'équilibre structurel d'une Europe toujours plus intégrée. En effet, ce sont environ 75 % des crédits de la banque qui vont directement au développement des régions en retard de développement et qui, par ailleurs, servent de ligne directrice aux objectifs des Fonds structurels et des autres instruments financiers dans les domaines des politiques régionale, structurelle et de cohésion. Ceci étant dit, la BEI reste une institution communautaire relativement indépendante, ce qui lui permet de bénéficier d'une flexibilité assez large dans son action¹². En conséquence, sa politique d'octroi de crédits ne doit pas obligatoirement refléter les aspirations de la Commission notamment. Elle peut aussi suivre les choix politiques de ses organes de décision, en particulier le conseil des gouverneurs ou le conseil d'administration¹³. Ce constat s'oppose au principe déclaré de la BEI, selon lequel son autonomie administrative et financière lui permet de considérer chaque projet à financer exclusivement sur la base de critères objectifs et de prendre des décisions purement liées à la qualité des projets, sans devoir tenir compte de quotas pour des pays ou des domaines économiques particuliers. La gestion journalière de la banque semble justifier

Carte 2

L'Europe de six à dix



pleinement ce dernier constat, même si le soupçon est parfois exprimé dans la littérature que le conseil des gouverneurs n'accorde d'importance à l'indépendance de la banque que si les États membres les plus influents ont l'impression d'être bien traités¹⁴. Ce soupçon a la vie dure. Chaque élargissement de

¹¹ Le besoin en crédit des nouveaux pays membres dépend certes de leur niveau de développement. Il a été limité pour cinq des neuf adhérents de 1973 à 1995 en raison de structures économiques relativement bien développées. Seuls l'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne nécessiterent des crédits élevés, tout comme les pays qui adhèrent à l'Union européenne au début des années 2000.

¹² Weidenfeld, W., et Wessels, W., (dir.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 8^{ème} éd., Institut für Europäische Politik, Europa Union, Bonn, 2002, p. 140.

¹³ Jürgen Föcking constate ainsi, par exemple, que la distribution des crédits de la BEI vers les différents États membres s'explique par les rapports de force dans les organes de décision de la banque. Ainsi, les États qui disposent de forces de vote assez marquées a priori au sein du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration obtiennent un montant de prêts élevé pour des projets sur leur territoire. De tels succès s'obtiennent également grâce à la formation de coalitions dans ces organes. Voir à ce sujet, voir : Föcking, J., *Die Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank*, Peter Lang, Frankfurt/Main e.a., 2001, p. 189.

¹⁴ À ce sujet, voir notamment Gloystein, P., *Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG*, Weltarchiv, Hambourg, 1978, p. 215.

La BEI et la quête de son indépendance institutionnelle

L'indépendance institutionnelle de la BEI n'était pas une donnée acquise dans les années qui suivirent sa création, car diverses visions sur sa façon de travailler coexistaient alors. Il existait en effet une tension entre la volonté de la BEI de bénéficier d'une indépendance institutionnelle et son obligation statutaire de consacrer l'essentiel de ses crédits au territoire de la Communauté ainsi qu'aux espaces et politiques définis par cette dernière au-delà de ses frontières. Durant les dix premières années qui suivirent sa naissance, la question du degré d'instrumentalisation politique de la BEI fut particulièrement floue, essentiellement sur les questions relatives à son engagement en dehors des frontières communautaires. Les discussions qui eurent lieu, au premier semestre de l'année 1962, au sein d'un groupe de travail créé par le conseil des gouverneurs pour régler les modalités d'octroi des crédits en faveur des projets extérieurs au territoire communautaire, en témoignent. En effet, alors qu'une majorité des membres de ce groupe de travail souhaitait une double garantie pour les prêts aux pays associés (c'est-à-dire la garantie de l'État dans lequel le prêt était réalisé et celle des États membres du marché commun), une minorité préférait quant à elle que l'on prélève les montants nécessaires, en cas de non-remboursement, sur les réserves de la banque, ou que l'on fasse appel aux marchés des capitaux, afin de ne pas affecter les budgets des États membres. Cette attitude fut considérée par les futurs pays associés comme une expression de méfiance de la Communauté à l'égard de leur volonté de remplir les obligations des accords d'association de façon loyale¹⁵.

Le souhait d'une double garantie pour les prêts en dehors de la CEE avait été exprimé, dès le début des années 1960, par le comité de direction de la BEI, pour qui la question des possibilités d'influence des États membres sur la politique d'octroi de crédits de la banque était manifestement moins pertinente que leur garantie. Le conseil des gouverneurs rejeta cependant ce souhait le 10 juin 1962. Il écarta une proposition de compromis proposée par la banque, selon laquelle, pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'un prêt, la garantie des États membres ne devrait pas être appliquée. Néanmoins, la majorité des gouverneurs vota en faveur d'une garantie destinée à couvrir les risques politiques pour ces prêts extérieurs à la CEE¹⁶. La présentation de ces discussions relatives

¹⁵ À cet égard, les délégués allemands en particulier plaidèrent pour une plus grande indépendance institutionnelle. Sur les discussions relatives à l'octroi de prêts de la BEI dans les États associés, voir : Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin (ci-dessous : PA-AA), bilan B20-200, tome 1003 (Banque européenne d'investissement). Rapport au conseil des gouverneurs du 29 juin 1962. Une note est ajoutée à ce rapport, intitulée «Note der deutschen Delegation zur Frage der Besicherung der Darlehen der EIB an die assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar».

¹⁶ À ce sujet : PA-AA B 20-200, tome 1003 (Banque européenne d'investissement), Note au sujet d'une réunion officieuse du conseil des gouverneurs de la BEI le 10 juillet 1962 à Echternach, Sujet : Rapport du groupe de travail du 29 juin 1962.



Ulrich Meyer-Cording (à gauche), vice-président de la banque de mai 1964 à avril 1972, avait été auparavant Ministerialdirektor au ministère allemand de l'économie. Il y était le collègue de Hans von der Groeben (à droite) avant que ce dernier ne devienne commissaire de la Commission européenne en 1958. Les deux hommes restèrent étroitement liés sur le plan professionnel car, tandis que l'un, à Bruxelles, expliquait le point de vue du gouvernement de Bonn aux «Européens», l'autre, dans la capitale allemande, exposait le point de vue de ces derniers aux «Nationaux»¹⁷. Sorti de charge en 1970, Hans von der Groeben fut proposé pour occuper le poste de vice-président de la banque lors de l'élargissement de la composition du comité de direction de celle-ci¹⁸.



à la double garantie des crédits extérieurs de la banque illustre particulièrement bien sa position dans le spectre institutionnel de la CEE, une position qui, au début des années 1960, n'était pas encore totalement claire. En fait, les avis divergents des membres du groupe de travail reflétaient une manière différente d'envisager la relation de la banque avec les gouvernements des États membres, d'une part, et avec la Commission de la CEE, d'autre part, ainsi que la part d'influence que la banque était prête à laisser aux États et à la Commission dans ses décisions.

S'il y avait, dès le départ, au sein du conseil des gouverneurs, une majorité plutôt favorable à la liberté d'action de la BEI, les documents révèlent, tout au long des années 1960, une autonomie croissante de la banque et une attitude de plus en plus confiante vis-à-vis des tentatives de certains États membres qui cherchaient à influencer ses décisions, en particulier lors de l'attribution de prêts importants. Le comité de direction de la banque suivit en la matière les habitudes d'autres banques nationales et internationales, comme la Banque mondiale ou la Caisse centrale de coopération économique. Ainsi, le vice-président Meyer-Cording informa le commissaire européen von der Groeben, le 5 juillet 1968¹⁹, d'une décision du comité de direction de la BEI d'agir comme elles, en accordant des prêts globaux à des banques de développement. Il fait également une référence explicite à la volonté de ne décider de cette nouvelle politique d'octroi de crédits qu'en accord avec la Commission. Il est clair que l'exécutif de la banque était conscient de sa position particulière d'instrument de la politique structurelle et de cohésion de la CEE. Mais la comparaison avec l'attitude hésitante manifestée seulement six années plus tôt montre à quel point l'exécutif de la banque avait entre-temps appris à se comporter de façon affirmée.

Enfin, l'on peut dire que si la BEI s'est imposée, avant la fin des années 1960, en tant qu'institution de la politique régionale, indépendante et respectée tant des pays membres que de la Commission dans le système institutionnel des Communautés européennes, c'est grâce aux positions habiles de son comité de direction. Mais cela reflète aussi l'exploitation réussie des marges de manœuvre dont elle disposait. À ce titre, l'expérience acquise en dehors des territoires des États membres lui a permis d'évoluer dans ce sens, ce qui fut particulièrement utile au cours des discussions relatives au premier élargissement de la CEE, au début des années 1970.

Jürgen Elvert

¹⁷ von der Groeben, H., *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995, p. 316.

¹⁸ Archives BEI, procès-verbal du conseil des gouverneurs du 20 juillet 1970, CG/27/70, p. 1.

¹⁹ Note de Ulrich Meyer-Cording à Hans von der Groeben du 5 juillet 1968 dans : PA-AA B 20-200, tome 1961 (Banque européenne d'investissement).

l'espace communautaire, et par conséquent chaque élargissement du conseil des gouverneurs, pose la question du principe de l'indépendance de la banque, un principe devant s'affirmer par rapport aux intérêts des États membres²⁰.

1.2. Les premiers élargissements : un défi juridique, administratif et logistique

Pour la BEI, les premiers élargissements de la CEE, et plus particulièrement celui de 1973, représentent un défi logistique et administratif de premier plan. Comme les autres institutions, elle ne disposait pas alors d'expérience lui permettant d'appréhender cette évolution. On peut comparer son travail préparatoire avec celui du Conseil des chefs d'État et de gouvernement : il fallait modifier les structures de l'institution pour, à l'issue des négociations relatives à l'élargissement, sortir dans le meilleur des cas renforcée, en tous cas indemne. C'est ainsi que le Conseil et la Commission avaient eu pour objectif politique d'utiliser la dynamique créée par les négociations d'adhésion afin d'atteindre un approfondissement des structures communautaires existantes. Qu'en est-il pour la BEI ? Comment prépare-t-elle l'arrivée des nouveaux pays ? Quels choix opère-t-elle, aussi bien en ce qui concerne ses structures financières que ses organes décisionnels ?

1.2.1.

Sur quelles bases modifier le capital de la banque ?

C'est une année après le sommet de La Haye, en décembre 1970, que sont présentés, dans un

mémorandum²¹, les premiers travaux de la BEI relatifs aux problèmes juridiques et financiers posés par l'élargissement de la CEE. Que signifie l'élargissement pour l'institution ? Quelles modifications doit-il engendrer ? Mais auparavant, quelles positions la banque doit-elle adopter ? Ce faisant, les auteurs de ce travail de réflexion partent du principe que la règle adoptée au niveau communautaire – tout nouvel État membre doit accepter l'ensemble de l'acquis communautaire au moment de son adhésion – doit s'appliquer aussi à la BEI et que, devenant membre de la CEE, un nouvel État devient systématiquement actionnaire de la BEI, conformément à l'article 129, paragraphe 2, du traité CEE.

La première problématique importante alors abordée dans le mémorandum concerne la participation des nouveaux pays au capital de la banque. En effet, pour calculer leur quote-part, il faut auparavant que ce capital et l'ensemble des fonds propres de la banque soient révisés en fonction de l'état du bilan comptable au moment de l'entrée en vigueur des accords d'adhésion. Par ailleurs, les auteurs du mémorandum savent que la fixation des parts des nouveaux pays membres est une question largement politique. Mais ils présentent quelques propositions de solutions sur la base d'expériences historiques et pratiques, ainsi que sur le plan technique. D'abord, ils rappellent le modèle initial de 1958, pour lequel la part de capital à payer par les États membres se calculait à partir du produit intérieur brut (PIB) mais aussi sur la base du résultat d'accords politiques. C'est ainsi que la quote-part de l'Italie fut proportionnellement un peu plus élevée que prévu

²⁰ Föcking soutient même la thèse qu'il ne faut pas s'attendre à une concentration renforcée des financements de la BEI sur des régions peu développées, compte tenu des structures décisionnelles de l'époque. En effet, ce sont le conseil des gouverneurs et le conseil d'administration, deux organes largement politiques, composés de représentants des États, qui prennent des décisions sur la politique de gestion et l'octroi de prêts. Voir à ce sujet : Föcking, J., op. cit., p. 193.

²¹ Archives BEI, boîte XXXI.11, mémorandum au sujet de l'adhésion à la BEI de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège du 18 décembre 1970.

puisqu'on s'attendait à ce que ce pays bénéficie davantage des prêts de la banque²². Le mémorandum de la BEI de décembre 1970 propose alors pour le calcul du nouveau capital de départ et des parts respectives des nouveaux États membres une méthode mixte de calcul. Celle-ci prévoit une augmentation du capital souscrit de 1 à 1,380 milliard d'u.c. et une participation britannique à hauteur de 21,74 % qui serait ainsi aussi élevée que celle de la République fédérale d'Allemagne et de la France. Pour le Danemark, on prévoyait une part de 2,90 %, pour la Norvège 2,17 %, pour l'Irlande 0,73 %²³.

La BEI propose également une participation des nouveaux membres à ses réserves, issues notamment des excédents de gestion de la banque et créées consécutivement au refus des actionnaires, dès les origines, de percevoir le versement de dividendes. En effet, la banque souligne clairement que sa capacité de crédit se définit sur la base de la relation entre ses réserves et son capital. Le niveau des réserves financières accumulées doit également guider l'activité de la banque dans les États associés et outre-mer. Si l'on veut poursuivre avec autant de succès ce travail, désiré et apprécié par la Communauté et les États membres, alors il faut augmenter les réserves par des participations des nouveaux membres²⁴. En conséquence, il est proposé de fixer la participation des nouveaux membres aux réserves de la banque de façon proportionnelle à leurs parts respectives de capital. Selon le mémorandum, il faut ainsi, pour déterminer le montant total à fournir par les nouveaux membres, trouver un accord entre ceux-ci et les anciens membres et faire approuver

cette décision par le conseil des gouverneurs, de préférence à la majorité qualifiée²⁵. Contrairement à ce qui s'est produit lors de la création de la BEI, les paiements doivent être effectifs au moment de l'adhésion, en particulier par la pleine participation aux réserves. En effet, la banque dispose d'une organisation bien établie et pourra débiter immédiatement ses activités dans la Communauté élargie, tout en prenant en compte certaines exceptions réglementaires pour les nouveaux membres les moins performants²⁶.

1.2.2.

Le premier élargissement des organes décisionnels

En ce qui concerne la composition des comités, le mémorandum de décembre 1970 juge opportun d'élargir le conseil des gouverneurs de six à dix membres. Les modalités de vote à la majorité simple ou qualifiée, et à l'unanimité, seront conservées, ainsi que la règle qui prévoit que la majorité simple n'est atteinte que lorsque 40 % du capital émis est représenté. En maintenant cette disposition, une coalition de six pays (Belgique, Danemark, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Norvège) peut former une majorité simple avec 17 % du capital. Il est également proposé de lever l'obligation d'une décision à l'unanimité au profit d'une prise de décision à la majorité qualifiée en cas d'augmentation du capital social et d'octroi de prêts à des emprunteurs hors de l'espace européen d'autorité des États membres, afin d'éviter qu'un seul État ne bloque de telles décisions. Les deux autres points pour lesquels l'unanimité était prévue jusque-là (interruption de l'activité de la

²² Cette question est traitée dans la première partie de l'ouvrage, relative à la création de la banque.

²³ Archives BEI, boîte XXXI.11, mémorandum au sujet de l'adhésion à la BEI de la Grande-Bretagne, etc., op. cit., tableau p. 5.

²⁴ Ibidem, tableau p. 6.

²⁵ Ibidem, p. 6.

²⁶ Ibidem, p. 7. C'est ainsi qu'un paiement sous la forme de bons du trésor est envisagé.

banque et définition des activités incompatibles avec l'exercice d'une fonction dans le conseil d'administration) sont considérés par les auteurs du mémorandum comme moins significatifs. Ici aussi, ils conseillent une prise de décision à la majorité qualifiée. La BEI deviendrait ainsi une institution européenne qui prend les décisions au plus haut niveau uniquement à la majorité simple ou qualifiée²⁷. Le déroulement ultérieur des négociations d'adhésion doit déterminer s'il est possible d'imposer cette forme de démocratisation des processus décisionnels au niveau européen au début des années 1970.

Contrairement au cas du conseil des gouverneurs, les auteurs du mémorandum recommandent un changement significatif du processus de désignation pour le conseil d'administration afin de ne pas le laisser s'agrandir de façon démesurée. Plusieurs possibilités sont discutées. On propose l'élargissement du conseil d'administration de douze à dix-sept membres, ayant tous un suppléant. Les quatre plus grands États (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) disposeront chacun de trois membres et de trois suppléants, la Belgique et les Pays-Bas d'un membre et d'un suppléant, alors que le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg et la Norvège nommeront un membre ou un suppléant. La Commission bénéficie comme auparavant d'un membre et d'un suppléant²⁸. Le processus décisionnel au sein du conseil d'administration, qui reposait à deux exceptions près sur des décisions à la majorité simple, est jugé praticable. Seul le cas où l'unanimité est exigée – rejet ou adoption d'une prise de position négative au sujet d'un prêt ou d'une garantie par le comité

de direction ou la Commission – mérite une révision à cause de la relative hétérogénéité du nouveau conseil d'administration. On recommande à la place une prise de décision à la majorité qualifiée²⁹.

Enfin, pour le comité de direction, le mémorandum prévoit une vice-présidence supplémentaire. L'élargissement du comité de vérification est envisageable bien qu'un roulement dans sa composition soit suffisant pour garantir les intérêts de chaque État membre³⁰.

1.2.3.

La mise en œuvre progressive des décisions

Au cours de l'année 1971, les prévisions de la BEI se concrétisent parallèlement à la progression des négociations d'adhésion des pays candidats. Alors que les réflexions de décembre 1970 sont de nature plutôt théorique, elles deviennent de plus en plus concrètes au cours de l'automne 1971. En novembre 1971, on peut déjà réaliser un plan de travail dans des domaines divers. Celui-ci prévoit de conclure avant la fin de l'année les préparatifs visant à introduire l'anglais comme nouvelle langue de travail de la banque aux côtés du français. De plus, le secrétariat général doit être élargi à une personnalité originaire du Royaume-Uni. Il faut également rechercher un terrain à bâtir, car l'ancien siège de la banque ne sera plus suffisant après l'élargissement et l'augmentation de personnel qui y est nécessairement liée. L'espace de documentation et la bibliothèque doivent être agrandis en conséquence, en particulier pour accueillir la

²⁷ Archives BEI, boîte XXXI.11, mémorandum au sujet de l'adhésion à la BEI de la Grande-Bretagne, etc., op. cit., tableau p. 8-10.

²⁸ Ibidem, tableau p. 11.

²⁹ Ibidem, p. 12.

³⁰ Ibidem.



Un conseil d'administration remanié. À l'occasion du premier élargissement, c'est toute la structure organisationnelle de la banque qui est modifiée pour accueillir les nouveaux États membres. Le conseil des gouverneurs comprend trois nouveaux ministres. À l'issue de négociations complexes tant la question politique de la représentation des «petits États» a été délicate, la structure du comité de direction et du conseil d'administration a été modifiée. Il s'agissait de tenir compte à la fois de la participation au capital de la banque des États membres pour fixer le nombre de leurs représentants, mais aussi de permettre à tous d'exercer des fonctions au sein des organes de la banque, sans engendrer une inflation trop importante, particulièrement pour les administrateurs. À l'issue du premier élargissement, dix-huit administrateurs et dix suppléants forment le conseil d'administration de la banque. La photo illustre ce conseil élargi, réuni en 1979 exceptionnellement dans les locaux de la Cour de justice, à Luxembourg. Sont au premier plan, de gauche à droite, Chris Sibson et Eugenio Greppi. En arrière-plan de la photo, on observe le comité de direction et le secrétaire général de la banque (de gauche à droite, MM. Esselens, Steffe, Le Portz, Lenaert, Bombassei et Ross).

documentation relative aux systèmes économiques et financiers des nouveaux États membres³¹. Parallèlement à ces mesures, il faut préparer les négociations avec les États associés, qui, au vu de l'élargissement prévu, ont déjà demandé une augmentation de leurs prêts³².

Pour le premier semestre de 1972, les mesures prévues sont la mise en place de relations régulières

entre le comité de direction et les nouveaux États membres ainsi que le développement d'un réseau de contacts. Il convient en outre d'analyser soigneusement les pratiques financières de ces nouveaux membres et de les prendre en compte dans les activités à venir de la banque. De plus, il faut identifier des sphères d'influence potentielle pour la BEI au sein des institutions européennes élargies, comme par exemple le secteur de la politique

³¹ En 1970, la BEI compte 194 collaborateurs, en 1975, ils sont déjà 359. Voir le chapitre 2 dans la cinquième partie de cet ouvrage, ainsi que l'annexe n° 2, tableau 9, p. 354.

³² Archives BEI, boîte XXX.4, «Calendrier des travaux de la banque en liaison avec l'adhésion de nouveaux États membres», novembre 1971.

régionale, ainsi que le domaine du développement technologique. Par ailleurs, il convient d'adapter les procédures de recrutement du personnel aux nouvelles conditions et enfin d'évaluer les coûts supplémentaires engendrés par l'augmentation du personnel et les investissements en matériel nécessaires³³.

Au deuxième semestre de 1972, les traductions vers l'anglais des documents internes à la banque doivent être achevées, la banque doit avoir engagé suffisamment de spécialistes des nouveaux États membres et les premiers projets de soutien dans ces États doivent être préparés³⁴. Avant la fin de la décennie, il s'agit d'ouvrir des comptes BEI dans les nouveaux États membres, d'emménager dans les nouveaux bureaux et de réaliser un nouvel organigramme des postes. Pour 1973, enfin, est prévue la première session du conseil des gouverneurs dans sa nouvelle composition. Le nouveau conseil d'administration doit également être installé dans l'intervalle, et les nouvelles prises de fonction nécessaires à la suite de l'élargissement avoir eu lieu. Pour terminer, il s'agit d'avoir préparé les négociations avec les États africains membres du Commonwealth³⁵ et, en lien avec ceci, de procéder au renouvellement de l'accord de Yaoundé³⁶.

Les réflexions qui précèdent le premier élargissement montrent clairement que la direction de la BEI a essayé, au vu des changements à prévoir, d'utiliser les mesures d'adaptation et de restructuration

pour optimiser le fonctionnement de la banque. À cet égard, les projets de modification des majorités nécessaires au conseil des gouverneurs et au conseil d'administration méritent particulièrement d'être mentionnés. Manifestement, les réflexions partent du principe qu'un élargissement de ces comités rendra en soi la prise de décision plus difficile. On a voulu contrecarrer cette tendance en diminuant le nombre de décisions prises à la majorité.

Les négociations sur la nouvelle formulation des statuts de la BEI à la suite de l'élargissement ont lieu dans le courant de l'année 1971. Les propositions de la banque, telles que formulées dans le document de réflexion de 1970, ne peuvent toutes s'imposer. Ainsi, le montant du capital après l'adhésion des nouveaux États membres s'élève à un montant supérieur à celui prévu et correspond au 1^{er} janvier 1973 à 2,025 milliards d'u.c.³⁷ Le conseil d'administration est plus large que ce qui était souhaité par la banque et s'élève à dix-neuf membres et dix suppléants. Alors que la composition du conseil des gouverneurs diminue comme prévu, diverses propositions coexistent au sujet de la taille future du comité de direction. C'est ainsi que le vice-président Meyer-Cording s'adresse en septembre 1971 au représentant allemand auprès de la CEE en lui demandant de veiller à ce qu'une seule vice-présidence supplémentaire, prévue pour un représentant britannique, soit créée par le Conseil de ministres. À son estime, prévoir un poste supplémentaire pour les petits États n'est

³³ Archives BEI, boîte XXX.4, «Calendrier des travaux...», op. cit.

³⁴ Ibidem.

³⁵ La question de l'activité de la BEI dans les pays du Commonwealth est évoquée dans le chapitre 3 de la troisième partie de l'ouvrage.

³⁶ Archives BEI, boîte XXX.4, «Calendrier des travaux...», op. cit.

³⁷ Dans le contrat d'adhésion signé le 22 janvier 1972, le capital s'élève à 2,070 milliards d'u.c. À la suite de son rejet par le référendum norvégien, cette somme fut réduite de 45 millions d'u.c. qui représentent la quote-part de la Norvège.

pas adapté au vu de leur faible importance économique. Une telle décision ne ferait que nuire à la capacité de travail du comité de direction³⁸. La note verbale jointe à ce document montre à quel point la BEI désire limiter le comité de direction à cinq personnes. On y souligne de façon explicite qu'en cas de création de deux postes supplémentaires, une majorité de quatre voix serait nécessaire à la prise de décision, ce qui signifierait une complication considérable du travail. De plus, un comité de direction de six membres est clairement surdimensionné pour une banque de la taille de la BEI. La Banque mondiale, d'une dimension tout autre, a longtemps été dirigée uniquement par un président et un vice-président³⁹. À ce sujet, la banque parvient à s'imposer : jusqu'à l'adhésion de la Grèce, le comité de direction reste limité à cinq personnes.

1.2.4. L'adhésion de la Grèce

Aboutissement naturel de relations particulières établies en vertu du traité d'association de 1961, l'adhésion de la Grèce à la CEE devient effective le 1^{er} janvier 1981, portant la Communauté à dix membres. Si le nouvel adhérent bénéficie d'une période de transition dans le domaine de l'agriculture pour aligner progressivement ses prix sur les prix communautaires, l'abolition des contingents dans l'industrie est immédiate, et celle des droits de douane programmée sur cinq ans. Sa contribution

au budget communautaire doit atteindre 500 millions d'écus en 1985. Petit pays surtout agricole, la Grèce, du fait de son association à la CEE, pouvait prétendre à ce titre à des prêts de la BEI. Elle en devient, au 1^{er} janvier 1981, comme ce fut le cas pour les pays adhérant en 1973, membre à part entière.

L'élargissement de la BEI à la Grèce se déroula dans des conditions relativement aisées, si l'on doit comparer avec ce qui se passa en 1973. Il faut dire que «l'adhésion d'un dixième membre était déjà prévue»⁴⁰ : la Grèce occupe la dixième place préparée naguère pour la Norvège. Les administrateurs donnent leur accord pour une participation de la Grèce au capital de la BEI à hauteur de 112,5 millions d'écus, sur un total de 7,2 milliards d'écus. Avec ce montant, elle arrive juste après les 210 millions octroyés par le Danemark et avant les 52,5 millions représentant la part de l'Irlande⁴¹.

En ce qui concerne les organes décisionnels, un Grec entre au conseil des gouverneurs. Il s'agit en 1981 du ministre suppléant de la coordination, Ioannis Paleokrassas. À l'instar de ce qui se passe pour le Conseil de ministres, la majorité qualifiée passe alors à quarante-cinq voix⁴² sur soixante-trois, dont cinq pour la Grèce. Enfin, la Grèce obtient la présence d'un représentant au conseil d'administration de la banque et partage avec le Danemark et l'Irlande, un siège d'administrateur suppléant⁴³.

³⁸ Archives BEI, boîte XXX.10, note de Meyer-Cording à l'ambassadeur Sachs, 20 septembre 1971.

³⁹ Archives BEI, boîte XXX.10, note verbale au sujet de la composition du comité de direction de la BEI, 21 septembre 1971.

⁴⁰ «La Grèce et la Communauté européenne», *Europe en formation*, n° spécial 233, août-octobre 1979, p. 16.

⁴¹ Archives BEI, document 80/398 pour le conseil d'administration du 12 décembre 1980, CA/155/80, «Adhésion de la Grèce à la CEE – Protocole n° 1 concernant la Banque européenne d'investissement».

⁴² Auparavant, c'étaient quarante-et-une voix.

⁴³ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 12 décembre 1980, CA/156/81, p. 12.

Mise en valeur de tourbières en République d'Irlande. L'entreprise Bord Na Móna bénéficie en 1976 d'un prêt de la BEI d'un montant d'environ 20 millions d'u.c. pour un investissement global d'un peu plus de 50 millions d'u.c. et destiné à la valorisation énergétique des sols tourbeux d'Irlande. En effet, la forte teneur en matière organique de la tourbe en fait un très bon combustible, une fois séchée. Elle peut alors alimenter des centrales électriques spécifiques à l'instar de celle de Ferbane dont les tours de refroidissement traduisent dans le paysage cette activité énergétique originale. Ce projet participe à la fois au développement économique de la région, mais également à la recherche d'une diversification des ressources énergétiques de la Communauté dans une période de crise pétrolière.

En fait, le plus grand défi posé à la BEI par l'adhésion de la Grèce, anticipé dès sa demande d'adhésion, concerne son activité future dans ce pays qui «voudra largement profiter»⁴⁴ des possibilités de prêts offertes par la banque, se traduisant ainsi «par des transferts financiers et par des modifications des parts affectées aux États les plus riches dans certains Fonds communautaires»⁴⁵.

1.3. Quel impact pour la banque ?

Avec l'augmentation du capital et l'augmentation des réserves, le champ d'action financier de la BEI s'est considérablement accru à la suite des deux premiers élargissements de la CEE, tout comme, par analogie, son espace d'action.

Avec l'Irlande, c'est un État aux structures économiques relativement faibles qui fait son entrée dans la CEE. Elle devient rapidement, aux côtés de l'Italie du sud, un point clé du soutien de la BEI, comme le montrent les montants relativement élevés qui lui ont été accordés rien qu'entre 1973 et 1980⁴⁶. La banque a ainsi participé de façon considérable au «miracle économique irlandais» depuis les années 1990. Elle s'est efforcée de soutenir les efforts du gouvernement irlandais pour attirer des investisseurs étrangers, pour y favoriser l'implantation de zones industrielles spécialisées dans les hautes technologies, pour diminuer le chômage et pour favoriser le développement économique du pays dans son ensemble.

Grâce aux crédits en provenance de Luxembourg, le gouvernement irlandais finança, entre autres, la construction de bâtiments industriels prêts à l'emploi, ainsi que l'infrastructure qui y était nécessaire, comme la modernisation du système de communication, la construction de nouvelles routes et de nouvelles centrales. L'industrie irlandaise obtint d'autres prêts pour transformer les produits de l'agriculture et l'utilisation des ressources locales, même si ce fut dans une nettement moindre mesure⁴⁷.

Le Royaume-Uni profite également de façon surproportionnée des prêts et des garanties de la BEI, pendant les premières années de son adhésion. Dans les années 1970, le pays se trouve dans une phase de changement structurel considérable. La BEI le soutient par des prêts individuels et globaux à l'industrie du centre de l'Angleterre, surtout dans les domaines de la sidérurgie, des charbonnages et de la construction navale. Les emprunteurs sont principalement les gros consortiums industriels étatiques ainsi que des firmes actives dans le pétrole de la mer du Nord. Pour ce secteur en particulier, les crédits mis en jeu revêtaient également un impact pour l'ensemble de la CEE. Leur octroi permit en outre la création d'un grand nombre d'emplois en Écosse, qui était restée jusque-là structurellement attardée. Ainsi, les objectifs de base de la politique régionale européenne avaient été suivis tant du point de vue de l'efficacité de l'activité que sur le plan de la modernisation économique qui devait en résulter. Il en alla de même pour les prêts destinés

⁴⁴ Archives du ministère français de l'économie et des finances, B 50 501, Association et adhésion de la Grèce au marché commun (1961-1980), note de J. de Larosière pour le ministre, «Élargissement des Communautés européennes», 20 mai 1977.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Meyer, B., *Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Cologne, 1984, p. 315.

⁴⁷ Ibidem, p. 240.



au renouvellement du système anglais d’approvisionnement en eau et pour les très nombreux crédits pour raccorder les infrastructures écossaises aux régions clé du sud de l’Angleterre, en particulier dans les domaines de la fourniture d’énergie, des télécommunications et des infrastructures routières⁴⁸.

En comparaison avec l’Irlande et le Royaume-Uni, les besoins en crédits du Danemark sont bien moins élevés. Les prêts de la BEI vont à des projets d’infrastructure au Groenland, à nouveau prioritairement dans le domaine des télécommunications et

de la fourniture d’énergie, ainsi qu’à de gros projets industriels dans des zones de soutien à l’ouest et au nord de l’espace de concentration autour de Copenhague⁴⁹.

La Grèce, qui adhère à la Communauté en 1981, est un pays aux déséquilibres marqués, où dominent les zones de montagne en voie de dépopulation au profit de quelques grands centres urbains comme Athènes. La montée en puissance des prêts en direction de ce pays est rapide, en raison de l’expérience acquise à travers l’accord d’association antérieur. Entre 1981 et 1985, la Grèce bénéficie de près de 12 % des prêts accordés par la banque au titre du développement régional. Les opérations sont pour l’essentiel consacrées au développement des infrastructures qui représentent les trois quarts des prêts en 1985 : télécommunications, routes, aéroports et aménagements portuaires. Ce sont aussi des investissements dans le domaine énergétique, en particulier l’hydroélectricité. Les secteurs agricoles et industriels, aux structures dispersées et de petite ou moyenne dimensions, sont particulièrement désignés pour l’attribution de prêts globaux qui transitent par la Caisse des dépôts et consignations ou la Banque agricole de Grèce.

En ce qui concerne les critères d’octroi de crédits de la BEI aux nouveaux membres, il faut prendre en compte le fait que, jusqu’au milieu des années 1980, il n’y a pas encore de définition officielle de la politique régionale de la CEE. En conséquence, les comités de la banque responsables de l’octroi de moyens doivent orienter leur action en fonction des domaines de soutien et de développement nationaux, qui sont formulés selon des critères

⁴⁸ Meyer, B., op. cit., p. 238.

⁴⁹ Ibidem, p. 245.

Projet Lewis Offshore en 1974. Si les Outer Hebrides sont célèbres pour le Harris Tweed du fait d'un élevage important de moutons, il n'en demeure pas moins que ces îles situées au nord-ouest de l'Écosse constituent un avant-poste pour toutes les activités qui peuvent se dérouler en mer du Nord, telles que la recherche et l'exploitation de ressources pétrolières. Certaines plateformes pétrolières sont en effet toutes proches et représentent une aubaine dans le contexte du premier choc pétrolier. La BEI participe ainsi au financement de l'aménagement d'un chantier de construction d'éléments en acier pour ces installations pétrolières offshore, norvégiennes ou britanniques, par un prêt de 7,7 millions d'u.c. octroyé à l'entreprise Lewis Offshore Limited. Le projet se situe à Stornoway, sur un terrain de 60 000 m² concédé à la société promotrice par les autorités locales qui voient dans ce chantier un moyen d'employer une main-d'œuvre disponible. La présence de profondeurs marines importantes le long des côtes de l'île de Lewis fut également un critère pour la localisation de ce chantier qui nécessite le passage de grandes plateformes en béton, dont certains éléments doivent être assemblés au large.



Vue aérienne d'une plateforme pétrolière en mer du Nord. La BEI participa à l'extension des installations de production pétrolière dans l'offshore danois de la mer du Nord. Le prêt de 10 millions d'u.c., accordé en septembre 1975 à l'entreprise Dansk Borelskab A/S, doit couvrir 40 % du coût du projet qui consiste dans l'acquisition et la mise en place de plateformes pour l'exploitation du gisement d'hydrocarbure de Dan Felt.

Aéroport de Godthåb au Groenland. La BEI participe en 1977 à la construction d'un aéroport près de la capitale du Groenland, qui doit permettre de supprimer les liaisons en hélicoptère depuis l'aéroport principal de l'île, celui de Søndre Strømfjord. L'intervention de la banque doit notamment couvrir la construction d'une aérogare, d'une tour de contrôle, de magasins pour le matériel aéronautique, d'un parking, mais aussi de voies d'accès et d'une piste de 30 mètres de large et de 950 mètres de long qui peut être prolongée vers le sud. L'aire de stationnement doit pouvoir recevoir deux avions DCH-7 et deux hélicoptères. Territoire autonome rattaché au Danemark, le Groenland, qui bénéficie d'une large autonomie politique depuis 1979, décide par référendum, en 1982, de ne plus appartenir à la CEE et à la CECA.



La Grèce, qui vient d'adhérer à la CEE, bénéficie en 1981 d'un prêt de la BEI de 15 millions d'écus pour la restructuration de son système de contrôle du trafic aérien. Ce prêt est accordé au ministère grec de la coordination, à destination de l'autorité de l'aviation civile. Il doit bénéficier à l'achat de radars, à la modernisation de systèmes de radio-communications et permettre d'aider la navigation aussi bien pour les aéroports d'Athènes, que de Thessalonique, de Rhodes ou encore d'Heraklion en Crète.



différents, et accorder une préférence aux projets qui rencontrent les priorités des États membres⁵⁰. Même si le travail de la BEI à cet égard peut être considéré rétrospectivement comme couronné de succès, le manque de clarté sur les bases d'une politique régionale spécifique a permis aux nouveaux États membres qui ont adhéré à la CEE pour des motifs économiques de recourir largement aux

ressources de la BEI. Sur la base de cette constatation, et sous la pression d'élargissements de la Communauté à venir, la nécessité de développer une véritable politique régionale qui puisse englober l'ensemble de l'espace communautaire et qui accorde moins d'importance aux particularités et besoins nationaux devient évidente.

Jürgen Elvert

⁵⁰ Archives BEI, boîte XXIX.2, «Note of a meeting held in HM Treasury at 10:15 am», 27 janvier 1972, p. 2.

La BEI de 1973
au milieu
des années 1980 :
changement
d'échelle
et évolution
des activités



Nouvelles données économiques et redéploiement des activités de la BEI en Europe

En 1973, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande deviennent membres de la CEE, contribuant à accroître sa puissance économique et commerciale⁵¹. Dans le même temps, les bouleversements monétaires internationaux et la crise pétrolière d'octobre 1973 secouent les économies européennes de manière durable et profonde. Pourtant, le développement de l'Europe économique se poursuit, pas à pas, au gré de politiques communautaires qui s'élaborent pour répondre aux défis des élargissements et pour permettre le retour de la prospérité en luttant contre le chômage et l'inflation. Ces efforts ne freinent pas l'ouverture de la CEE vers la Méditerranée puisqu'en 1981, la Grèce devient le dixième membre du marché commun, tandis que les négociations pour l'adhésion de l'Espagne et du Portugal sont entamées. Dans ce contexte, la BEI, présidée durant de nombreuses années par Yves Le Portz, a d'abord été invitée à élargir ses activités à de nouveaux pays européens dont certains connaissent des difficultés régionales importantes, comme l'Irlande ou la Grèce. Ses opérations annuelles de financement progressent rapidement en faveur de l'Europe des Dix, révélant ainsi son aptitude à répondre aux missions qui lui ont été imparties mais soulignant également l'ampleur persistante des besoins, alors même que, d'une manière générale, les économies européennes, et aussi celles des régions les moins développées, ont progressé depuis la signature du traité CEE. Mais des écarts subsistent. La crise énergétique et la récession qui fait suite aux «trente glorieuses» ont mis en relief des éléments de fragilité en faveur desquels la BEI est appelée à intervenir, conformément à plusieurs directives du Conseil européen et du Conseil de ministres.

2.1. S'adapter aux changements économiques et aux projets européens

Dans l'ensemble des pays industrialisés, le taux de croissance du PIB ralentit à partir de 1973 – pour certains d'ailleurs avant même le choc pétrolier – révélant quelques faiblesses économiques antérieures. L'inflation s'accélère, le chômage se développe, la production stagne et un mot nouveau apparaît pour définir la récession des années 1970 : la stagflation. Cette situation économique ne résulte pas seulement du choc pétrolier, elle provient aussi des désordres monétaires que connaît l'économie mondiale dès la fin des années 1960. Toutefois, la crise monétaire et économique a pour conséquence la réactivation de projets européens destinés à renforcer l'intégration des économies dans un contexte dégradé par rapport à la croissance des années 1960. Ces projets, mais aussi l'environnement économique plus incertain, présentent un défi pour la banque qui doit, sur la base des objectifs initiaux qui lui ont été fixés, répondre à des besoins encore plus précis et adapter aussi bien ses opérations de prêts que d'emprunts en fonction d'éléments nouveaux, comme la création du nouvel instrument communautaire (NIC) ou de l'écu.

2.1.1. La BEI et les vicissitudes de l'union monétaire

Sans aborder de manière spécifique les questions relatives à l'Union économique et monétaire (UEM) puis au système monétaire européen (SME), il est intéressant d'en noter certains aspects, car ces réalisations ont des conséquences sur l'activité

⁵¹ Pour de plus amples développements sur les premiers élargissements de la CEE et leur impact sur les activités de la BEI, voir le chapitre précédent.

de la banque qui, à travers ses services et ses dirigeants, a d'une manière ou d'une autre participé à leur élaboration et à leur mise en œuvre. Il en est ainsi, par exemple, des nombreuses études et discussions relatives à la création d'une monnaie unique.

Lors du sommet de Paris du 19 au 21 octobre 1972, qui se tient à Neuf par anticipation, deux objectifs principaux sont définis : d'une part, la transformation des rapports entre les membres de la CEE en une union européenne au cours des années 1980 (même si le terme demeure volontairement vague, il s'agit bien d'un projet d'intégration politique), et d'autre part, la réalisation pour 1980 d'une UEM⁵², projet d'un intérêt particulier ici mais dont les origines sont plus anciennes.

En effet, le marché commun s'est constitué à une époque où le système monétaire international était stable, c'est-à-dire avec des parités fixes entre les différentes monnaies, exprimées en dollar et convertibles à taux fixe du dollar en or. Mais au cours des années 1960, les turbulences monétaires apparaissent puis s'amplifient. À partir de 1968, le mark commence à s'apprécier, tandis que le franc français se déprécie à la suite de la crise de mai. Dans le même temps, la Commission européenne présente aux États membres des projets tendant à considérer l'union monétaire comme un développement nécessaire du marché commun. Aussi, à la suite de la conférence de La Haye de 1969, le Conseil de ministres de la CEE confie l'étude de ces questions à un comité présidé par le Premier ministre luxembourgeois, Pierre Werner, qui, en octobre 1970, sur la base du rapport du

commissaire européen aux affaires économiques, Raymond Barre, présente un plan, que l'on a coutume d'appeler le «plan Werner»⁵³. Ce plan propose la réalisation d'une union économique et monétaire à l'horizon de l'année 1980, en trois étapes, qui doit aboutir à la création d'une monnaie commune après l'harmonisation des politiques économiques nationales. Il esquisse également les contours d'un centre décisionnel indépendant des États et ayant compétence en matière de politique économique. Il propose enfin la création d'un système européen de banques centrales qui pourrait prendre des décisions sur le plan monétaire et sur celui du crédit. Trop supranationale au goût des Français, cette proposition est d'abord catégoriquement rejetée. Par ailleurs, et les travaux et discussions auxquelles participe la BEI en témoignent, des divergences profondes divisent les partisans d'une convergence préliminaire des économies avant toute action sur les monnaies et ceux qui souhaitent le soutien des monnaies des pays dont les économies souffrent le plus de l'inflation.

À ces oppositions de doctrine et de méthode s'ajoutent les turbulences monétaires consécutives à la décision du président américain Richard Nixon de suspendre la convertibilité du dollar en or. C'est l'abandon progressif du système de Bretton Woods qui soumet les monnaies européennes à d'intenses fluctuations, alors même que le projet d'intégration monétaire était fondé sur des parités fixes... Les pays de la CEE tentent d'abord de résister et créent le 21 mars 1972 un espace monétaire de relative stabilité, le «serpent» européen. Mais ce système

⁵² Archives nationales (Paris), Fonds de la présidence de Georges Pompidou, SAG2/65, préparation de la conférence au sommet.

⁵³ Sur la question de l'union économique et monétaire, voir notamment Bruneteau, B., *Histoire de l'unification européenne*, collection «Prépa», Armand Colin, Paris, 1996, p. 117.

La BEI, les conséquences des bouleversements monétaires des années 1970 et l'Italie

La fin du «gold exchange standard» de l'été 1971 et le premier choc pétrolier de 1973 modifièrent les stratégies des institutions financières visant à garantir la valeur réelle de leurs crédits face à la hausse de l'inflation et aux oscillations des taux de change.

Les accords de Washington signés à la fin de 1971 avaient en effet créé le «dollar standard» prévoyant une dévaluation moyenne de la monnaie américaine de 11 % ainsi que de nouvelles marges de fluctuation des valeurs des devises ($\pm 2,25$ %), augmentant ainsi les risques pour les institutions financières de subir des pertes dues aux variations des taux de change. La naissance, en 1972, du «serpent monétaire» – limitant les marges de fluctuation entre les pays communautaires à $\pm 1,125$ % – puis du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) ne diminuèrent que partiellement ces risques. De plus, en 1973, la fin du «dollar standard» à la suite du refus du Japon de soutenir la monnaie américaine de plus en plus faible sur le marché monétaire, et, surtout, les choix de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) concernant le prix du pétrole qui connut une hausse de plus de 400 % en douze mois, rendirent plus difficile le respect des règles du «serpent monétaire». L'Italie, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni, dont la devise comptait parmi les plus faibles, en sortirent les uns après les autres.

Cette situation conduisit la BEI à modifier la stratégie qu'elle appliquait aux prêts accordés à ces pays. Ainsi, pour éviter les risques de dévaluation, elle utilisa surtout des devises fortes tel le deutsche mark, ce qui protégea ses crédits. Pendant les années 1970, le développement des régions les moins développées de l'Europe fut donc financé en leur faisant payer le coût de leur faiblesse monétaire. La naissance de l'écu en 1979, l'amélioration de la conjoncture économique des années 1980 et la baisse de l'inflation ne solutionnèrent pas le problème des risques liés à la dévaluation des devises (surtout pour l'Italie dont la devise avait une marge de fluctuation de 6 %). Dès lors, la BEI n'apporta pas de changements notables à sa politique.

Cet état de fait fut accepté par l'ensemble des pays de la Communauté obtenant ainsi des prêts en devises fortes à des taux «impossibles» à décrocher auprès d'autres institutions financières (surtout pour les emprunteurs issus des pays aux devises plus faibles). De plus, les risques de pertes liées à la fluctuation du taux

de change étaient à charge de l'État garantissant les projets. Les lois italiennes 876/73 (concernant le Mezzogiorno) et 956/76 (concernant le centre et le nord de l'Italie) réglèrent les mécanismes de financement des prêts octroyés par la BEI : l'État choisissait la devise à utiliser pour le prêt et prenait à sa charge le coût lié à la couverture du risque de change. L'Italie payait donc pour garantir l'octroi de prêts de la BEI à ses projets et accordait une aide aux entreprises concernées. Pour un pays au marché intérieur faible et devant se montrer compétitif sur les marchés internationaux, le coût à la charge de l'État était en tout cas perçu comme inférieur aux avantages globaux tirés de la réalisation des projets financés par la BEI et à la possibilité de disposer de devises fortes à des taux favorables pour l'importation de matières premières.

Paolo Tedeschi

s'étiolo à la suite des sorties de la livre sterling (juin 1972), de la lire italienne (février 1973) puis du franc français (janvier 1974). Il se réduit alors à un simple accord de fluctuation conjointe d'un groupe de plus en plus étroit de monnaies européennes autour du mark : on est bien loin de l'UEM, même si le sommet de Paris d'octobre 1972 en avait confirmé les objectifs définis par le plan Werner.

Le choc pétrolier de 1973 vient lui aussi aggraver les dissensions entre Européens sur ces projets économiques et monétaires, dans la mesure où chacun met en œuvre des solutions nationales très différentes pour contrer la crise qui, il faut bien l'avouer, les toucha de façon inégale. Toutefois, quelques recherches de solutions communes, à travers une démarche essentiellement sectorielle dont témoigne l'activité de prêt de la BEI, tentent de voir le jour, il en sera question plus loin.

Les années 1970 semblent avant tout se définir par les difficultés des États de la Communauté à élaborer et appliquer une réponse commune à la crise qui bloque le bon fonctionnement de la CEE et empêche toute nouvelle avancée en direction de l'UEM. Pourtant, le Conseil européen, en mars 1977, lance un véritable appel au renforcement de l'action communautaire dans la lutte contre le chômage et incite les États membres à prêter attention aux investissements qui tendent à s'amenuiser. La BEI prend alors la décision de renforcer ses financements à destination des régions les plus défavorisées et de celles qui sont touchées par la récession. Elle veut contribuer, «à une époque où les divergences entre les résultats économiques des différents pays de la Communauté nuisent à la cohésion interne de la CEE [...], dans une certaine mesure, à un meilleur équilibre de par la concentration de ses interventions sur les pays et les régions présentant des problèmes structurels»⁵⁴.

⁵⁴ BEI, *25 ans, 1958-1983*, BEI, Luxembourg, [1983], p. 14.

De plus, la banque reçoit certaines responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre du NIC, encore appelé «facilité Ortoli», résultat d'une volonté de la Commission de la CEE d'accroître les investissements grâce à une nouvelle source communautaire d'emprunts et de prêts et qui répond également à l'appel lancé par le Conseil européen.

Ce nouvel élan qui renforce les activités de la BEI est consolidé en 1977 – malgré l'instabilité économique et financière persistante – par la relance franco-allemande de l'idée d'intégration monétaire. Le chancelier Helmut Schmidt réclame une meilleure coordination des monnaies européennes afin d'amortir les fluctuations toujours importantes du dollar qui mettent en péril les exportations européennes, tandis qu'en France le président Valéry Giscard d'Estaing tente par tous les moyens de sortir du cycle inflation-dévaluation et souhaite une discipline monétaire plus rigoureuse. C'est ainsi qu'en décembre 1978 est créé le système monétaire européen, toutefois sans la participation du Royaume-Uni. L'entrée en fonction du SME s'accompagne de deux décisions majeures pour la BEI. D'une part, une unité de compte européenne est créée, l'écu, à partir de laquelle les parités des monnaies nationales sont désormais calculées et que la banque va pouvoir utiliser pour ses opérations, notamment d'emprunts. D'autre part, afin de venir en aide aux régions les moins prospères des États qui participent au nouveau système, le budget communautaire est invité à financer, à hauteur d'un milliard d'écus, des bonifications d'intérêt sur des prêts consentis par la BEI sur ses ressources propres ou sur celles du NIC. Ce système, équivalent à celui qui est pratiqué dans les États associés et qui bénéficie surtout à l'Irlande et à l'Italie, doit permettre de diminuer le coût des prêts mais aussi d'emprunter des sommes plus importantes pour financer un nombre accru de projets.

Ainsi, le SME pose les bases d'une activité renouvelée, enrichie de nouveaux objectifs pour la BEI. Il témoigne aussi d'une volonté de relance de l'intégration économique européenne dans un contexte de crise et de suprématie économique allemande reconnue par ses partenaires. Il confirme l'existence de deux types d'économies au cours des années 1980 : celles des pays à monnaie forte (le deutsche mark s'apprécie de 22 % entre 1979 et 1987 et le florin hollandais de 17 %) et celles des pays à monnaie faible (le franc français se déprécie de 16 % et la lire italienne de 22 %).

2.1.2.

Enjeux industriels, énergétiques et régionaux : d'autres défis pour la BEI

Si l'on a dit que la crise a bloqué le bon fonctionnement de la CEE d'un point de vue économique et monétaire, remettant en cause, au début des années 1970, la réalisation de l'Union économique et monétaire, certaines réalisations sectorielles méritent toutefois d'être citées car elles ont un impact direct sur la politique de prêt de la banque. Ainsi, les crises énergétique et industrielle qui apparaissent, mais aussi les attentes des nouveaux États membres de la CEE, amènent la Communauté à accroître son action régionale, à développer les bases d'une politique industrielle européenne et à définir des objectifs énergétiques communs faute d'une politique énergétique commune. Ces trois domaines, en faveur desquels la BEI est finalement engagée depuis 1958 dans les limites de sa mission initiale, constituent autant de possibilités de financements pour la banque, mais dans un cadre qui se précise par rapport à celui du traité CEE et qui l'amène à collaborer plus étroitement encore avec la Commission.

La conférence de La Haye est l'occasion pour le président Pompidou de formuler de nouveaux



Le douanier se fait la malle. Cette caricature de Plantu de mars 1979 publiée dans Le Monde à l'occasion de la création du SME met en valeur la naissance de l'écu appelé à voguer sur les eaux mouvementées du système monétaire international qui a bien évolué depuis les parités fixes de l'après-guerre. La BEI adopte l'écu au 1^{er} janvier 1981.

De l'unité de compte à l'écu

Si l'écu a été adopté comme unité de compte de la BEI par décision de son conseil des gouverneurs avec effet au 1^{er} janvier 1981, à l'origine, en 1958, les statuts définissaient l'unité de compte de la banque par rapport à l'or. Cette unité de compte (u.c.) représentait alors 0,88867088 gramme d'or fin, soit le même poids que le dollar avant 1971. Les taux de conversion entre cette unité et les monnaies nationales étaient calculés sur la base des parités de ces monnaies par rapport à l'or, telles qu'elles étaient communiquées au Fonds monétaire international (FMI).

Les changements fondamentaux intervenus dans le système monétaire international, l'évolution du rôle de l'or et les conséquences qui en ont résulté pour les parités ont rendu l'application de ces dispositions de plus en plus difficile, dans le sens prévu à l'origine. C'est pourquoi une première modification est intervenue à partir de la fin de 1974, avec l'alignement de l'unité de compte de la banque sur l'unité de compte européenne (UCE)⁵⁵. Les deux unités de compte, ayant la même valeur mais procédant de décisions juridiques distinctes, existaient conjointement. Ainsi, à titre intérimaire, les gouverneurs ont décidé, le

⁵⁵ Les discussions relatives à ces questions furent délicates car les Anglais notamment auraient souhaité l'adoption du droit de tirage spécial (DTS).

18 mars 1975, qu'à compter du 31 décembre 1974 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle définition et d'une nouvelle méthode de conversion de l'unité de compte de la banque, celle-ci appliquerait les taux de conversion en usage entre unité de compte européenne (UCE) et monnaies nationales dans le cadre de ses propres opérations.

L'UCE est un panier de monnaie dont la composition est la suivante :

0,828	deutsche mark	3,66	francs belges
0,0885	livre sterling	0,14	franc luxembourgeois
1,15	franc français	0,217	couronne danoise
109,0	lires italiennes	0,00759	livre irlandaise
0,286	florin néerlandais		

Afin de tenir compte du flottement des monnaies, les États membres signèrent le 10 juillet 1975 un traité portant modification des statuts de la banque, afin de permettre au conseil des gouverneurs, statuant à l'unanimité et sur proposition du conseil d'administration, de modifier la définition de l'unité de compte et sa méthode de conversion en monnaies nationales. Le 30 octobre 1977, le conseil des gouverneurs décide donc de mettre un terme à la période transitoire et d'introduire dans les statuts de la banque une nouvelle définition de l'unité de compte dont la composition est celle qui avait été utilisée pendant la période intérimaire, celle de l'unité de compte européenne.

Lors de la création du SME, l'Europe des Neuf se dote d'une monnaie de compte unique, l'écu, de même valeur et de même composition que l'UCE. Elle remplace cette dernière à partir du 1^{er} janvier 1981 dans presque toutes les statistiques et transactions financières de la Communauté. En mai 1981, le conseil des gouverneurs de la BEI adopte à son tour l'écu, acronyme d'European Currency Unit, présentant le grand avantage de rappeler la monnaie en usage en France au Moyen-Âge sous le règne des Valois. L'usage de l'écu «privé» se développe : dépôts, chèques bancaires et émissions de titres d'emprunts peuvent désormais être libellés en écus, que la BEI est l'une des toutes premières à utiliser pour émettre ses obligations.

L'écu est, comme l'UCE, un panier de monnaies dont la composition reflète la part de chaque pays membre dans la production et les échanges de biens et de services au sein de la Communauté. La composition de ce panier restera révisable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'acte unique, au 1^{er} janvier 1993.

Une redéfinition du panier de référence intervient le 17 septembre 1984 afin d'y introduire la drachme grecque.

La composition de l'écu est alors la suivante :

0,719	deutsche mark	3,71	francs belges
0,0878	livre sterling	0,14	franc luxembourgeois
1,31	franc français	0,219	couronne danoise
140,0	lires italiennes	0,00871	livre irlandaise
0,256	florin néerlandais	1,15	drachme grecque

Les taux de conversion entre l'écu et les monnaies des États membres ainsi que les principales monnaies utilisées dans les transactions internationales sont fixés sur la base des taux du marché et publiés chaque jour au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Afin d'établir les statistiques relatives à ses opérations de prêt et d'emprunt, la BEI utilise pour la durée de chaque trimestre les taux de conversion en vigueur le dernier jour ouvrable du trimestre précédent. En ce qui concerne son bilan et ses états financiers, la banque utilise les taux de conversion au 31 décembre de l'exercice concerné.

Émilie Willaert

objectifs, notamment en matière de politique industrielle européenne. Le départ du pouvoir du général de Gaulle en avril 1969 avait marqué un tournant important dans l'histoire de la construction européenne, même si nombre des objectifs qui étaient fixés par le traité CEE avaient été atteints. Toutefois, dépassant l'interprétation minimaliste de celui-ci, le célèbre triptyque de La Haye, «achèvement, approfondissement, élargissement» pose les bases d'une nouvelle politique pour l'Europe et représente un moment important, à l'instar de la conférence de Messine de 1955. C'est dans son discours du 1^{er} décembre 1969 que Georges Pompidou expose à ses partenaires l'intérêt d'une plus forte coopération industrielle et la nécessité de développer en commun de nouvelles technologies en mettant l'accent sur la recherche et le développement.

Le mémorandum Colonna, du nom du commissaire italien chargé des questions industrielles et

adopté en mars 1970 par la Commission, pose alors les bases de cette politique industrielle. Celle-ci est à nouveau débattue lors du sommet de Paris d'octobre 1972 qui invite la Commission à élaborer un «programme d'action en matière de politique industrielle, scientifique et technique». Il est présenté au sommet de Copenhague, en décembre 1973, mais nombre de ses dispositions restent lettre morte tant la crise exacerbe la concurrence et conforte les égoïsmes nationaux. Néanmoins, le bilan est loin d'être négatif car de nouveaux domaines d'action communautaire sont avancés. Dans le développement de nouvelles technologies, par exemple, apparaissent des réalisations concrètes dès la fin des années 1970, quand la BEI accepte de financer des investissements spécifiques liés à ces orientations. De plus, si l'élaboration d'une politique industrielle commune se révèle être difficile, les prêts octroyés par la banque dans ce domaine progressent. Le financement de projets industriels

La relance de La Haye

«Nous arrivons à la fin de la période transitoire. La disparition des droits de douane entre nos pays est à l'heure actuelle complète. Le marché commun agricole a été patiemment mis au point. Mais de nombreuses questions nous sont posées. Les troubles que les changements de parité monétaire ont provoqués dans le domaine des prix mettent-ils en danger l'avenir du marché commun agricole ? Le poids croissant des excédents oblige-t-il à concevoir une politique nouvelle des productions ? Les six pays sont-ils prêts à étendre l'action commune à d'autres domaines ? Entendons-nous ou non progresser dans la coordination des politiques économiques et monétaires, la coopération technologique, l'harmonisation des fiscalités, le droit des sociétés ? Voilà quelques-unes des questions auxquelles nous devrions apporter des réponses claires. [...]

Sommes-nous décidés à poursuivre la construction européenne ? [...]

Cela veut dire que nous devons sans retard travailler à développer et à approfondir l'action communautaire, notamment afin de réaliser la convergence des politiques économique et monétaire, et pour cela nous fixer une liste d'objectifs échelonnés précis et réalistes. J'aurai, sur ce point, des propositions à faire.

À l'heure où, nous le savons bien, les très grandes puissances, qu'il s'agisse de l'Union soviétique mais aussi des États-Unis d'Amérique, ne considèrent et ne peuvent considérer les problèmes européens qu'en fonction de leurs intérêts propres, nous devons à nos peuples de ranimer l'espérance d'une Europe maîtresse de son propre destin. C'est bien pour cela et dans cette pensée que j'ai pris l'initiative de cette conférence dont l'issue conditionnera non seulement l'avenir de la Communauté mais la politique future de chacune des nations ici réunies, et, en tout cas, de la France.»

Extraits du discours prononcé par Georges Pompidou, président de la République française, le 1^{er} décembre 1969 à La Haye. Fonds documentaire de l'association Georges Pompidou, discours du Président, année 1969.

prouve l'effort réel qui est fait pour moderniser les installations, renforcer la compétitivité des entreprises, développer de nouveaux procédés et des techniques plus pointues, parfois même dans un cadre transnational, à l'instar du prêt destiné à Airbus. Par ailleurs, parler d'une politique industrielle sans évoquer les petites et moyennes entreprises serait une erreur car la Communauté européenne accentue ses efforts en leur faveur, mettant en évidence leur contribution au développement économique. L'année 1983 est même proclamée «Année des petites et moyennes entreprises». Créatrices d'emplois et innovantes, les PME bénéficient des concours de la BEI sous la forme de prêts globaux depuis la fin des années 1960, ce qui témoigne de son rôle précurseur dans la réalisation d'objectifs économiques qui deviennent progressivement de véritables politiques communautaires.

Il en est de même pour un autre secteur qui retient l'attention des pays du marché commun : celui de l'énergie. La Commission européenne insistait déjà, durant les années 1960, sur le danger que représentait l'importante dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis de l'extérieur, dans un contexte où le charbon était progressivement abandonné et remplacé par le pétrole alors moins cher. La Communauté devient l'un des premiers groupes de pays importateurs de pétrole qui certes alimente sa croissance économique mais finit par peser sur sa balance des paiements, surtout quand son prix est multiplié par 11 entre 1973 et 1982. Si le traité CEE ne contient pas de dispositions en matière de politique énergétique, les traités de la CECA et de l'Euratom précisent les termes d'une collaboration dans ce domaine,

mais elle est toujours restée très timide. C'est à la suite du premier choc pétrolier que les pays de la Communauté tentent de renforcer leur coopération, sans jamais parvenir à l'établissement d'une véritable politique. Ils définissent des buts communs, proposent une coordination des investissements et se mettent d'accord pour freiner la consommation d'énergie et développer l'exploitation de celles qui existent sur leur territoire. Les questions énergétiques restent toutefois un sujet sensible pour les États qui veulent en garder la gestion. Les orientations précisées par le Conseil de ministres des Communautés en 1980 ne fixent que des objectifs indicatifs à atteindre pour le début des années 1990. Pour autant, la BEI, qui a accordé depuis toujours des financements en faveur d'infrastructures énergétiques dans le cadre d'un objectif de développement régional, va infléchir sa politique de prêt en faveur de projets spécifiquement énergétiques, destinés à diminuer la dépendance de l'Europe dans ce domaine. Elle se propose d'accroître ses investissements pour aider les États membres à construire des centrales notamment nucléaires. Elle encourage l'utilisation de nouvelles sources d'énergie telles que la géothermie⁵⁶. Elle contribue au financement de projets en Europe mais aussi en dehors de la Communauté, comme en Autriche ou en Norvège, pour diversifier des sources d'approvisionnement dans le voisinage immédiat des pays de la CEE. De plus, elle réalise, dès 1977, pour le compte de l'Euratom, des opérations de prêts afin de multiplier les sources de financement disponibles. Elle soutient également des initiatives de coopération européenne en octroyant des prêts aux consortiums Eurodif et Urenco dans le domaine de l'enrichissement

⁵⁶ On peut citer également le tourbage, comme l'illustre un prêt de la banque en République d'Irlande présenté dans le chapitre précédent, p. 126.

La BEI et les PME

«Il est aujourd’hui parfaitement évident que le redressement de l’emploi et de l’économie de l’Europe et la transformation du début de reprise qui se manifeste dans plusieurs pays en une croissance continue généralisée passent [...] par une reprise de l’investissement des entreprises, et spécialement des petites et moyennes entreprises. [...]

Les institutions financières de la Communauté européenne qui prennent part concrètement au financement des PME, c’est-à-dire surtout la BEI, mais également la CECA, interviennent par voie de prêts. [...]

Le rôle des institutions communautaires est de compléter les moyens [des réseaux nationaux complexes qui financent les PME] en octroyant aux institutions qui les composent des prêts globaux destinés au financement des petits et moyens investissements. [...]

Une première évolution a concerné le domaine des interventions : à l’origine, il y a quinze ans, les prêts globaux étaient uniquement consentis dans un objectif de développement régional, c’est-à-dire dans les régions en difficulté.

Depuis la crise du pétrole, la BEI a eu le souci d’aider les PME à rationaliser leur consommation d’énergie. À cette fin, depuis 1979, des prêts globaux ont été accordés pour des investissements petits et moyens dans l’industrie en vue de promouvoir les économies d’énergie.

Depuis novembre 1982, une troisième possibilité d’intervention beaucoup plus vaste existe. Le nouvel instrument communautaire ou NIC, pour lequel la BEI a reçu mission de gérer les opérations de prêts, peut accorder des prêts globaux pour des investissements des PME hors des régions en difficulté. Désormais, dans toute la Communauté, les PME ont potentiellement accès aux concours communautaires, quelle que soit leur localisation géographique.»

Archives BEI, 31.0069, Allocution de Yves Le Portz, président de la BEI, à la conférence de clôture de l’année européenne des PME, Strasbourg, 9 décembre 1983.

de l'uranium. Tant par le nombre de prêts accordés que par la diversité des projets financés, la BEI a largement contribué à modifier le paysage énergétique européen durant ces années de crise.

Enfin, la Communauté décide de consolider, au milieu des années 1970, ce qui constitue l'une des missions essentielles de la BEI, c'est-à-dire l'action en faveur du développement régional. Le traité CEE n'avait pas prévu de politique régionale spécifique mais avait créé la BEI pour réduire certaines disparités. La banque, tout au long des années 1960, se révèle être la seule source de financement communautaire en faveur du développement régional ; la diversité de son action dans ce domaine a été illustrée précédemment. Or, au début des années 1970, les trois pays candidats à l'adhésion exigent la mise en œuvre d'une véritable politique régionale. C'est une condition essentielle à leur entrée dans la CEE. C'est ainsi qu'à l'issue du sommet de Paris d'octobre 1972, un Fonds européen de développement régional (FEDER) est créé, vieil espoir italien qui ressurgit alors. Financé sur le budget des Communautés, géré par la Commission européenne, il accorde dès 1975 des subventions à la demande des États membres, au titre d'actions destinées à réduire les déséquilibres régionaux. Les zones géographiques d'action sont communes au FEDER et à la BEI jusqu'à la réforme des Fonds structurels à la fin des années 1980. Dans un souci d'efficacité, la banque et la Commission, plus particulièrement la direction générale en charge de la politique régionale, coordonnent leurs actions qui donnent parfois lieu à des co-financements, à l'instar du projet «Distiller», qui concerne la production de whisky écossais. L'importance de la politique régionale ainsi élaborée est illustrée par la participation de

membres de la BEI au comité de gestion du FEDER et par la présence du directeur général de la Commission européenne en charge de la politique régionale au conseil d'administration de la banque. La définition d'orientations plus précises en matière de développement régional conforte la BEI dans son ancienne mission, d'autant que de nouveaux États membres comme l'Irlande et plus tard la Grèce acquièrent un statut prioritaire tant les besoins pour rattraper le niveau de développement des autres pays membres sont importants.

2.2. Les caractéristiques essentielles de l'activité de la BEI jusqu'au milieu des années 1980

La brève description des activités de prêt de la BEI qui suit s'appuie sur l'évolution du contexte économique et financier qui vient d'être présenté et qui a orienté notablement l'action de la banque dans les pays membres de la CEE.

Il est tout d'abord important de souligner que la crise économique des années 1970 n'a pas été synonyme d'un ralentissement des financements de la BEI. Au contraire, son volume d'intervention s'accroît considérablement, et constitue, pour les États dont les économies sont fragilisées, un atout appréciable. La banque joue pleinement son rôle en mobilisant des capitaux là où ils sont disponibles pour les amener vers les pays qui en ont besoin afin d'améliorer la situation de l'emploi ou encore d'atténuer des divergences de performance économique entre les États du marché commun. Ainsi, la banque, qui avait octroyé en 1972 des prêts pour un montant de 500 millions d'u.c. dans la CEE, en consent pour près de 700 millions en 1973, dont environ 100 millions pour les



Usine de production et d'emballage de whisky en Écosse. En collaboration avec le FEDER, la BEI participe en 1975, pour un montant de plus de 20 millions d'u.c., à la construction d'un complexe consacré à la production et à la mise en bouteilles de whisky à Shieldhall, près de Glasgow, en Écosse. L'entreprise Distillers Company Limited, qui appartient au groupe Guinness depuis 1986 puis au groupe Diageo depuis la fin des années 1990, produisait des whiskys très connus mais soulignait la difficulté de son investissement : de longues périodes de stockage de la production étaient en effet nécessaires avant la vente.



L'apparition d'une politique européenne régionale sous l'influence du premier élargissement

La question de l'élargissement de 1973 fut liée, au niveau communautaire, à celle d'un approfondissement des structures de la Communauté. Vu de façon rétrospective, le premier élargissement de la CEE signifiait la fin de la période de fondation du processus d'intégration commencé dans l'après-guerre⁵⁷. La phase suivante, celle de la consolidation, met alors en exergue un problème : la politique régionale souffrait de sérieuses difficultés de coordination, qui touchaient principalement à la relation entre les mesures nationales et européennes de soutien structurel. Pour trouver une issue à ce problème, le commissaire européen britannique George Thomson propose en 1973 la création d'un fonds communautaire destiné à soutenir les régions industrielles au Royaume-Uni⁵⁸. Deux ans plus tard, cette initiative donna lieu à la création du Comité mixte pour les développements régionaux, ainsi qu'à celle du FEDER, qui est resté jusqu'à ce jour le plus important Fonds structurel européen. Dans les dix ans qui suivirent sa création, la Commission parvint à transformer un instrument initialement pensé pour atteindre un équilibre financier entre les États membres en un outil au service du développement d'une véritable politique régionale européenne, qui obtint un cadre juridique adapté dans l'Acte unique européen de 1986-1987⁵⁹.

⁵⁷ Pour les historiens, l'intégration européenne peut être divisée en trois grandes phases comprenant des sous-processus de développement, et se recoupant partiellement. Dans la phase de création (1952-1973), les démocraties européennes de l'Ouest – à l'exception de celles qui, pour des raisons particulières, préféraient l'exclusion du processus d'intégration – s'étaient réunies sous le toit d'institutions supranationales et avaient fixé ensemble la direction du processus d'intégration. La phase de consolidation qui suivit (1970-1992) fut d'une part marquée par l'adhésion des trois pays précédemment dirigés de façon autoritaire (Grèce, Portugal et Espagne), et d'autre part par l'approfondissement systématique des structures internes européennes, telles que définies dans l'Acte unique européen (1987) et dans le traité de Maastricht (1993). La phase d'euro-péisation qui existe depuis 1991, enfin, est caractérisée par la fin de la division du continent par le «rideau de fer», ce qui fit disparaître les raisons de l'auto-exclusion de certaines démocraties de l'Europe de l'Ouest et permit l'élargissement de l'AELE en 1995. De plus, la fin du pacte de Varsovie et de l'Union soviétique créèrent les conditions pour un élargissement à l'Est de l'Union européenne. À propos du concept d'«euro-péisation», voir : Featherstone, K., «In the Name of Europe», dans idem., et Radaelli, C. M., (Eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 6-12. Pour la signification du concept d'euro-péisation pour les études historiques voir : Elvert, J., «“Europäisierung“ und Geschichtswissenschaft», dans Giesecking, E., Gückel, I., Scheidgen, H.-J., et Tiggemann, A., (Ed.), *Zum Ideologieproblem in der Geschichte. Herbert Hönig zum 65. Geburtstag*, Europaforum-Verlag, Lauf an den Pegnitz, 2006.

⁵⁸ L'importance du secteur agricole en Grande-Bretagne est restreinte (du fait du haut niveau d'importations agricoles des pays membres du Commonwealth). Sans les mesures compensatoires prévues sur les prélèvements agricoles, la Grande-Bretagne aurait donc contribué de façon importante au financement de la CEE. Elle n'aurait cependant bénéficié que de façon limitée des moyens structurels et aurait versé une contribution nette alors que son revenu moyen par habitant était inférieur à la moyenne. Voir à ce sujet : Holtzmann, H.-D., *Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine Erfolgskontrolle in theoretischer und empirischer Sicht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, p. 103.

⁵⁹ Ibidem, p. 396.

Hans-Dieter Holtzmann identifie cinq niveaux de développement pour l'anamnèse, la naissance et l'influence du FEDER depuis les premières consultations jusqu'à l'introduction d'une politique régionale européenne : la phase de consultations et de décision (1957-1974), la phase de participation (1975-1979), la phase de découplage des politiques régionales nationales (1979-1984), la conception d'une politique régionale à part entière (1985-1988) ainsi que la réforme des Fonds structurels liée à l'Acte unique européen⁶⁰. Holtzmann propose également une explication autre que l'élargissement, pour décrire l'apparition du FEDER. À la suite du rapport Werner d'octobre 1970, le Conseil des chefs d'État et de gouvernement avait décidé d'instaurer une union économique et monétaire et à ce titre, avait désigné, le 22 mars 1971, la politique régionale européenne comme faisant partie des intérêts économiques communautaires. Ainsi, pour la première fois, le Conseil reconnaît la nécessité de fournir à la Commission des moyens adaptés et destinés à compenser avec succès les disparités régionales à l'intérieur de la Communauté⁶¹.

La création du FEDER en 1975 est considérée pour cette raison comme le début de la phase de participation, car jusqu'à la fin des années 1970, la Commission ne pouvait choisir ni les régions à soutenir ni les modalités de soutien. Ces compétences étaient encore largement dans les mains du Conseil qui devait régulièrement trouver des solutions de compromis pour satisfaire les intérêts nationaux divergents quant à la distribution des moyens du FEDER. Les premières années, cela mena à l'introduction du «principe de l'arrosoir» suivant lequel il n'était pas rare que les régions les plus riches de la CEE reçoivent des moyens supplémentaires, alors que des régions réellement en retard ne recevaient, pour cause de moyens limités, ni fonds nationaux ni fonds européens⁶². Les critiques du FEDER augmentèrent et le Conseil décida, en 1979, d'accorder à la Commission le droit de mener des «mesures communautaires spécifiques», et donc d'être active dans des domaines qui n'étaient pas soutenus par les États membres.

Cette décision conduisit à la phase de découplage des politiques européennes et des politiques nationales. Le passage à une politique européenne régionale à part entière n'eut lieu que lorsque le Conseil européen adopta un nouveau règlement pour le FEDER le 19 juin 1984. Le changement essentiel consistait dans la disparition des quotas qui avaient existé jusqu'alors et dans l'apparition de marges de participation fixées pour trois ans (la limite minimale représentait

⁶⁰ Holtzmann, H.-D., op. cit., p. 101.

⁶¹ Ibidem, p. 103.

⁶² Ibidem, p. 105.

pour chaque État membre la somme de soutien garanti, et la limite supérieure représentait le montant maximum qui pouvait être atteint, avec une différence de 30 % entre ces deux valeurs limites). La décision d'épuiser entièrement les marges de participation relevait exclusivement de la Commission. Celle-ci prenait ses décisions sur la base de trois critères qui se rapportaient à l'apport de chaque projet à la politique régionale européenne, à sa relation avec les objectifs d'autres politiques communautaires et à sa compatibilité avec les autres possibilités d'intervention du FEDER. En outre, c'est dans cette phase que furent fixés les quatre types de mesures de la politique régionale européenne, à savoir la différenciation des projets individuels, les programmes, l'exploitation du potentiel de développement endogène et les recherches au sujet de l'utilisation efficiente des moyens du Fonds⁶³.

Au vu de l'intérêt croissant accordé à la suite du premier élargissement aux politiques régionale, structurelle et de cohésion dans le cadre du processus d'intégration économique européen, le rôle de la BEI, initialement créée pour être l'instrument de la politique régionale de la CEE, n'a cessé de croître. Sa force particulière réside dans le fait qu'elle peut s'adapter de façon flexible aux objectifs de la Communauté.

Jürgen Elvert

nouveaux États membres, et pour 6,5 milliards d'écus en 1985, soit plus de dix fois le montant alloué au lendemain du premier élargissement⁶⁴.

L'étude des prêts de la banque démontre que, si les projets relevant du développement régional conservent une place très importante, leur part diminue peu à peu dans les activités de la banque, au profit du financement d'opérations d'intérêt commun, qui comprennent désormais sous cette appellation les projets de conversion.

On observe en effet que, vers la fin des années 1970, les projets d'intérêt commun occupent une part de plus en plus importante dans les financements accordés par la banque et qu'en 1985, ils deviennent majoritaires. En effet, en 1976, c'étaient plus de 800 millions d'u.c. qui étaient prêtés en faveur du développement régional contre environ 400 millions d'u.c. pour les projets d'intérêt commun, alors qu'en 1985, ce sont 3,4 milliards d'écus qui relèvent du développement régional contre près de 4 milliards pour les

⁶³ Holtzmann, H.-D., op. cit., p. 107.

⁶⁴ Voir annexe n° 2, tableau 1, p. 342, pour les détails chiffrés des activités de la BEI pour la période 1973-1985.

projets d'intérêt commun⁶⁵. Il faut dire que sous l'appellation «projets d'intérêt commun» existent, comme l'illustre le graphique 2, différentes classifications qui représentent les politiques ou orientations économiques communautaires auxquelles la BEI est amenée à participer. Il s'agit des projets de coopération industrielle et de ceux qui sont liés au développement de nouvelles technologies, mais aussi des objectifs énergétiques déclarés prioritaires. On observe en fait un renforcement de l'activité de prêt de la BEI dans ces secteurs auxquels elle a pu déjà auparavant prêter son concours et auprès desquels coexiste un autre domaine qui bénéficie des prêts de la banque depuis les origines, celui des infrastructures d'intérêt commun. Les interventions de la BEI au titre des projets d'intérêt commun peuvent donc prendre des formes très diverses, mais on retiendra plus particulièrement sa participation à la construction du premier Airbus, au début des années 1970.

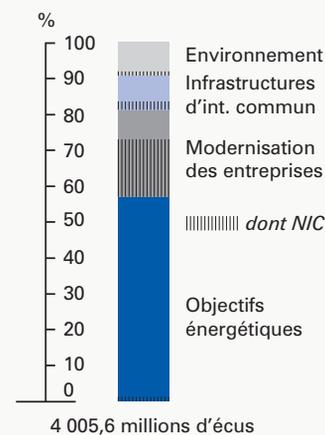
Dans le domaine des technologies avancées, le conseil des gouverneurs, réuni en juin 1984, entend contribuer à la compétitivité de la Communauté à travers les innovations tant de produits que de procédés. Les projets sont à la fois divers et ambitieux : prêts en faveur du TGV Atlantique (1975), de la fusée Ariane, du satellite Eutelsat, mais également pour l'installation de câbles transocéaniques à fibres optiques entre les USA et l'Europe ou encore entre le Moyen-Orient et l'Europe. Ces projets représentaient 30 millions d'écus en 1980, ils en représentent 470 millions en 1987 (environ 10 % de l'activité de la BEI).

Enfin, un élément de nouveauté dans la politique de prêt intervient au début des années 1980, il s'agit de prêts en faveur de la protection de l'environnement. Ils s'inscrivent dans les projets d'intérêt commun puisqu'ils correspondent à une attente communautaire. Les questions écologiques sont évoquées pour la première fois dans une communication de la Commission au Conseil en date du 22 juillet 1971. La conférence ministérielle sur l'environnement qui se tient à Bonn en octobre 1972 permet aux ministres de s'accorder sur la nécessité de prévenir les pollutions et sur le paiement des dégâts par les pollueurs. Ils demandent aux pouvoirs publics nationaux de tenir compte dans leurs décisions des effets que ces dernières peuvent avoir sur l'environnement. Si c'est

Graphique 2

Les projets d'intérêt commun

Répartition selon les principaux objectifs de politique économique



BEI, Rapport annuel 1985, 1986, p. 26.

⁶⁵ Voir BEI, *Rapport annuel 1985, 1986*, p. 112.

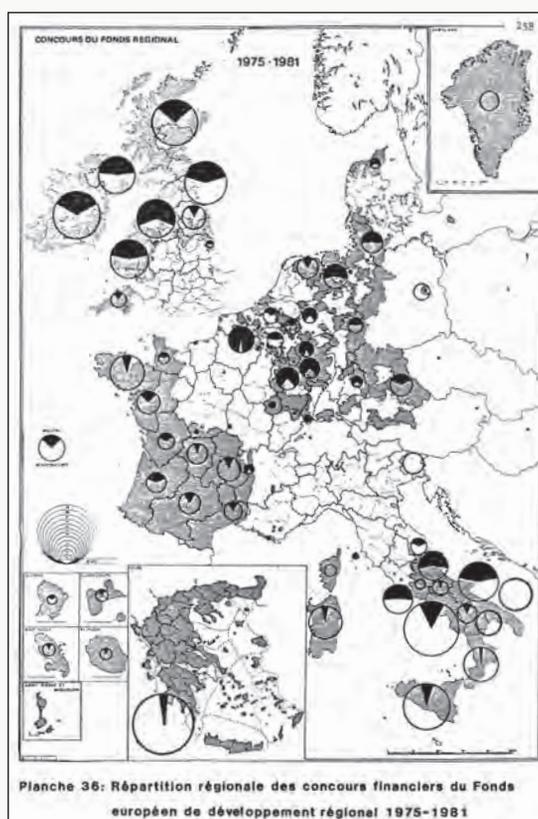
Tableau 8

Étude comparative de la localisation géographique des interventions de la BEI et du FEDER pour les années 1975-1982

en millions d'écus

Pays	Interventions FEDER	%	Prêts BEI	%
Allemagne	392,08	5,50	559,50	3,00
Belgique	70,26	0,98	545,40	3,00
Danemark	84,48	1,20	728,80	4,00
France	1 128,48	15,80	2 104,40	11,50
Grèce	474,85	6,70	672,30	3,60
Irlande	450,82	6,40	1 759,10	9,60
Italie	2 740,03	38,30	8 030,70	43,70
Luxembourg	7,23	0,10	0,00	0,00
Pays-Bas	100,40	1,40	30,40	0,20
Royaume-Uni	1 707,19	23,80	3 947,90	21,40
Total	7 155,82	100,00	18 378,50	100,00

D'après Romus, P., *Économie régionale européenne*, 4ème éd., Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, [1983], p. 256 et les rapports annuels de la BEI de 1975 à 1982.



Romus, P., *Économie régionale européenne*, 4ème éd., Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, [1983], planche 36.

La Commission des Communautés européennes a éprouvé quelques difficultés à élaborer une définition d'une «région européenne» puisque le programme de 1969 se borne à dire : «La région est une entité formée par un groupe de populations plus ou moins étroitement liées par l'effet d'un certain nombre de facteurs de localisation»⁶⁶. C'est pourquoi, après la création du FEDER, la CEE a renvoyé le problème aux États en exigeant de ceux-ci que les régions bénéficiant du concours du Fonds fassent l'objet de programmes nationaux de développement régional. Ainsi, FEDER et BEI, pour leurs interventions au titre du développement régional, s'appuient sur les politiques nationales⁶⁷. Le tableau 8 permet d'établir une comparaison des zones d'intervention des deux organismes européens et la carte qui y est associée montre les aires d'activité du FEDER. L'Italie, mais aussi le Royaume-Uni, sont les principaux bénéficiaires des politiques de développement régional. Celles-ci progressent quand, en 1979, la Commission arrête «une solution de coordination» des aides régionales des États en fixant des plafonds maxima, soit en pourcentage de l'investissement, soit en unités de compte par emploi créé, le choix étant laissé à l'investisseur.

Dans ces conditions, la situation en 1979 était la suivante :

- aucun plafond pour le Groenland ;
- 100 % du plafond d'intensité des aides régionales ou 17 500 u.c. par emploi créé pour l'Irlande, le Mezzogiorno, l'Irlande du Nord et Berlin-Ouest ;
- 30 % de l'investissement ou 5 500 u.c. par emploi créé pour l'Ouest français, l'Italie (en dehors du Mezzogiorno) et le Royaume-Uni (à l'exception des «immediate areas») ;
- 25 % du coût de l'investissement ou 4 500 u.c. pour les régions du Zonenrandgebiet (zones de développement spécial au Danemark) ;
- 20 % ou 3 500 u.c. pour toutes les autres régions.

Michel Dumoulin et Émilie Willaert

⁶⁶ Commission des Communautés européennes, *Une politique régionale pour la Communauté*, Bruxelles, 1969, p. 22.

⁶⁷ Revoir à ce sujet l'encart sur les mécanismes nationaux d'aides régionales, p. 56.

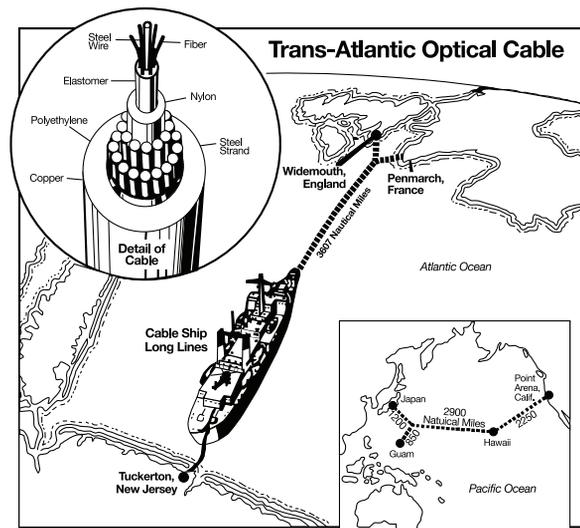


1972-2002 : les trente ans de l'Airbus A300. Premier bi-réacteur à large fuselage au monde, l'A300 est le symbole d'une coopération européenne industrielle réussie. La BEI accorda par exemple un prêt de plus de 14 millions d'u.c. à la Société nationale industrielle aérospatiale en 1971 pour l'équipement des usines de Toulouse (France - Midi-Pyrénées) et de Nantes-Saint-Nazaire (France - Pays de la Loire). Mais elle finança également l'acquisition par Air France d'avions, à partir de 1974.

véritablement l'Acte unique européen qui fait de la protection de l'environnement un objectif communautaire à part entière, dès le début des années 1980, la BEI oriente ses prêts vers ce domaine en finançant par exemple des installations anti-pollution, des systèmes de traitement de l'eau, des installations de régularisation des cours d'eau pour éviter l'érosion, etc. La banque a d'ailleurs signé en 1983

une «Déclaration concernant les politiques de l'environnement et les procédures relatives au développement économique», commune aux Nations unies, à la CEE et aux principaux organismes de développement qui désirent intégrer les questions environnementales dans les réflexions liées au développement économique dans le monde. Les prêts de la banque octroyés au titre de la protection de l'environnement

En 1986, la banque consent un prêt de 340 millions de francs français à l'administration française des postes et télécommunications par l'intermédiaire de la caisse nationale des télécommunications. Il s'agit de renforcer la capacité de liaison téléphonique transocéanique par câbles en fibres optiques inaugurée en 1983 entre la côte est des États-Unis et l'Europe. Le nouveau câble, connu sous le nom TAT 8, relie Tuckerton dans le New Jersey à Penmarch en France et Widemouth en Angleterre. Assurées par un consortium américano-anglo-français (AT&T, Standard Telephones & Cables PLC of Britain et CIT Alcatel – Les câbles de Lyon), la fabrication et la pose du câble requièrent l'intervention financière des pouvoirs publics. Dans le même temps, un autre projet de liaison transocéanique pacifique se développe.

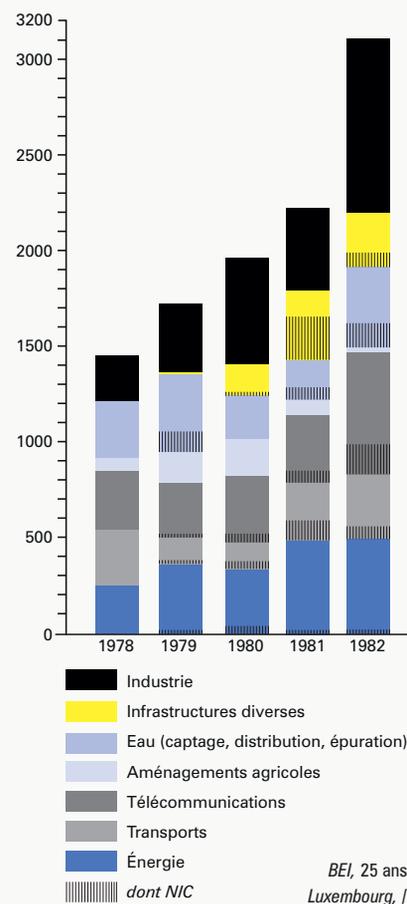


ne comptent que pour 1 % de son activité en 1980, mais en représentent 13 % en 1988.

Les projets liés au développement régional conservent toute leur importance et restent la mission première de la BEI. En valeur, ils sont multipliés par 10 entre la veille du premier élargissement et le milieu des années 1980. Il faut dire qu'aux régions défavorisées initiales, s'ajoutent certaines régions en difficulté en Grande-Bretagne, en Irlande et en Grèce, qui, avec l'Italie, constituent la destination prioritaire des prêts de la BEI⁶⁸. Les projets financés dans le cadre du développement régional concernent toujours le secteur industriel, certaines infrastructures de transport, de télécommunications, mais encore des aménagements agricoles, comme le montre le graphique 3 ci-contre. Quelques projets emblématiques peuvent constituer un exemple de la diversité des interventions de la banque, à l'instar d'un prêt en faveur de l'Union laitière normande (France) ou encore des projets d'extension des réseaux téléphoniques en Sicile. Ces prêts peuvent venir compléter l'action du nouvel outil communautaire qu'est le FEDER ou encore bénéficier de bonifications d'intérêt de 3 % dans le cadre du SME, sur les ressources de la banque ou sur celles du NIC. Ainsi, en 1982, la BEI a octroyé 185 prêts bonifiés pour un montant de plus de 4 milliards d'écus, pour les deux tiers situés en Italie et pour le tiers restant en Irlande. Relèvent aussi du développement régional des projets ponctuels destinés à venir en aide à des régions, notamment le sud de l'Italie en novembre 1980 et le centre et le sud de la Grèce en février et mars 1981, qui connaissent de violents tremblements de terre. C'est par une décision du Conseil de ministres des Communautés européennes que

Graphique 3
**Diversité des interventions de la
BEI au titre du développement
régional (1978-1982)**

Répartition par secteur, en millions d'écus



la BEI a été appelée à venir en aide à ces régions sinistrées, grâce à des prêts bonifiés destinés à reconstruire les infrastructures économiques mais

⁶⁸ Voir le graphique 4 p. 154 et l'annexe n° 2, tableau 3, p. 344.

aussi sociales des territoires affectés. La plupart de ces prêts, dont les montants prévus étaient de 1 milliard d'u.c. pour l'Italie et de 80 millions d'u.c. pour la Grèce, ont été consentis sur les ressources du NIC. Cette action de la banque est

une manifestation de la solidarité européenne, elle accompagne les programmes d'assistance et d'investissement nationaux.

Enfin, la technique des prêts globaux développée par la BEI à la fin des années 1960 prend une ampleur considérable au cours des années 1970. Si elle était jusqu'alors destinée aux petites et moyennes entreprises, elle concerne désormais aussi des collectivités locales, par l'intermédiaire d'instituts financiers spécifiques tels que la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) en France, à la recherche de nouvelles ressources. Les prêts en faveur des collectivités locales sont destinés, par exemple, à améliorer les réseaux d'adduction d'eau ou d'assainissement, ou encore à développer et moderniser les réseaux routiers secondaires. Pour les années 1978-1982, ce sont plus de 1 milliard d'écus qui ont été prêtés par la banque au titre des prêts globaux.

Ces années marquées par la crise et les premiers élargissements correspondent, pour la banque, à une importance accrue des projets énergétiques, à l'utilisation de disponibilités nouvelles offertes par le budget communautaire mais aussi à la place prépondérante toujours occupée par l'Italie dans ses interventions en Europe.

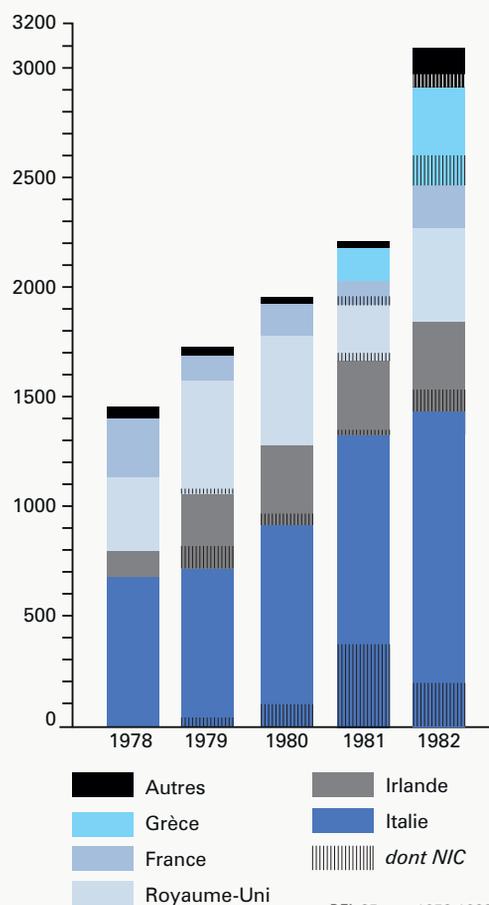
2.3. Des ressources nouvelles et diversifiées

Les ressources mises en œuvre par la BEI pour réaliser ses opérations comportent, comme déjà dit auparavant, la partie versée de son capital, ses réserves et provisions, les emprunts et des fonds d'origine budgétaire fournis par les États membres ou par la Communauté, y compris ceux du NIC dès la fin des années 1970, et comptabilisés

Graphique 4

Financements dans la Communauté de 1978 à 1982

Répartition géographique, en millions d'écus



BEI, 25 ans, 1958-1983, Luxembourg, [1983], p. 25.



Dons de la BEI à l'occasion de catastrophes naturelles. La BEI s'associe aux divers élans de solidarité européenne qui se manifestent lors de catastrophes naturelles, au sein des pays membres de la CEE mais également en faveur des pays qui sont associés à la Communauté. Ainsi, la banque a octroyé des prêts, assortis de bonifications d'intérêts, à des pays sinistrés pour aider à la reconstruction de leurs infrastructures économiques et sociales. Ce fut le cas en Italie du sud après le tremblement de terre de novembre 1980 et en Grèce, après ceux de février et mars 1981. Mais depuis 1976, la banque fait également des dons à des pays qui connaissent de telles catastrophes. À titre d'exemple, elle est intervenue sous la forme d'aides non remboursables à la suite des importantes inondations portugaises en avril 1978, lors du passage d'un cyclone aux Antilles en septembre 1979 et lors des inondations qui ont frappé le Pays de Galles et l'Angleterre en février 1980. La BEI a également aidé l'Algérie, en octobre 1980, touchée par un violent séisme qui a fait au moins 5 000 morts dans toute la région d'El Asnam (Orléansville du temps de la colonisation française et aujourd'hui Chlef), à environ 200 kilomètres à l'ouest d'Alger, près de la côte méditerranéenne. Cette région avait déjà été durement frappée en septembre 1954 par un tremblement de terre.

dans la section spéciale. Ces ressources évoluent considérablement durant la période qui s'étend de 1973 à la veille de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, en 1985, tant en raison des augmentations du capital de la banque que de la consolidation de ses réserves statutaires ou encore de l'extension de ses emprunts.

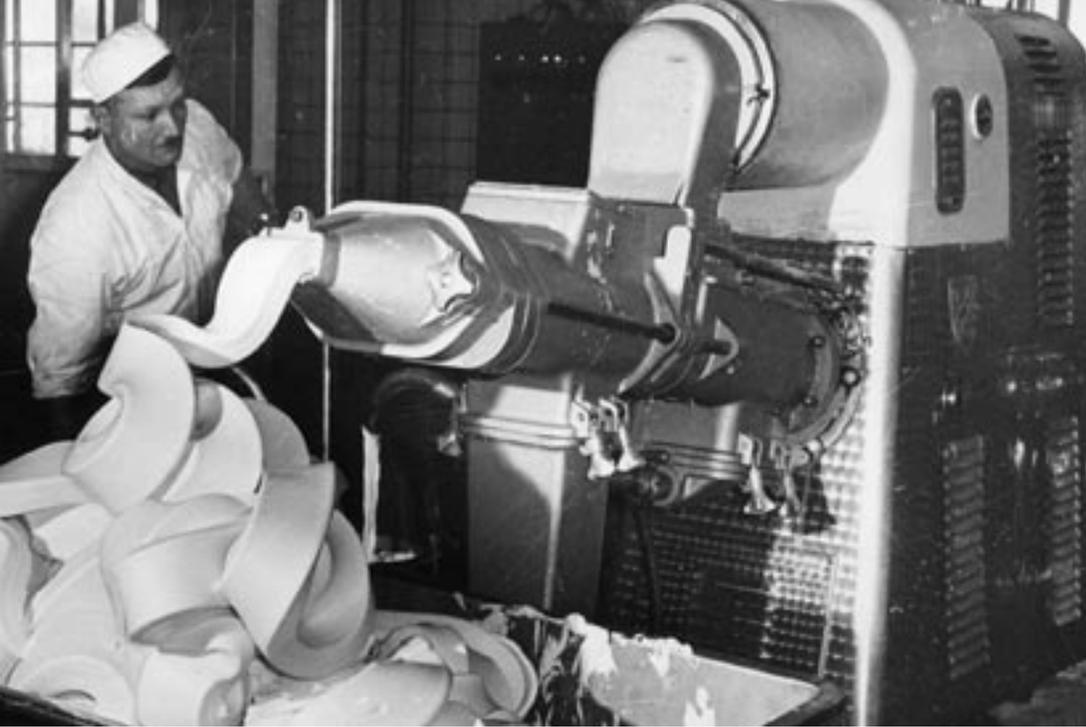
2.3.1.

Des fonds propres élevés pour une cote de crédit solide et pour faciliter la collecte de capitaux sur les marchés

Le capital de la BEI, qui avait été porté en 1971 à 1,5 milliard d'u.c., s'accroît de nouveau après l'adhésion à la CEE du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande en 1973 et de la Grèce en 1981. En effet, tout nouvel État membre doit, conformément aux statuts de la banque, participer à son capital, selon une grille de répartition qui tient compte de leur situation économique. Ces quatre nouveaux États, en 1981, contribuent alors ensemble à plus de 27 % du capital souscrit, sachant que le Royaume-Uni y participe, à égalité avec la France et l'Allemagne, à près de 22 %⁶⁹.

Par ailleurs, pour respecter l'engagement statutaire stipulant que l'encours total des prêts et garanties ne doit pas excéder 250 % du capital souscrit, le conseil des gouverneurs de la banque décide par trois fois, lors des sessions annuelles des 10 juillet 1975, 19 juin 1978 et 15 juin 1981, d'augmenter le capital de la BEI. Ceci doit permettre de faire face aux besoins engendrés par le développement important de son activité de prêts et de s'assurer l'accès au marché des capitaux dans les meilleures conditions. Mais il faut également ajouter que les augmentations décidées en 1978 et 1981 répondent aussi à des demandes spécifiques du Conseil européen. En effet, en mars 1977, celui-ci insiste sur la nécessité d'intensifier les investissements en Europe. Ces derniers ont notablement diminué à la suite du premier choc pétrolier, ce qui a pour conséquence de stimuler la politique de financement de la BEI, bien disposée à répondre aux attentes dans ce domaine d'action qui est le sien. En 1981, le doublement du capital provient cette fois d'une proposition du Conseil européen relative à la lutte, par tous les moyens possibles, contre le chômage et à l'augmentation des investissements dans le domaine énergétique.

⁶⁹ Les chiffres présentant l'évolution du capital de la BEI sont disponibles à l'annexe n° 2, tableaux 6, p. 348 et suiv.



Production de beurre en France. La BEI accorda, en 1978, au titre du développement régional, un prêt en faveur de l'extension de l'équipement de collecte et de transformation de lait. Ce prêt est octroyé à l'Union laitière normande, groupe constitué de neuf coopératives laitières et qui regroupe environ 20 000 agriculteurs. Cette entreprise, qui est une des plus importantes en France dans le secteur des produits laitiers, souhaite rationaliser et moderniser l'ensemble de ses centres de collecte de lait, mais aussi les laiteries et fromageries et ses équipements de commercialisation dans l'ouest de la France (Normandie, Bretagne et Pays de la Loire).

C'est ainsi que, de 1,5 milliard d'u.c. en 1971, le capital de la banque est porté à 14,4 milliards d'écus au 15 juin 1981 dont 1,465 milliard constituent le capital versé, soit à peine plus de 10 % du capital souscrit, proportion en nette diminution si l'on se rappelle qu'aux origines de la banque elle était de 25 % (le capital versé a donc progressé de 486 % depuis 1958). On trouve des éléments d'explication dans le fait que la banque, qui recherche la possibilité d'accroître ses activités, ne veut pas faire peser l'intégralité de ces augmentations de capital sur ses actionnaires qui les regardent toujours avec circonspection. La banque doit donc ajuster périodiquement ses fonds propres au plus près de ce qui est nécessaire à son activité de sorte à ne pas recourir à des augmentations de capital annuelles, et à conserver l'excellente cote de crédit dont elle jouit sur les marchés financiers.

Par ailleurs, les réserves constituées depuis 1958 se sont considérablement développées depuis le début des années 1970 à la faveur, d'une part, des taux d'intérêt de plus en plus élevés sur les marchés sur lesquels étaient placés des fonds propres de la banque. D'autre part, cette augmentation provient des contributions versées par les nouveaux États membres, proportionnellement à leur participation au capital de la banque, comme expliqué plus haut. Enfin, viennent alimenter les réserves les résultats annuels d'exercices de la banque, même si les intérêts des prêts accordés sont

calculés au plus près des taux des ressources collectées. Les faibles commissions que la BEI calcule pour chaque opération de prêt (0,15 % au milieu des années 1980) visent pour l'essentiel à couvrir ses frais d'intervention. Ainsi, les réserves et provisions qui se montaient à un peu moins de 200 millions d'u.c. en 1972 atteignent près de 3 milliards d'écus en 1985. Ils constituent, dans cette période d'instabilité économique et monétaire très grande, une protection contre les risques sur prêts et garanties mais également une protection du capital versé à cause de l'inflation.

2.3.2.

Les emprunts

Incontestablement, c'est la collecte et l'emploi des ressources d'emprunts sur les marchés des capitaux qui constituent le principal moyen de financement nécessaire à la BEI. Si elle recueille plus de 450 millions d'u.c. sur les marchés financiers en 1973, elle s'en procure près de dix fois plus en 1984. Le développement de l'activité d'emprunt de la banque est donc considérable depuis 1972, ce qui contribue à faire de la BEI l'un des premiers emprunteurs sur les marchés des capitaux, grâce à la qualité de sa signature. Ses titres sont en effet assortis de la classification «AAA» réservée aux émetteurs de tout premier rang. Cette classification a été attribuée par les deux principales agences de *rating* américaines, Standard & Poor's et Moody's.

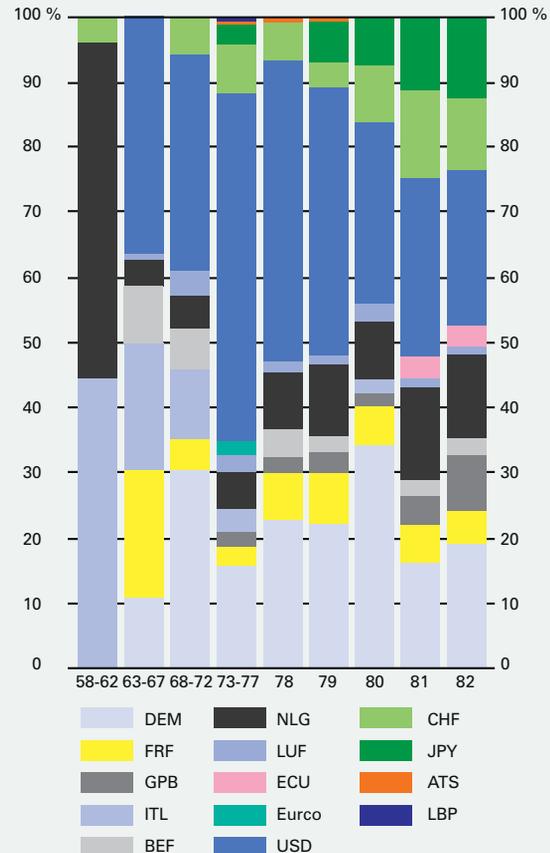


La BEI emprunte sur les marchés asiatiques. La banque, qui a pour objectif de collecter des fonds à des conditions avantageuses pour offrir aux promoteurs dans la Communauté les taux d'intérêt les meilleurs, est l'une des premières institutions financières européennes à se présenter sur les marchés asiatiques des capitaux. Dès 1975, elle se présente sur le marché japonais pour collecter des yens. L'émission de 1976, signée le 23 juillet, représente un emprunt de 10 millions de yens sur 12 ans au taux de 8,9 % (voir titre ci-contre). La même année, la banque emprunte des dollars américains à Singapour et en 1978, elle en emprunte à Tokyo. La BEI est incontestablement un acteur majeur sur les principaux marchés financiers du monde.

Si la part des emprunts publics reste plus importante que celle des emprunts privés, comme pour la période précédente (avec un rapport 60/40 environ depuis la fin des années 1970), l'originalité de l'activité d'emprunt de la BEI, jusqu'au milieu des années 1980, résulte d'une diversification géographique des marchés sollicités et des monnaies d'émission, en raison du nombre beaucoup plus important que par le passé de monnaies faisant l'objet de transactions internationales, comme l'illustre le graphique 5. La banque avait fait appel aux marchés des États membres de la Communauté et au marché suisse dans les années 1960. Mais, dès 1975, elle recourt davantage aux marchés nationaux en dehors de la CEE, en sollicitant d'abord le marché américain, après la suppression de «l'interest equalisation tax», en émettant sur le marché japonais un emprunt en yen ou encore en intervenant sur le marché autrichien, avec une émission de 350 millions de schillings en 1976. En Asie, la BEI est également le premier emprunteur non asiatique à émettre des emprunts en dollars ; c'est ainsi qu'elle place 20 millions de dollars sur la place de Singapour à la fin de 1975 et qu'elle intervient également sur la place de Hong-Kong. Enfin, la banque emprunte sur les marchés du Moyen-Orient où les disponibilités sont importantes du fait des surplus engendrés par l'augmentation des cours du pétrole. On peut donc dire que, conformément à la volonté de ses fondateurs, la BEI organise bien un transfert de l'épargne des marchés extérieurs vers la Communauté. La banque trouve les ressources

Graphique 5

Activité d'emprunt de la BEI pour 1973-1985



BEI, 25 ans, 1958-1983, Luxembourg, [1983], p. 25.

La BEI et l'euro. La BEI joue un rôle dans le placement d'emprunts libellés en euro, nouvelle unité d'emprunt composée par la somme de montants fixes de toutes les monnaies des pays membres de la CEE. Ainsi, en septembre 1973, elle émet sur le marché international un emprunt de 30 millions d'euro, pour une durée de 15 ans. Cet emprunt, placé à Luxembourg, est pris ferme par un syndicat international sous la direction de la banque Rothschild & Sons Limited. Selon la banque, «l'euro offre aux investisseurs un nouvel instrument de placement d'épargne comportant une répartition de leurs créances entre toutes les monnaies de la CEE sur la base d'une pondération appropriée, et devant assurer de ce fait, une plus grande stabilité à la valeur de leurs placements»⁷⁰.



là où elles sont disponibles dans les meilleures conditions pour remplir ses missions en faveur du développement harmonieux du marché commun. Par ailleurs, on doit souligner son rôle novateur dans l'ouverture de nouveaux marchés.

Ce rôle novateur est confirmé par l'émission, en collaboration avec plusieurs banques européennes, en 1973 et 1974, d'emprunts libellés en euro (European Composite Unit), unité d'emprunt européenne qui a préparé la naissance et l'utilisation de l'écu sur les marchés, conformément aux objectifs du futur SME. La BEI a d'ailleurs été la première institution communautaire à émettre des obligations en écus en 1981, sur les marchés italiens, français et même japonais, contribuant ainsi à la promotion et au développement de cette nouvelle unité monétaire européenne. Toutefois, le choix des monnaies dans lesquelles la BEI emprunte varie selon les besoins de ses propres clients et selon la disponibilité et le coût de telle ou telle devise. Au début des années 1980, ce sont pas moins de douze monnaies qui ont été collectées, dont plus de la moitié sont extérieures à la CEE, avec une prépondérance du dollar.

Les années 1972-1985 ont ainsi révélé la capacité de la banque de s'adapter aussi bien à une conjoncture économique difficile qu'aux priorités nouvelles qui ponctuent le processus de la construction européenne, telles que les élargissements, la définition de politiques communautaires aussi bien dans le domaine énergétique que dans celui des technologies avancées ou encore de l'environnement. Ses initiatives sont parfois même en avance sur les réalisations communautaires.

L'évolution des activités de prêt et d'emprunt illustre donc la capacité de la banque à faire face à de nouveaux besoins en mettant en œuvre de nouvelles techniques bancaires et financières. Elle acquiert un rôle de tout premier rang sur les marchés financiers où elle a su imposer la monnaie commune que certains appelaient de leurs vœux depuis les origines de la CEE, l'écu. La BEI sait ainsi répondre aux défis renouvelés de la construction européenne tout en préservant les missions qui lui ont été imparties par le traité CEE, en continuant de financer les investissements les plus pressants pour l'économie européenne.

Émilie Willaert

⁷⁰ BEI, communiqué de presse du 12 septembre 1973, p. 2.

La BEI de 1973
au milieu
des années 1980 :
changement
d'échelle
et évolution
des activités



Des accords de Lomé à la Méditerranée : | 161

l'extension des activités de la BEI en dehors de la Communauté

L'activité de prêt de la BEI en dehors des territoires des États membres de la CEE a débuté en 1963 pour mettre en œuvre l'assistance financière prévue au titre des accords d'association conclus entre la Communauté européenne et la Grèce, la Turquie puis les EAMA et les PTOM. La banque participe ainsi à la mise en œuvre d'une politique d'aide européenne en faveur des pays en voie de développement par l'octroi et la gestion de concours financiers. Cette activité en faveur des pays associés se poursuit au rythme du renouvellement des accords d'association auxquels sont annexés des protocoles financiers. Les interventions prennent par ailleurs une ampleur toute nouvelle quand les États indépendants du Commonwealth participent, auprès des dix-neuf États signataires des accords de Yaoundé II, aux accords de Lomé en 1975, peu de temps après l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Ce sont alors quarante-six États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui sont associés à la CEE et en faveur desquels des prêts de la BEI peuvent être accordés.

Ce que l'on peut présenter comme étant une des conséquences du premier élargissement du marché commun n'est pas la seule explication à l'extension géographique des activités de la banque hors de la CEE au cours des années 1970. En effet, elle résulte également de la cascade d'accords d'association signés avec de nombreux États appartenant à la région méditerranéenne, accords accompagnés là aussi de protocoles financiers impliquant la BEI et qui ont contribué à lui donner le domaine d'activité extérieur qui est le sien aujourd'hui. Ces accords participent à l'élaboration d'une politique communautaire méditerranéenne, mais certains sont également destinés à faciliter l'intégration économique d'États candidats à une adhésion à la CEE, au premier rang desquels figurent la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

Si les prêts de la BEI hors de la Communauté contribuent de façon appréciable au financement d'investissements dans les pays concernés, il faut s'empreser d'ajouter qu'ils représentent une part modeste et décroissante de l'ensemble de l'activité de la banque, même s'ils tendent à croître en volume. Ainsi, pour la période 1973-1977, la BEI a consacré environ 712 millions d'u.c. pour ses opérations extérieures, prêts ordinaires et spéciaux confondus, soit 12,6 % de son activité totale, tandis que pour la période 1980-1984, ces opérations, qui se sont montées à 2 674 millions d'u.c., ne représentent plus alors que 10 % de l'ensemble des prêts accordés par la banque.

Au moment où les pays membres de la CEE doivent faire face à de nombreux défis, tels que l'extension du marché commun et le règlement de la question de ses ressources mais encore la dégradation de l'environnement économique et financier international qui fragilise leurs économies, il est utile de s'interroger sur les orientations qu'ils définissent pour continuer à coopérer avec de nombreux pays dont certains comptent parmi les plus pauvres du monde. La Communauté estime avoir une obligation morale de les aider, notamment par le biais d'interventions de la BEI, du fait d'un passé commun ou de relations culturelles fortes. Mais les enjeux politiques et économiques concourent aussi à renforcer la présence européenne dans le tiers-monde.

3.1. Les accords de Lomé : de nouvelles responsabilités pour la BEI

L'aide financière fournie par la BEI au titre des accords d'association de Yaoundé, sur ses ressources propres mais également en tant que mandataire de la Communauté européenne, est amenée à perdurer. En effet, le renouvellement de la seconde

Yves Le Portz



Le président Yves Le Portz (au centre) en Côte d'Ivoire, lors d'un voyage du conseil d'administration en 1972.

Inspecteur des finances, Yves Le Portz occupa après la Seconde Guerre mondiale différentes fonctions auprès des ministres français des finances qui se succèdent, au gré des remaniements ministériels caractéristiques de la IV^e République. Il devient directeur de cabinet du ministre de la reconstruction et du logement en 1955 avant de commencer une carrière internationale puisqu'il fut délégué au Conseil économique et social des Nations unies (1957-1958) puis eut la responsabilité des finances de l'Algérie. Il est nommé, en 1962, vice-président de la BEI, puis président en 1970. Considéré par tous comme une des personnalités majeures dans l'histoire de la banque, il développa considérablement son activité en faveur d'un marché commun qui connaît de profondes mutations, mais aussi en dehors des territoires des États membres de la Communauté auxquels il porte une attention particulière.

Émilie Willaert

convention de Yaoundé donne naissance à la convention de Lomé, du nom de la ville togolaise dans laquelle elle est signée le 28 février 1975. Ce sont désormais neuf États membres de la CEE qui concluent un accord de coopération commerciale avec quarante-six États ACP, groupement formé à la suite de l'accord de Georgetown du 6 juin 1975 et qui résulte d'une prise de position commune de ces pays sur des questions vitales pour leur développement économique et social. L'accord de Lomé, puis ses multiples renouvellements, constitue le plus vaste accord de coopération dans l'histoire des relations Nord-Sud car il dépasse la dimension régionale des accords de Yaoundé. Par ailleurs, il

s'inscrit dans un contexte international qui reste tendu du fait des soubresauts de la guerre froide, des répercussions de la crise pétrolière de 1973 et des débats idéologiques relatifs au nouvel ordre économique international.

3.1.1.

Lomé I : des moyens accrus et diversifiés pour la BEI

La première convention de Lomé a pour objectif, après l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, d'inclure certains pays du Commonwealth dans le programme de coopération de la CEE vis-à-vis des pays en voie de développement.



L'esprit de Lomé. Cette banderole traduit le contexte dans lequel la convention de Lomé I est signée le 28 février 1975. Elle est accueillie favorablement par les populations des quarante-six États associés à la CEE.

Les États signataires des conventions de Yaoundé I à Lomé II

Yaoundé I (1963) :

Bénin ; Burkina Faso ; Burundi ; Cameroun ; République centrafricaine ; Tchad ; Congo (Brazzaville) ; République démocratique du Congo (Kinshasa) ; Côte d'Ivoire ; Gabon ; Madagascar ; Mali ; Mauritanie ; Niger ; Rwanda ; Sénégal ; Somalie ; Togo.

Yaoundé II (1969) :

Kenya ; Tanzanie ; Ouganda.

Lomé I (1975) :

Bahamas ; Barbade ; Botswana ; Éthiopie ; Fidji ; Gambie ; Ghana ; Grenade ; Guinée ; Guinée-Bissau ; Guyana ; Jamaïque ; Lesotho ; Liberia ; Malawi ; Maurice ; Nigeria ; Samoa-Occidental ; Sierra Leone ; Soudan ; Swaziland ; Tonga ; Trinidad-et-Tobago ; Zambie.

Lomé II (1979) :

Cap-Vert ; Comores ; Djibouti ; Dominique ; Kiribati ; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Sainte-Lucie ; São Tomé et Príncipe ; Seychelles ; Îles Salomon ; Suriname ; Tuvalu.

États ayant adhéré à Lomé II avant 1984 :

Antigua-et-Barbuda ; Belize ; Saint-Christophe-et-Nevis ; Vanuatu ; Zimbabwe.

Au-delà d'un réel aspect humanitaire, il s'agit aussi de consolider des liens commerciaux avec ces pays qui représentent des débouchés pour les exportations communautaires, dans un contexte général de ralentissement économique. Par ailleurs, la CEE cherche à s'assurer des accès diversifiés et faciles aux matières premières présentes en grand nombre dans certains États ACP. Enfin, la signature de tels accords de coopération lui permet de conforter sa présence dans différentes régions du monde, ce qui

représente un enjeu géostratégique dans le cadre de relations internationales encore dominées par les deux grandes puissances que sont les États-Unis et l'URSS.

D'une manière générale, le dispositif envisagé par la convention de Lomé, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1976, doit garantir un accès plus large et sans droits de douane des produits provenant des États ACP aux marchés européens, selon le principe d'un

partenariat commercial. Il insiste aussi sur un renforcement de la coopération industrielle et propose certaines innovations par rapport aux conventions précédentes, comme la création du Stabex, mécanisme de « stabilisation des recettes d'exportation de produits agricoles ». Opérationnel dès le mois de juillet 1976, ce système original est proposé par la Commission européenne et met à la disposition des pays ACP des moyens importants – 375 millions d'u.c. en 1975 – pour financer leurs secteurs agricoles respectifs lorsque ceux-ci sont mis en difficulté par la baisse de leurs recettes d'exportation. Ainsi, au-delà des arrangements commerciaux, la convention de Lomé a bien prévu de dispenser, comme ce fut le cas pour les conventions de Yaoundé, une assistance financière destinée à améliorer les conditions de vie des populations et à encourager le développement économique et social des États associés. Cette assistance financière, qui se décline sous des

formes diverses, est majoritairement sous la responsabilité de la Commission des Communautés européennes qui décide d'accroître le volume de ses subventions dans le cadre du FED, pour répondre aux besoins des nombreux États signataires. Toutefois, la BEI est également sollicitée pour participer aux mécanismes financiers prévus par l'association. Son comité de direction et ses services se sont très tôt interrogés sur les modalités d'une activité plus étendue en dehors de la Communauté. Notes et études présentent différentes hypothèses sur le montant que la banque peut lui consacrer en fonction de ses fonds propres et des ressources qu'elle doit se procurer sur les marchés des capitaux. Il lui faut tenir compte aussi de l'accroissement déjà conséquent de ses interventions dans les pays membres de la CEE et des différentes positions exprimées par les États membres à l'égard du montant et des modalités de l'assistance financière.

Convention de Lomé I – Titre IV : coopération financière et technique

Article 40 :

1. La coopération économique, financière et technique a pour but de corriger les déséquilibres structurels dans les divers secteurs de l'économie des États ACP. Elle porte sur la réalisation des projets et programmes d'actions qui contribuent essentiellement au développement économique et social de ces États.
2. Ce développement consiste notamment dans le mieux-être des populations, dans l'amélioration de la situation économique de l'État, des collectivités et des entreprises, ainsi que dans la mise en place des structures et des facteurs grâce auxquels cette amélioration peut être poursuivie et amplifiée par leurs propres moyens.
3. Cette coopération est complémentaire des efforts engagés par les États ACP et adaptée aux caractéristiques propres de chacun de ces États.

Article 43 :

1. Le ou les modes de financement susceptibles d'être envisagés pour chaque projet ou programme d'actions sont choisis en commun par la Communauté et le ou les États ACP concernés, en fonction, d'une part, de la meilleure utilisation des ressources disponibles et, d'autre part, du niveau de développement ainsi que de la situation économique et financière du ou des États ACP intéressés. Il est tenu compte, en outre, des facteurs qui garantissent le service des aides remboursables.
2. Il est aussi tenu compte de la nature du projet ou programme d'actions, de ses perspectives de rentabilité économique et financière, ainsi que de son impact économique et social.

En particulier, le financement des projets d'investissements productifs des secteurs industriel, touristique et minier est assuré en priorité par des prêts de la banque et par des capitaux à risques.

Article 44 :

1. Plusieurs modes de financement peuvent, le cas échéant, être mis en œuvre conjointement pour le financement d'un projet ou programme d'actions.
2. Avec l'accord du ou des États ACP intéressés, l'aide financière de la Communauté peut prendre la forme de co-financements auxquels participent notamment des organes et institutions de crédit et de développement, des entreprises, des États membres, des États ACP, des pays tiers ou des organismes financiers internationaux.

Article 46 :

1. Le financement des projets et des programmes d'actions comprend les moyens nécessaires à leur réalisation, et notamment :
 - des investissements dans les domaines du développement rural, de l'industrialisation, de l'énergie, des mines, du tourisme et de l'infrastructure économique et sociale ;
 - des actions d'améliorations structurelles de la production agricole ;
 - des actions de coopération technique, notamment dans les domaines de la formation et de l'adaptation ou de l'innovation technologiques ;
 - des actions d'information et de promotion industrielle ;
 - des actions de commercialisation et de promotion des ventes ;
 - des actions spécifiques en faveur des petites et moyennes entreprises nationales ;
 - des micro-réalisations de développement à la base, notamment en milieu rural.

Questions posées par Yves Le Portz pour intervenir dans les États ACP

«Les États membres ont interrogé la banque sur le volume des prêts ordinaires sur ses ressources propres qui pourrait être inclu dans l'aide communautaire à proposer aux ACP.

Une réponse correcte à cette question doit en fait répondre à quatre questions différentes :

- 1- Quel rôle effectif la banque peut-elle jouer dans l'aide communautaire au développement des ACP ?
- 2- Quelle proportion de l'aide totale de la Communauté aux ACP les prêts ordinaires de la banque peuvent-ils représenter ?
- 3- Quelle proportion des ressources propres de la banque peut-elle être consacrée à des prêts dans les ACP ?
- 4- Quelles sont les conditions techniques d'un accroissement des prêts ordinaires de la banque dans les ACP ?»

*Archives BEI, extrait d'une note d'Yves Le Portz en date du 4 juillet 1974,
«Intervention de la banque dans les pays associables d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique».*

Mais il n'est pas question pour la BEI de ne pas prendre part à la réelle volonté de solidarité témoignée par la CEE en faveur des États ACP et de ne pas poursuivre cette activité commencée au début des années 1960. Ainsi, la banque se voit confier un rôle bien défini dans le cadre de l'assistance financière qui comprend, outre le Stabex mentionné ci-dessus :

- des subventions (2 100 millions d'u.c.), des prêts spéciaux (430 millions d'u.c.) et des concours sous la forme de capitaux à risques (95 millions d'u.c.), financés par le budget communautaire dans le cadre d'un IV^e FED ;

- des prêts ordinaires de la BEI accordés sur ses ressources propres pour un maximum de 390 millions d'u.c.⁷¹.

C'est donc au total 3 390 millions d'u.c. qu'il est prévu d'accorder aux États ACP sur cinq ans. Par ailleurs, à la suite d'une décision du Conseil des Communautés européennes en date du 26 juin 1976, ces mesures financières s'appliquent dans des dispositions comparables aux pays et territoires d'outre-mer des États de la CEE, ce qui élargit d'autant le champ géographique de compétence de la banque.

⁷¹ Tous les chiffres mentionnés correspondent aux montants en unités de compte tels qu'ils apparaissent dans la convention signée en 1975 pour les États ACP mais ne comprennent pas les montants prévus pour les PTOM ; par ailleurs, ils augmentent progressivement, en fonction des adhésions d'autres États à la convention de Lomé.

La BEI a donc la responsabilité d'octroyer des prêts ordinaires sur ses ressources propres, comme elle le faisait déjà dans le cadre des conventions précédentes. Ces prêts sont destinés à des projets rentables, plus particulièrement dans le secteur industriel, que ce soit dans le domaine agro-alimentaire, le domaine minier voire le domaine touristique, et le taux d'intérêt pratiqué au 1^{er} octobre 1975 est de 9,5 %. Mais, et c'est une nouveauté par rapport aux conventions de Yaoundé, ces prêts peuvent être assortis de bonifications d'intérêt de 3 % dont la charge est imputée sur les ressources du IV^e FED pour un montant maximum de 100 millions d'u.c. Ces bonifications représentent pour les pays associés un intérêt considérable compte tenu de la hausse générale des taux d'intérêt durant cette période. Par ailleurs, c'est la BEI, dans le cadre de l'instauration d'une coopération renforcée entre la CEE et les États ACP dans les secteurs industriel, minier et touristique, qui dispense les concours sous la forme de capitaux à risques, pour le compte de la Communauté et sur le budget de cette dernière. Cette coopération vise notamment à renforcer les interventions de la banque dans des pays où les investissements industriels sont confrontés à des problèmes spécifiques tels que des marchés restreints, ou une main-d'œuvre expérimentée peu abondante. Les concours sous la forme de capitaux à risques peuvent se traduire par des opérations :

- de participations directes aux fonds propres d'une entreprise pour le compte de la Communauté ;
- de prêts «subordonnés» dont le remboursement n'intervient qu'après le règlement des prêts prioritaires ;
- de prêts «conditionnels» dont le remboursement n'intervient que moyennant la réalisation de

conditions indiquant que le projet a atteint une certaine rentabilité.

Quant aux prêts à conditions spéciales – c'est-à-dire les prêts d'une durée pouvant s'étendre sur 40 ans dont 10 de différé au maximum et au taux d'intérêt de 1 % –, dont la gestion revenait à la BEI sous le régime des conventions de Yaoundé, ils sont désormais instruits et gérés par la Commission. Si l'on doit résumer brièvement l'activité de la banque dans le cadre de la convention de Lomé, il faut tout d'abord souligner qu'en 1980, à la fin de la période couverte par cette convention, la totalité des montants relevant des prêts ordinaires de la banque a été dispensée. C'est l'Afrique qui a bénéficié très largement de ces concours puisque les pays africains ont reçu 348 millions d'u.c. sur les 390 millions accordés. Sans qu'existe par ailleurs un quelconque quota pour la répartition de l'aide selon les pays, celle-ci a, dans une proportion de 80 %, concerné ceux qui possèdent une économie plus avancée, comme la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Kenya ou encore le Cameroun. Par contre, les concours sous la forme de capitaux à risques dont l'enveloppe budgétée a elle aussi été totalement allouée, ont concerné majoritairement les États les plus défavorisés, mentionnés à l'article 48 de la convention de Lomé⁷².

S'il n'existe pas de quota géographique pour dispenser l'aide financière, il en est de même pour sa répartition annuelle qui ne dépend que de la qualité des projets soumis à la banque et finançables par elle. Ainsi, le volume des activités de la BEI dans les États ACP progresse d'année en année. Il faut dire, d'une part, que celle-ci avait préparé sur le terrain l'application de la nouvelle convention

⁷² Botswana, Burundi, Dahomey, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Haute-Volta, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Samoa occidentales, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tonga.

de Lomé pour intervenir dès sa mise en œuvre et, d'autre part, que treize nouveaux États s'associent progressivement à cette convention, ce qui augmente d'autant son domaine de compétence. Ainsi, de 90 millions d'u.c. en 1976, le montant des interventions de la banque atteint 145 millions environ en 1980, ce qui représente en moyenne 30 % de son activité hors de la CEE durant toute la période, mais moins de 10 % de son activité totale, voire moins de 5 % même pour l'année 1980.

Les financements accordés au titre de la convention de Lomé concernent en grande majorité les industries qu'ils doivent contribuer à promouvoir puisqu'elles sont considérées comme étant un des éléments du développement économique. Les domaines variés de l'agro-alimentaire, des matériaux de construction, de la chimie ou encore de l'extraction de minerais ou de la transformation des métaux constituent les principaux destinataires des prêts de la BEI. Ses prêts en faveur d'une rizerie au Mali ou d'une sucrerie au Swaziland en 1978, d'un atelier de déphosphoration de chrome à Madagascar en 1979 ou encore des mines d'or de Haute-Volta en 1980, témoignent de la diversité des interventions de la banque et représentent une évolution par rapport aux conventions de Yaoundé qui avaient plutôt mis l'accent sur des projets d'infrastructures. Entrent aussi dans cette catégorie qui relève du développement industriel les projets touristiques et hôteliers. En effet, la BEI commence à accorder des prêts à ce secteur générateur de devises et créateur de nombreux emplois, en finançant presque exclusivement la construction d'hôtels, par exemple au Malawi, ou de complexes hôteliers. Mais souvent ces projets touristiques sont de petites initiatives, si bien que, comme dans les pays de la Communauté, la BEI passe par l'intermédiaire d'institutions financières comme les banques de développement régional. Ces banques, telles que la Trinidad and

Tobago Development Finance Company Ltd qui reçoit en 1978 un prêt de 5 millions d'u.c. ou encore la Barbados Development Bank qui en reçoit un de 2,5 millions d'u.c. en 1979, sont de plus en plus nombreuses dans le paysage financier international. Elles deviennent, même en dehors des États membres de la CEE, des partenaires réguliers de la BEI, y compris pour des projets industriels de petite ou moyenne dimension. Ainsi, en 1982, 25 % des prêts relevant du développement industriel sont fournis par leur intermédiaire, très souvent sous la forme de prêts globaux. Parfois aussi, la BEI utilise le canal des capitaux à risques, c'est-à-dire des ressources communautaires, pour prendre des participations dans le capital de certaines de ces banques afin de consolider leur assise financière ou encore souscrire aux obligations qu'elles émettent. Cette coopération entre la BEI et les banques de développement situées hors des Communautés européennes, au-delà des facilités qu'elle engendre pour mener à bien des projets plus nombreux, contribue surtout au développement et à la modernisation du secteur bancaire de certains États ou parfois même de vastes régions. Enfin, l'étude de la répartition sectorielle des prêts de la banque démontre aussi son importante contribution au secteur énergétique, qui représente souvent 30 % des interventions de la banque dans les États ACP. On pourrait s'étonner de cette forte proportion, la consommation d'énergie n'étant jamais très importante dans ces pays en voie de développement. Or elle n'en représente pas moins une lourde charge pour leur balance des paiements dans la mesure où nombre d'entre eux sont tributaires d'importations de pétrole et souffrent, comme les États membres des Communautés européennes, du premier puis du second choc pétrolier. Des centrales thermiques, mais aussi des ouvrages hydroélectriques comme celui qui est réalisé au Ghana en 1978, ou encore le développement de réseaux électriques, relèvent alors des prêts de la banque.



Le financement des infrastructures touristiques. Dans le cadre des conventions de Lomé, la BEI devient une source de financement pour le développement du tourisme dans les États ACP. Source de devises, le tourisme a des retombées sur l'ensemble des économies et favorise le développement des régions concernées. La construction de complexes hôteliers, essentiellement dans des stations balnéaires mais aussi à proximité de centres d'affaires, est générateur d'emplois dans des zones où le chômage sévit et accroît la valorisation d'un riche patrimoine culturel et naturel que l'on découvre par exemple lors de safaris.

Les interventions de la BEI, tant sur ses ressources propres que sur celles de la Communauté, sont très diversifiées sur le plan géographique comme sur le plan sectoriel. Par ailleurs, les modalités financières appliquées sont très variées. Elles répondent, conformément au souhait de ceux qui les ont choisies, à des besoins spécifiques et à la volonté de contribuer à la réalisation des objectifs définis dans la première convention de Lomé, objectifs qui se précisent encore par la suite.

3.1.2.

De nouvelles orientations dans la seconde convention de Lomé

L'appui appréciable que constitue la convention de Lomé au développement économique de certains pays du tiers-monde et l'importance politique que revêt cet accord pour les Communautés européennes conduisent, dès le 24 juillet 1978, à l'ouverture de négociations en vue de son renouvellement. Les discussions aboutissent, le 31 octobre 1979, à la signature d'une seconde convention, appelée Lomé II, pour une nouvelle période de cinq ans. Cet accord lie désormais cinquante-huit États ACP

aux Communautés européennes qui montrent ainsi que le tiers-monde reste l'objet d'attentions privilégiées. Ce nouvel accord est synonyme, pour la BEI, d'une nouvelle extension géographique de ses activités, d'autant que, comme ce fut déjà le cas pour les conventions de Yaoundé et de Lomé I, un accord aux modalités identiques est prévu pour les PTOM. Toutefois, certains d'entre eux, à l'instar des départements d'outre-mer (DOM) français⁷³, ne sont plus considérés comme des PTOM et accèdent alors aux prêts de la BEI selon les mêmes modalités que les métropoles.

La convention de Lomé II entre en vigueur le 1^{er} janvier 1981. Au-delà des arrangements commerciaux, elle confirme la volonté européenne de contribuer au développement économique et social des États ACP, notamment par le renouvellement d'une assistance financière, très attendue par ces pays car elle correspond environ à la moitié des aides qu'ils reçoivent de la part des États développés. Aussi la convention de Lomé II prévoit-elle une enveloppe financière de plus de 5 milliards d'u.c. sous des formes diverses dont la plupart étaient déjà en vigueur dans la convention précédente, comme détaillé ci-contre.

⁷³ À partir du 18 mars 1980.

La convention de Lomé II confirme le rôle de la BEI dans l'octroi de prêts ordinaires sur ses ressources propres, mais pour un montant plus important puisqu'il s'élève à 685 millions d'u.c., auxquels s'ajoutent 15 millions pour les PTOM. Ces prêts peuvent toujours bénéficier des bonifications d'intérêts de 3 % instaurées par la première convention de Lomé et pour lesquelles 175 millions d'u.c. ont été réservés sur les subventions du V^{ème} FED. Par ailleurs, la banque se voit également confier des moyens accrus par rapport à la convention précédente pour poursuivre ses interventions sous la forme de capitaux à risques, en raison du succès,

souligné aussi bien par la Commission que par la banque, que ce type d'aide a rencontré dès sa mise en œuvre en 1976.

L'élément de nouveauté que représente pour la BEI cette nouvelle convention réside dans le financement d'initiatives d'intérêt commun à la Communauté et aux États ACP dans la mise en valeur des ressources minières, qui avaient déjà été l'objet de prêts de la banque précédemment, mais pour lesquels un mécanisme spécifique et nouveau est créé : le Sysmin. Ce «système de stabilisation des produits miniers» doit permettre à un État fortement

Répartition par types de financement de l'assistance financière prévue par la convention de Lomé II

Chiffres en millions d'u.c. et ne comprenant pas les sommes consacrées aux PTOM :

Gestion Commission des Communautés européennes – ressources du FED :	
Subventions	2 753
Prêts à conditions spéciales	504
Transferts pour la stabilisation des recettes d'exportation (Stabex)	550
Facilité de financement spéciale pour les produits miniers (Sysmin)	280
Gestion BEI	
Prêts sur les ressources propres de la banque	685
Capitaux à risques sur les ressources du FED	280
Bonifications d'intérêt sur les ressources du FED	175
Investissements miniers et énergétiques d'intérêt commun ACP/CEE sur les ressources de la BEI	200

BEI, fascicule «Modalités de financement dans le cadre de la deuxième convention de Lomé», p. 6.

dépendant d'un minerai et connaissant une baisse de sa production et de ses exportations d'accéder à une aide financière particulière. En effet, contrairement au Stabex, il ne s'agit pas de stabiliser les recettes d'exportation, mais d'octroyer des crédits pour rétablir un potentiel de production qui a diminué d'au moins 10 % à cause de catastrophes naturelles, d'évènements politiques ou encore de la chute des cours mondiaux. Or, le second choc pétrolier et la crise industrielle qui s'ensuit et fait reculer la demande de minerais, mais aussi l'instabilité politique de certains pays ACP, peuvent fragiliser l'exploitation des ressources minières alors même qu'elles sont source de recettes conséquentes et génératrices d'emplois. La BEI va donc accompagner les opérations du Sysmin, qui relèvent des Communautés européennes, en accentuant ses interventions en faveur de ce secteur qui représente environ 10 % des concours accordés annuellement par la banque aux États ACP et qu'illustrent des prêts tels que celui accordé au Zimbabwe ou au Ghana pour la modernisation d'une usine de manganèse en 1983. La répartition sectorielle des prêts de la BEI confirme également l'attention particulière portée aux projets énergétiques et industriels, même s'il n'était pas facile pour la banque de trouver des projets à financer dans ces secteurs⁷⁴. Les premiers visent toujours au développement d'un approvisionnement local et concernent, comme précédemment sous le régime de la première convention de Lomé, la construction de centrales, à l'instar de celle de la Rift Valley au Kenya mais aussi la mise en exploitation de ressources en charbon au Zimbabwe en 1982. Ces prêts représentent environ un tiers de l'activité de la BEI dans les États ACP. Quant aux projets industriels, les financements sont répartis entre des domaines toujours aussi diversifiés, avec une prépondérance

des secteurs de l'agro-alimentaire, des matériaux de construction et de la chimie. Mais l'industrie textile est également bénéficiaire de nombreux prêts de la BEI, tels que ceux dispensés en Tanzanie pour une usine de toile ou encore au Niger ou au Cameroun pour des usines de coton, car cette activité de transformation locale répond aux besoins des populations. Enfin, l'activité de la banque dans les États ACP profite de plus en plus aux banques de développement régional qui représentent un peu plus de 20 % en moyenne des prêts de la BEI, 43 % exceptionnellement en 1983, et bénéficient aux projets de petite et moyenne dimensions du secteur textile mentionné ci-dessus, du secteur touristique ou encore de la filière du bois. La banque a même participé en 1983 à la création d'une banque de développement : la Zimbabwe Development Bank.

Enfin, la répartition géographique des prêts de la banque reste inchangée par rapport à la période précédente car c'est l'Afrique qui continue de bénéficier très largement des prêts de la BEI. En 1983, elle reçoit même près de 95 % des sommes allouées dans le cadre des prêts relevant de la convention de Lomé II.

Si les deux premières conventions de Lomé sont des témoignages du pouvoir que les pays en voie de développement peuvent représenter dans le jeu des relations internationales, elles expriment également la volonté de créer un dialogue renouvelé entre Nord et Sud, entre les Communautés européennes et certains pays du tiers-monde, qui s'appuie sur un dispositif de coopération commerciale et financière plus diversifié. C'est à ce titre qu'elles ont marqué l'histoire de cette époque. Leurs objectifs de faire prospérer le commerce mondial tout en tentant de

⁷⁴ Entretien avec Jacques Silvain, 12 décembre 2007 : «Nous avions une fenêtre étroite dans ce qui était les projets industriels».

stabiliser les relations internationales participent à l'ouverture d'une nouvelle ère dans la politique d'aide au développement entre la CEE et les ACP. La BEI y participe par un rôle qui va au-delà de la simple gestion de l'assistance financière accordée aux pays associés. La banque contribue ainsi à la création de nombreux emplois et à la modernisation des structures économiques et financières de ces États.

De 1975 à 1985, la BEI a accordé pas moins de 1 398 millions d'u.c. dans presque tous les pays ACP et les PTOM, comme le montre la carte 3 ci-après, dont 1 000 millions sur ses ressources propres. La répartition sectorielle de ses interventions, illustrée elle aussi par cette carte, rappelle qu'une large proportion des concours a profité à l'industrie (64 % pour la période 1975-1985) puis au secteur énergétique (30 %), tandis que les projets d'infrastructures ne représentent qu'à peine 8 % des prêts de la banque, traduisant une évolution par rapport aux conventions de Yaoundé : «la CEE ne veut plus apparaître comme une simple source d'aide au tiers-monde», souligne la BEI en 1983, «elle doit aussi être un partenaire commercial fiable et responsable. La coopération financière avec les pays en voie de développement doit venir compléter leurs exportations et non s'y substituer». C'est pourquoi la banque met l'accent sur les projets industriels destinés à satisfaire la demande locale ou à des exportations génératrices de devises. Elle participe, du premier élargissement au milieu des années 1980, de plus en plus activement et selon des formules très diversifiées, à la politique européenne d'aide au développement en faveur d'un ensemble important d'États, considérés globalement et non individuellement, à la différence des pays du bassin méditerranéen qui constituent l'autre domaine d'action extérieur de la banque à la même époque.

3.2. La BEI, l'Europe et la Méditerranée

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et durant l'ère de la décolonisation, l'intérêt des pays d'Europe pour le pourtour méditerranéen tend à décroître au profit de la construction européenne et du maintien de relations privilégiées avec les territoires d'outre-mer. Pourtant, très tôt après leur regroupement, les pays du marché commun portent une attention toute particulière à leurs voisins de la Méditerranée. L'association à la CEE de la Grèce en 1961 et de la Turquie en 1963 sont le témoignage de liens économiques, financiers et commerciaux qui se nouent.

3.2.1.

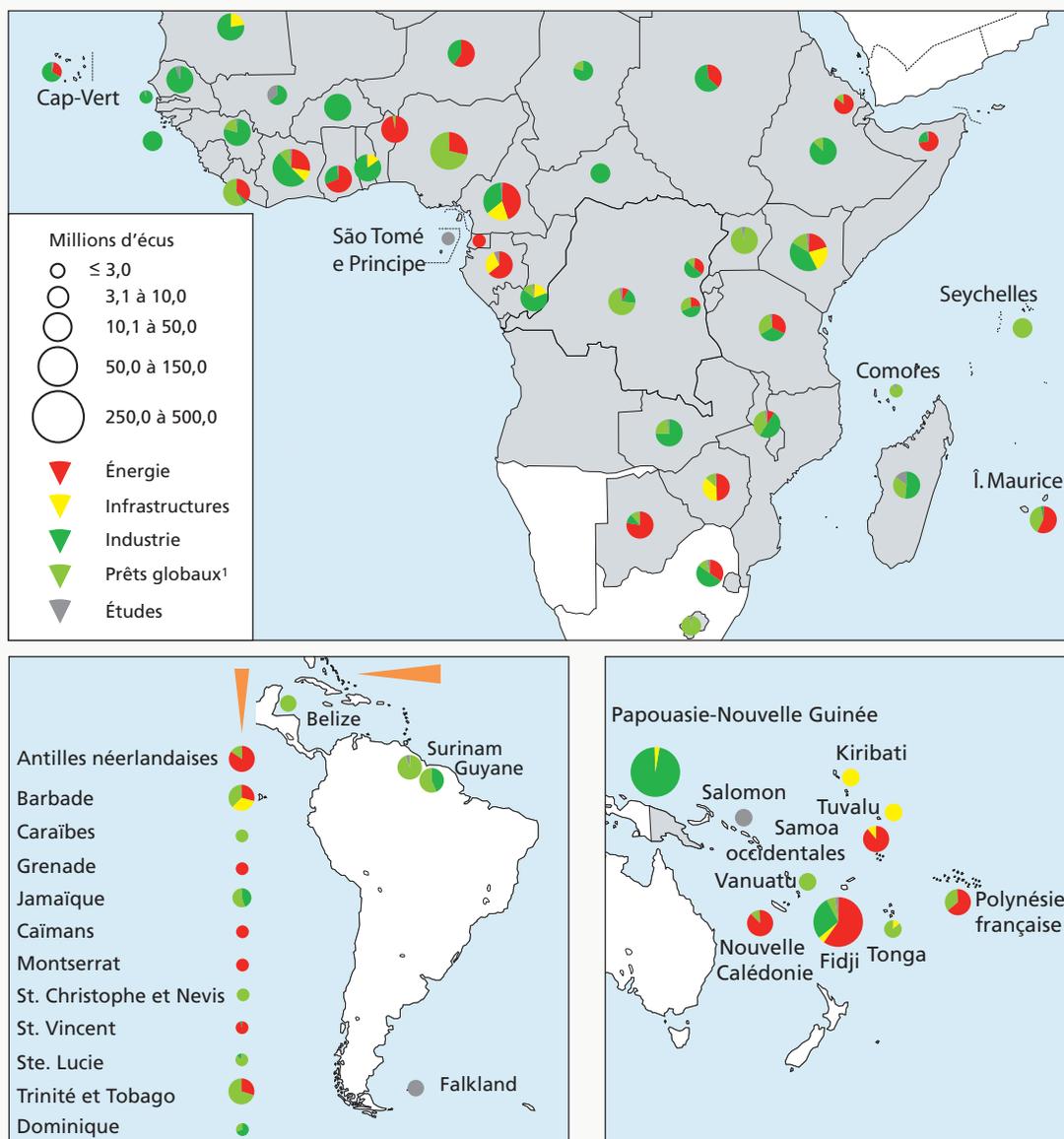
Consolidation des activités en Grèce et en Turquie et amorce d'une nouvelle ère

En mars 1969, des accords bilatéraux de coopération sont signés entre la CEE et l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, établissant des relations commerciales plus étroites avec ces pays, grâce à un tarif préférentiel, mais prévoyant également une coopération technique et des aides financières sous la forme de subventions. En mars 1970, un accord commercial non préférentiel est signé avec la Yougoslavie. En juin 1970, c'est un accord de coopération commerciale préférentiel qui est conclu avec l'Espagne, afin de favoriser son développement économique mais sans la perspective affirmée d'une adhésion de ce pays à la CEE en raison de l'obstacle que représente alors le régime franquiste. Le même type d'accord est signé avec Israël. Enfin, en décembre 1970, Malte est associée à la CEE selon les mêmes modalités que les pays du Maghreb.

Cette volonté de plus en plus forte de se rapprocher des pays du bassin méditerranéen se poursuit au début des années 1970. Ainsi, le Portugal, qui avait

Carte 3

Répartition géographique et sectorielle des prêts de la BEI dans le cadre des deux conventions de Lomé (de 1976 à 1985)



¹ Prêts globaux dans les pays du bassin méditerranéen. Concours à ces banques de développement dans les États ACP et les PTOM.

demandé l'ouverture de négociations pour établir les modalités d'une collaboration avec la CEE dès 1962, reçoit satisfaction en janvier 1971, après que les Six acceptent que la Commission européenne mène des conversations exploratoires en vue d'une collaboration avec six pays⁷⁵ de l'Association européenne de libre-échange (AELE) non candidats à l'adhésion. Les relations entre la CEE et le Portugal sont alors régis par les accords de Bruxelles du 22 juillet 1972, qui prennent effet au 1^{er} janvier 1973 et instaurent un régime de libre-échange. En 1972, un accord d'association est conclu avec Chypre et des accords commerciaux sont signés avec l'Égypte et le Liban.

Ainsi, jusqu'au milieu des années 1970, un grand nombre d'accords sont signés entre la CEE et différents pays du bassin méditerranéen. Il y a, d'une part, des accords strictement commerciaux, qui suscitent notamment l'hostilité des États-Unis car ils vont à l'encontre des principes du GATT. Et, d'autre part, il y a des accords d'association, à l'instar de celui conclu précédemment avec la Grèce – gelé en 1967 mais réactivé en 1975 à la chute du régime dictatorial – et avec la Turquie, renouvelé en 1969 (avec une entrée en vigueur en 1973). Ces accords d'association, au-delà d'arrangements commerciaux, proposent des dispositifs de coopération technique et financière, sous la forme de subventions et de prêts de la BEI dans les cas grecs et turcs uniquement. La banque intervient par des prêts ordinaires sur ses ressources propres, mais qui peuvent bénéficier de bonifications d'intérêts financés sur le budget communautaire, et gère également des prêts spéciaux en tant que mandataire de la CEE et des États membres. Ainsi, en Grèce, la banque utilise le reliquat de l'accord de 1961. En

Turquie, dans le cadre du deuxième protocole, elle dispose d'une enveloppe budgétaire de 195 millions d'u.c. (242 millions à la suite du protocole complémentaire du 30 juin 1973 consécutif à l'élargissement de la CEE) pour accorder des prêts spéciaux sur des fonds budgétaires. Mais, et c'est une nouveauté, la banque reçoit aussi la possibilité d'octroyer des prêts ordinaires sur ses ressources propres, à concurrence de 25 millions d'u.c., avec la caution des États membres. Toutefois, accords commerciaux et accords d'association s'inscrivent dans le cadre général de la politique de coopération de la CEE en faveur des pays en voie de développement.

3.2.2.

L'élargissement de la CEE vers le Sud : un tournant pour la politique méditerranéenne

Le milieu des années 1970 marque incontestablement un tournant dans la politique européenne en faveur des pays du bassin méditerranéen.

Tout d'abord, en ce qui concerne les pays du sud de l'Europe, des demandes d'adhésion sont exprimées par certains candidats ou bien apparaissent comme une évolution probable de la CEE pour les années à venir. Aussi, des dispositions sont progressivement prises par les Communautés européennes pour faire évoluer les régimes de coopération ou d'association en vigueur et la BEI se voit confier de nouvelles interventions. Au-delà de l'aide exceptionnelle que la banque apporte au Portugal, dès le retour de la démocratie en 1975, dans le cadre de ses graves difficultés économiques, elle reçoit la responsabilité d'accorder des aides de pré-adhésion aux candidats que sont d'abord la Grèce, et ce dans le cadre d'un

⁷⁵ Autriche, Islande, Norvège, Portugal, Suède, Suisse.



L'accord d'association CEE-Chypre a été signé par Ioannis Christophides, ministre chypriote des affaires étrangères, et Titos Phanos, chef de la mission chypriote auprès des Communautés européennes, ainsi que par Norbert Schmelzer, ministre néerlandais des affaires étrangères et président en exercice du Conseil des Communautés européennes, et Sicco Mansholt, président de la Commission (de gauche à droite ci-dessus). Cet accord prévoit la conclusion d'une union douanière au terme de dix ans. Les deux communautés de l'île, Chypriotes grecs et turcs, ont été consultées pendant les négociations d'association. Une première étape devait s'achever le 30 juin 1977 pour passer à l'union douanière au début des années 1980, mais cette seconde phase est restée en sommeil à la suite des événements tragiques de l'année 1974.

deuxième protocole qui entre en vigueur en 1978, puis l'Espagne et le Portugal, dont les demandes ont été exprimées en 1977 et qui commencent à bénéficier de ces aides financières en 1981. Si les arrangements commerciaux antérieurs ont permis à ces États d'être intégrés plus étroitement au marché commun, leurs économies ont besoin d'être consolidées et les prêts de la BEI doivent y participer. Ainsi, la banque peut intervenir par des prêts sur ses ressources propres en Espagne pour un montant maximum de 200 millions d'u.c., et au Portugal à concurrence de 150 millions d'u.c. dont 125 millions peuvent bénéficier de bonifications d'intérêt de 3 % financés sur

le budget communautaire. Par ailleurs, des protocoles financiers sont annexés, entre 1976 et 1977, aux accords d'association signés, au début des années 1970, avec Chypre et Malte qui peuvent désormais recevoir des prêts ordinaires et spéciaux de la BEI. Enfin, à la suite de la déclaration de Belgrade de 1976, la Yougoslavie peut bénéficier de prêts ordinaires de la BEI à concurrence de 50 millions d'u.c. pour des projets d'intérêt commun à ce pays et à la Communauté, notamment dans le domaine des transports et de l'énergie. Ces dispositions financières sont renouvelées au début des années 1980, pour un montant de 200 millions d'u.c.,

Turquie – Deuxième protocole financier – Description des projets d'investissement

«Au titre de ce deuxième protocole, la BEI peut financer des projets d'investissements à réaliser sur le territoire turc dans tous les secteurs de l'économie.

Sont éligibles au financement de la BEI les projets individualisés qui :

- contribuent à l'accroissement de la productivité de l'économie turque et en particulier visent à doter la Turquie d'une meilleure infrastructure économique, d'une agriculture à rendement plus élevé ainsi que d'entreprises, soit industrielles, soit de services, modernes et rationnellement exploitées, quelle que soit la nature, publique ou privée, de leur gestion ;
- favorisent la réalisation des buts de l'accord d'association ;
- s'inscrivent dans le cadre du plan de développement turc en vigueur.

Une considération particulière sera donnée aux projets susceptibles de contribuer à l'amélioration de la situation de la balance des paiements de la Turquie. L'accord de l'État turc est nécessaire.»

Becker, M., La Banque européenne d'investissement, collection «notes et études documentaires» n° 4 022-4 023, La documentation française, Paris, 1973, p. 24-25.

et rappelées dans le tableau 9 qui résume cette présentation.

Mais au renforcement de la coopération de la CEE avec les pays du sud de l'Europe, s'ajoute, à la même période, la mise en œuvre d'une «politique méditerranéenne globale». Cette politique répond aux décisions du Conseil de ministres de novembre 1972 qui avait défini les grandes lignes de la politique méditerranéenne que la Communauté devait suivre. Il s'agit de substituer à la myriade d'accords commerciaux et d'association, évoqués ci-dessus, une véritable approche d'ensemble. Cette nouvelle politique débouche sur un accord de libre-échange avec Israël, en mai 1975, mais surtout sur la signature d'accords de commerce et de coopération, en avril 1976, avec l'ensemble des trois pays du Maghreb considérés globalement et non plus individuellement. Elle s'étend en 1977 de la même manière aux pays du Machrek (Égypte, Jordanie, Liban et Syrie). Ces accords sont destinés à promouvoir le libre accès des produits industriels et agricoles méditerranéens au marché communautaire sans réciprocité, grâce à un abaissement des droits de douane. Mais ils s'accompagnent de protocoles financiers impliquant des prêts ordinaires souvent bonifiables et des prêts spéciaux de la BEI. S'il a fallu un certain temps pour concrétiser les décisions de 1972, il faut ajouter que ces pays méditerranéens ont insisté pour mettre en œuvre les modalités d'une coopération renouvelée avec la CEE car ils redoutaient la concurrence de la péninsule ibérique amenée à adhérer à cette dernière. Par ailleurs, les pays du marché commun avaient intérêt à s'associer plus étroitement avec ces pays des rivages méridionaux et orientaux du bassin méditerranéen qui absorbent, au début des années 1980, 10 % de leurs exportations. Ainsi, les bases de la politique euro-méditerranéenne de la seconde moitié des années 1980 sont posées.

3.2.3.

Les activités de la BEI dans le bassin méditerranéen

La BEI, qui est intervenue dès le début des années 1960 en Grèce et en Turquie, voit progressivement s'étendre ses activités à un ensemble de quinze États, dont les niveaux de développement économique peuvent varier, dans le cadre de politiques aux objectifs distincts. Il s'agit de préparer des adhésions, de renforcer des relations économiques et commerciales privilégiées, d'affirmer la présence européenne sur ces rivages ou encore de prolonger vers les États qui connaissent des problèmes de sous-développement les dispositions de la politique de coopération de la CEE.

La banque intervient surtout sous la forme de prêts ordinaires dans les pays du sud de l'Europe, qui représentent environ les deux tiers de l'aide qu'elle dispense dans l'ensemble des pays du bassin méditerranéen, comme l'illustre la carte 4 ci-contre. Quant à ses interventions, dès 1978, dans les pays du Maghreb et du Machrek, elles ressemblent plus aux aides qu'elle a l'habitude d'accorder aux pays en voie de développement : les prêts spéciaux y sont majoritaires. Cette remarque peut être confirmée par l'étude de la répartition sectorielle des concours de la banque dans le bassin méditerranéen. En effet, 45 % environ des financements de la BEI dans les pays du Maghreb et du Machrek concernent les infrastructures, notamment de transport, pour la période 1973-1985, alors que dans les pays de l'Europe du Sud, les interventions de la banque sont destinées avant tout au secteur industriel. Mais, par ailleurs, les concours de la banque au secteur énergétique sont importants dans l'ensemble de la région, reflétant les politiques et préoccupations communautaires dans ce domaine.

Ainsi, la banque a participé au financement de projets très divers, parmi lesquels on peut retenir

la réalisation d'une autoroute en Syrie, devant relier Damas à la frontière jordanienne, en 1984, la construction de lignes de chemin de fer en Tunisie, au début des années 1980, l'installation de neuf centres automatisés de contrôle et de gestion de la production et du transport de l'électricité en Yougoslavie, ou encore des prêts globaux à la Caixa Geral de Depósitos portugaise, pour de petites initiatives industrielles et touristiques.

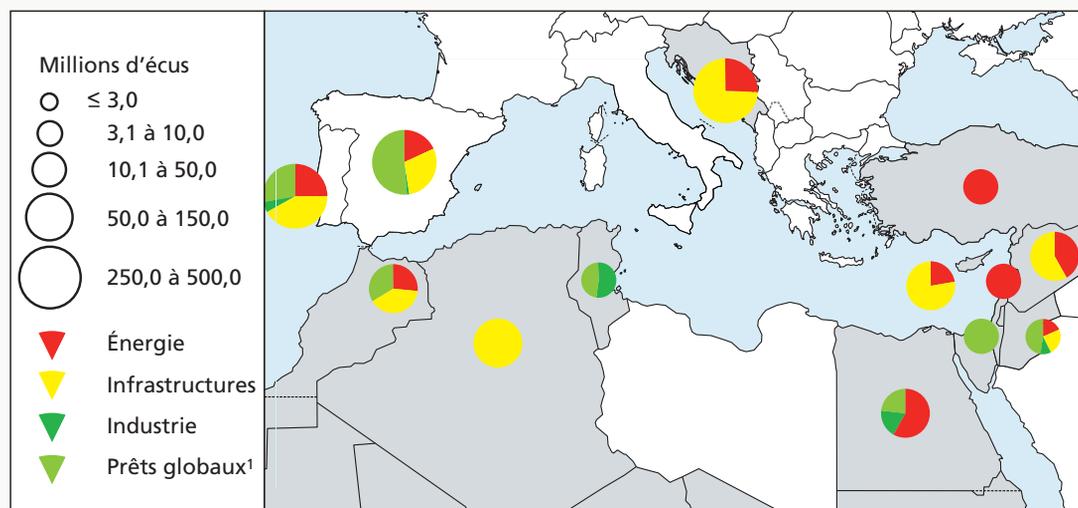
La BEI, dans le cadre des conventions de Lomé et au titre des protocoles financiers signés avec de nombreux pays du bassin méditerranéen, poursuit son activité à l'extérieur de la CEE, dans une mesure modeste par rapport à l'ensemble de ses opérations

mais néanmoins conséquente si l'on regarde les montants des prêts dispensés.

Les conventions de Lomé ont établi le plus vaste partenariat jamais mis en place entre États développés et États en développement, en vue d'accélérer le développement économique, social et culturel des pays ACP, en tenant compte des souverainetés nationales, de l'égalité des signataires et d'une volonté permanente de dialogue. C'est dans ce but qu'ont été conçues les dispositions économiques et financières de ces conventions et les projets financés par la BEI ont contribué au renforcement de la solidarité entre les pays, groupes de pays et les États membres. Le développement industriel de ces

Carte 4

Interventions de la BEI dans le bassin méditerranéen de 1981 à 1985 : répartition géographique et sectorielle des prêts



¹ Prêts globaux dans les pays du bassin méditerranéen. Concours à ces banques de développement dans les États ACP et les PTOM.

Tableau 9

Protocoles financiers dans le cadre des interventions BEI dans le bassin méditerranéen (1983)

en millions d'écus

Pays européens		Prêts sur ressources de la BEI	Interventions sur ressources budgétaires		Aide totale
			Prêts à conditions spéciales	Aides non remboursables	
Portugal	Aide financière exceptionnelle pour permettre au Portugal de surmonter une période de «difficultés économiques particulières» (1975-1977)	150 ⁽¹⁾	—	30	180
	Protocole financier (1978-1981)	200 ⁽¹⁾	—	30	230
	Aide pré-adhésion, accordée dans le cadre des négociations avec la CEE (de 1981 jusqu'à la date d'adhésion)	150 ⁽¹⁾	—	125	275
		500	—	185	685
Espagne	Aide pré-adhésion, accordée dans le cadre des négociations d'adhésion à la CEE (de 1981 jusqu'à la date d'adhésion)	200	—	—	200
Turquie	Accord d'association signé le 12.9.1963				
	1 ^{er} protocole financier (1964-1969)	—	175	—	175
	2 ^{ème} protocole financier (1973-1976)	25	195	—	220
	3 ^{ème} protocole financier (1979-1981)	90	220	—	310
	4 ^{ème} protocole financier (non encore signé. Date d'expiration prévue: 31.10.1986)	225	325	50	600
	340	915	50	1 305	
Yougoslavie	Accords intérimaires de financement suivant la déclaration de Belgrade (1976-1978)	50	—	—	50
	Protocole financier (1.7.1980-30.6.1985)	200	—	—	200
		250	—	—	250
Chypre	Protocole financier (1.1.1979-31.12.1983)	20 ⁽¹⁾	4	6	30
Malte	Protocole financier (1.11.1978-31.10.1983)	16 ⁽¹⁾	5	5	26
<i>Sous-total pays européens</i>		<i>1 326</i>	<i>924</i>	<i>246</i>	<i>2 496</i>

⁽¹⁾ Montants pouvant être assortis d'une bonification d'intérêt prélevée sur l'aide non remboursable.

Maghreb		Prêts sur ressources de la BEI	Interventions sur ressources budgétaires		Aide totale
			Prêts à conditions spéciales	Aides non remboursables	
Algérie	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	70 ⁽¹⁾	19	25	114
	2 ^{ème} protocole financier (1.1.1983-31.10.1986)	107 ⁽¹⁾	16	28	151
		177	35	53	265
Maroc	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	56 ⁽¹⁾	58	16	130
	2 ^{ème} protocole financier (1.1.1983-31.10.1986)	90 ⁽¹⁾	42	67	199
		146	100	83	329
Tunisie	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	41 ⁽¹⁾	39	15	95
	2 ^{ème} protocole financier (1.6.1983-31.10.1986)	78 ⁽¹⁾	24	37	139
		119	63	52	234
Machrek		Prêts sur ressources de la BEI	Interventions sur ressources budgétaires		Aide totale
			Prêts à conditions spéciales	Aides non remboursables	
Égypte	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	93 ⁽¹⁾	14	63	170
	2 ^{ème} protocole financier (1.1.1983-31.10.1986)	150 ⁽¹⁾	50	76	276
		243	64	139	446
Jordanie	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	18 ⁽¹⁾	4	18	40
	2 ^{ème} protocole financier (1.1.1983-31.10.1986)	37 ⁽¹⁾	7	19	63
		55	11	37	103
Liban	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	20 ⁽¹⁾	2	8	30
	Aide exceptionnelle d'urgence (1977-1978)	20	—	—	20
	2 ^{ème} protocole financier (1.3.1983-31.10.1986)	34	5	11	50
	2 ^{ème} aide exceptionnelle d'urgence (1982-...)	50	—	—	50
		124	7	19	150
Syrie	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	34 ⁽¹⁾	7	19	60
	2 ^{ème} protocole financier (1.2.1983-31.10.1986)	64 ⁽¹⁾	11	22	97
		98	18	41	157
<i>Sous-total Maghreb + Machrek</i>		<i>962</i>	<i>298</i>	<i>424</i>	<i>1 684</i>
Israël	1 ^{er} protocole financier (1978-1981)	30	—	—	30
	2 ^{ème} protocole financier (non encore signé. Date d'expiration prévue: 31.10.1986)	40	—	—	40
			70	—	—
Total pays méditerranéens		2 358	1 222	670	4 250

⁽¹⁾ Montants pouvant être assortis d'une bonification d'intérêt prélevée sur l'aide non remboursable.

jeunes nations, au PIB souvent inférieur à 250 dollars par habitant, dépend fréquemment d'exportations agricoles et de produits miniers. Or, touchées par la crise économique mondiale des années 1970, seules l'aide financière et la coopération industrielle et économique peuvent assurer leur développement.

De même, les activités de la BEI dans les pays du bassin méditerranéen participent à l'accroissement des relations économiques et commerciales, souhaitables dans le contexte de la crise économique, nécessaires pour l'intégration des économies

des pays candidats à l'adhésion. Mais, durant cette période qui s'étend de 1973 au milieu des années 1980, ces activités sont également indispensables d'un point de vue politique au regard des conflits et tensions qui peuvent secouer certaines régions. Progrès économiques, coopération commerciale, industrielle et technique doivent favoriser la paix et contribuer au renforcement des démocraties.

Émilie Willaert



Partie IV



Élargissements,
croissance et
redéploiements
depuis le milieu
des années 1980

La BEI dans la grande Europe

L'histoire de la BEI depuis le milieu des années 1980 est celle de transformations. La plus visible est celle de la taille liée tant aux élargissements de l'Union européenne qu'au développement autonome des activités de la banque. Parmi de nombreux autres indicateurs, on retiendra l'évolution du capital, qui passe de 14,4 milliards à 164,8 milliards d'euros entre 1986 et 2007. Ces chiffres ont d'autant plus de signification que la période, du fait des politiques conduites par les États depuis le début des années 1980, est celle d'une inflation faible. En 1986, l'entrée des deux pays méditerranéens dans la Communauté, l'Espagne et le Portugal, a pour conséquence un accroissement du capital de 2,3 milliards. En janvier 1995, ce sont les adhésions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède qui font passer le capital de 57,6 à 62 milliards. En 2004 enfin, le vaste élargissement à l'Est combiné à une augmentation de la participation de l'Espagne porte le capital à 163,6 milliards d'euros. Mais c'est l'augmentation générale de l'activité de la banque qui justifie le doublement décidé en juin 1985 (de 14,4 à 28,8 milliards d'écus), le nouveau doublement de janvier 1991 (57,6 milliards), le passage du capital à 100 milliards en janvier 1999, puis à 150 milliards en janvier 2003¹. La dilatation de l'espace de l'Union et la simple augmentation du volume de l'activité ne suffisent pourtant pas à expliquer les changements qui affectent la banque durant les deux dernières décennies. D'un côté, tout corps en croissance se transforme et l'augmentation du volume des activités ne peut qu'influencer la structure de la banque. Mais les transformations de l'économie internationale –

mondialisation, rôle croissant du marché, nouvelles technologies – et la relance de l'intégration économique de l'Europe depuis les années 1980 portent également de profondes mutations qui expliquent ce qu'est aujourd'hui la BEI.

1.1. De dix à quinze : la BEI face aux élargissements des années 1980-1990

1.1.1.

De nouveaux moyens pour la politique structurelle

Si la Commission européenne tente de définir, dès le début des années 1960, les lignes générales d'une politique régionale européenne, en analysant les problèmes régionaux rencontrés et délimitant les régions concernées, elle propose surtout aux États membres de coordonner leurs propres politiques régionales². Avant la mise en œuvre du FEDER en 1975, cela se révèle impossible. Et pour cause : les législations nationales sont très diverses, elles évoluent tout au long des années 1960, et le classement des régions ne s'appuie pas sur les mêmes critères, tantôt économiques, parfois démographiques. Les interventions de la BEI, essentiellement consacrées au développement régional, s'insèrent donc dans le cadre des systèmes nationaux d'aide, car c'est sur la base de ces classifications nationales que la banque oriente son activité.

Selon Fridolin Weber-Krebs, qui a travaillé à la BEI de 1969 à 1999 et qui a dirigé à la fin de sa carrière

¹ On notera que l'essentiel de l'augmentation du capital appelée réalisée en 1991 se fait par transformation de réserves à hauteur de 1 225 millions, dont seuls 300 millions ont finalement été acquittés directement par les États. En 1999, puis en 2003, la libération des deux augmentations de capital s'est faite entièrement par prélèvement sur les réserves conformément à une décision prise dès 1990, tandis que se manifeste la volonté de la banque de stabiliser son capital jusqu'en 2010, consacrant ainsi l'inflexion stratégique engagée en faveur d'une activité moins orientée vers la croissance du volume des opérations.

² Voir la communication de Robert Marjolin intitulée «lignes générales d'une politique régionale européenne», Commission de la CEE, direction générale des affaires économiques et financières, Bruxelles, 11 novembre 1960, document II/COM(60)167.

le département pour les financements hors Communauté et pour les pays candidats à l'adhésion, les élargissements de la CEE à l'Espagne et au Portugal en 1986, et de l'UE à la Finlande, à l'Autriche et à la Suède en 1995, ne devaient pas poser de difficultés majeures. Les trois premiers pays avaient certes connu des problèmes structurels, mais la banque disposait déjà, au moment de leur adhésion, d'une grande expérience de pays membres nécessitant des mesures de modernisation, de sorte qu'elle a pu commencer d'emblée son action auprès des nouveaux États membres, conformément aux règlements sur les modalités d'adhésion. En ce qui concerne l'élargissement de 1995, il s'agissait dans les trois cas de pays économiquement si puissants que la position de la banque se trouvait même considérablement renforcée par leur adhésion, du fait de l'augmentation des fonds propres qu'elle provoqua. Par contre, en amont de cette adhésion, il avait été relativement difficile de convaincre les responsables des ministères compétents de ces nouveaux pays candidats de la nécessité de rejoindre la BEI – même si cela avait clairement été réglé par les traités d'adhésion et par l'acceptation de l'acquis communautaire³.

Les deux vagues d'élargissement ont lieu dans une période où la politique régionale connaît un développement remarquable. Il s'agit de souligner, dans ce contexte, les mesures prises dans l'Acte unique européen (AUE), signé en février 1986. En effet, au cours de la discussion sur le contenu du traité, les pays membres aux structures économiques faibles – l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal –

poussent au «renforcement de la cohésion économique et sociale» dans la CEE. Ainsi, le développement harmonieux de la Communauté devait être promu dans son ensemble par la réduction des écarts entre les différentes régions et celle du retard de développement des territoires les plus désavantagés⁴. Afin d'atteindre ce but, l'Acte unique oblige les pays membres à adapter les fonds structurels existants aux nouvelles données et à lier l'action de la BEI à celle des fonds structurels. Ceci doit également servir à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de la CEE⁵. De plus, les financements accordés à la politique structurelle ont augmenté de sorte à atteindre près du tiers du budget communautaire. Ainsi, entre 1989 et 1993, la BEI peut mobiliser 60,3 milliards d'écus pour des mesures visant explicitement la politique régionale⁶.

Avec le traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993, la cohésion économique et sociale devient définitivement un objectif prioritaire de l'Union européenne. En même temps, ce traité fixe des limites au déficit et à l'endettement public des pays membres. Les pays membres les plus pauvres se trouvent confrontés à des problèmes financiers qui pénalisent leur capacité à moderniser leurs infrastructures. Ainsi, une révision des instruments des politiques régionale, structurelle et sociale de la Communauté s'impose à nouveau. Désormais, la Commission est obligée de rapporter tous les trois ans sur les progrès en matière de cohésion économique et sociale. La politique régionale doit aussi servir à promouvoir la stabilité économique globale : il ne s'agit donc plus uniquement de réduire les disparités régionales,

³ Entretien avec Fridolin Weber-Krebs, 30 janvier 2008.

⁴ Knipping, F., *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas*, collection «20 Tage im 20. Jahrhundert», Deutscher Taschenbuch-Verlag, Munich, 2004, p. 228.

⁵ Article 130b § 3 en relation avec l'article 130a § 1 de l'Acte unique européen, JO L 169 du 29.6.1987.

⁶ Holtzmann, H.-D., *Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine Erfolgskontrolle in theoretischer und empirischer Sicht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, p. 121.

mais de contribuer à consolider l'Union économique et monétaire (UEM). La politique régionale de l'Union européenne acquiert ainsi une fonction explicite de stabilisation politique et économique⁷. C'est dans ce contexte⁸ que le Fonds de cohésion est créé en tant que nouvel instrument financier de la politique régionale. Avec ce dernier, l'Union souhaite principalement soutenir des projets en matière d'environnement et de transport

transeuropéens. Ses moyens sont exclusivement destinés aux États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Pour la période de 1993 à 1999, un budget global de 15,15 milliards d'écus est prévu. Les principaux pays bénéficiaires sont, au cours de cette période, l'Espagne, qui reçoit entre 52 et 58 % des fonds, la Grèce et le Portugal, avec respectivement 16 à 20 %, et l'Irlande, entre 7 et 10 %⁹.



Le logo de la BEI traduit visuellement l'identité de la banque. Le premier graphisme, adopté en 1963, est inspiré par le symbole des Nations unies. Il présente une carte de l'Europe sur laquelle les États membres apparaissent en noir. Cette carte a été actualisée en 1973, 1981, 1986 et 1995, pour y ajouter les nouveaux venus. En 1973, le comité de direction a saisi l'occasion pour faire représenter Berlin-Ouest, absente de la première version. En 1990, le logo est encore adapté pour incorporer le territoire de l'ancienne RDA. Par ailleurs, à chaque modification, le sigle et la couronne de laurier entourant la carte sont discrètement modernisés. En 1999, la BEI décide d'abandonner ce premier logo au profit d'un symbole abstrait. Elle veut ainsi marquer les «profonds changements intervenus au cours de la décennie écoulée quant aux modalités d'emprunt et de prêt de la BEI, à la sophistication accrue de ses opérations et à son partenariat toujours croissant avec la collectivité bancaire comme les institutions européennes». Le nouveau logo est «composé de trois éléments verticaux esquissant la forme d'un carré. L'élément central est de couleur „bleu européen“ : il représente le „projet d'intégration européenne“ et retient le principal symbole de l'Union européenne. Les éléments latéraux sont en gris, couleur générale du bâtiment de la banque ; ils encadrent et protègent l'élément central. Le carré est la forme généralement retenue pour les logos bancaires, soulignant ainsi la spécificité de la banque parmi les institutions européennes et ses liens avec la communauté financière. Toutefois, le carré formé par le nouveau logo n'est ni achevé, ni fermé, ni totalement symétrique, contrairement à la plupart des symboles de la communauté bancaire. Ce caractère inachevé du symbole est à l'image de l'intégration européenne qui est la raison d'être de la BEI : irréversible et solide, il est ouvert sur le monde extérieur¹⁰».

⁷ Holtzmann, H.-D., *Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine Erfolgskontrolle in theoretischer und empirischer Sicht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, p. 96.

⁸ Dans ce contexte, il faut souligner la pression exercée par le gouvernement espagnol, qui avait fait dépendre son accord sur l'Union économique et monétaire (UEM) de la création d'un Fonds de compensation (qui était non obligatoire en vue du principe de l'additionnalité des fonds communautaires par rapport aux fonds nationaux). Cf. *ibidem*, p. 98.

⁹ Holtzmann, H.-D., *op. cit.*, p. 98.

¹⁰ *BEI Information*, 1999, n° 1, p. 28.

1.1.2.

Les réponses de la BEI

Comparées aux mesures prises avant le premier élargissement, les réflexions de la BEI relatives aux élargissements des années 1980 et 1990 se distinguent principalement par le fait que le domaine technique et administratif, privilégié lors du premier élargissement, se trouve, cette fois-ci, bien moins au centre des préoccupations. Les expériences du début des années 1970 servent en effet de lignes directrices et sont mises en œuvre sans difficultés : adaptation des statuts de la BEI, recomposition des groupes dirigeants, augmentation des effectifs, calcul du capital d'origine et des parts respectives des nouveaux membres, nouvelle fixation des réserves bancaires et des modalités de cotisation. La BEI suit également, autant que possible, la méthode déjà établie de sa mise en réseau avec les places financières des nouveaux membres.

Au cours des années 1980 et 1990, les analyses par pays que les économistes de la BEI ont établies et les défis potentiels qui en résultent pour la banque se trouvent ainsi au centre des réflexions internes. Pour les élargissements de 1981 et de 1986, ces réflexions se concrétisent dès la première moitié de l'année 1978, au moment où les structures démocratiques sont stabilisées dans les trois pays méditerranéens et où les demandes d'adhésion ont déjà été soumises officiellement, mais cependant avant que la Commission ne reconnaisse formellement

les trois pays comme candidats. Cette dernière a néanmoins signalé au Conseil européen, dès avril 1978, que les négociations en vue devraient aboutir à l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne à la CEE¹¹.

Le 23 mai 1978, le département des études économiques présente un mémorandum sur le thème «La BEI et l'élargissement de la Communauté au Sud»¹². Pour les auteurs, la question ne pose pas de problème technique majeur pour la banque, compte tenu de son expérience ancienne de la région méditerranéenne. Plus de 60 % des prêts, entre 1963 et 1977, avaient déjà été accordés à cette région – pour des projets en Grèce, en Turquie, au Portugal et en Yougoslavie¹³. En Grèce et en Turquie, cette action avait abouti à la création de 32 000 nouveaux emplois, auxquels il faut ajouter tous les emplois créés dans d'autres secteurs, à la suite du financement de projets d'infrastructures. De plus, la banque avait contribué dans une large mesure à la stabilisation d'emplois déjà existants et à l'amélioration des conditions de travail, par le co-financement de projets forestiers et d'irrigation dans cet espace¹⁴. Ainsi, la BEI a accumulé une expérience considérable dans les pays concernés, à l'exception de l'Espagne, où les conditions d'activité sont toutefois comparables aux autres pays : sa situation économique globale, ses perspectives de développement, et les possibilités concrètes pour le montage, le financement et la réalisation de projets d'investissement n'y diffèrent pas de celles des autres candidats¹⁵. Les

¹¹ Le 19 avril 1978, la Commission avait soumis un rapport au Conseil sur les «Reflections on the Problem of Enlargement», dénommé «April-Fresco» Cf. : Martín de la Guardia, R., «In search of lost Europe», dans Kaiser, W., et Elvert, J., (dir.), *European Union Enlargement. A comparative history*, Routledge, Londres-New York, 2004, p. 102.

¹² Archives BEI, boîte XX.2, département des études économiques, mémorandum «La BEI et l'élargissement de la CEE au Sud», 23 mai 1978.

¹³ Ibidem, p. 4.

¹⁴ Ibidem, p. 5.

¹⁵ Ibidem, p. 7.

auteurs du mémorandum reconnaissent que l'élargissement méditerranéen mettra la CEE devant un grand nombre de problèmes politiques, économiques et institutionnels, dont la solution ne sera pas du ressort de la BEI, mais qui devront être résolus par les institutions politiques de la Communauté, notamment par la Commission. En même temps, le clivage intracommunautaire Nord-Sud sera considérablement aggravé et il est aussi probable que le nombre des régions en retard de développement, ainsi que celui des secteurs connaissant des problèmes structurels, augmenteront¹⁶.

Le mémorandum ne laisse pas de doute : la BEI s'estime bien préparée à l'élargissement méditerranéen. Les mesures attendues de la part de la CEE dans le cadre de la politique régionale pourraient toutes être mises en œuvre par la banque. Son expertise et sa capacité d'action devraient plutôt influencer positivement le processus décisionnel à l'échelle communautaire de façon à contribuer à donner une nouvelle orientation à la politique régionale européenne afin d'aider à accroître son efficacité. Compte tenu du montant relativement faible des fonds alloués par la BEI à la région méditerranéenne en comparaison des sommes qui y sont alors injectées par la Banque mondiale, il paraît toutefois approprié d'augmenter considérablement ces contributions, afin que la BEI ne soit plus considérée dans cet espace comme un prêteur d'importance secondaire. L'ambition est de défendre, voire d'accroître, dans cette région l'influence de la

banque face à ses différents concurrents, à moyen et à long termes¹⁷.

Les accords de financements qui sont conclus entre la BEI et l'Espagne et le Portugal avant leur adhésion prouvent l'existence d'une communication étroite entre la banque et la Commission. Les prêts de la BEI doivent être utilisés stratégiquement en faveur de la politique régionale. Au Portugal, il s'agit ainsi d'augmenter principalement la productivité et la capacité du système économique national, en tenant compte notamment du secteur industriel, de l'infrastructure nationale, ainsi que de la modernisation de l'agriculture et de la pêche¹⁸. En Espagne, les accords visent à promouvoir des mesures facilitant l'intégration du pays dans la CEE. Ceci implique l'amélioration de l'infrastructure régionale, afin de rééquilibrer les asymétries structurelles à l'intérieur du pays même. Par ailleurs, il s'agit d'améliorer le raccordement de l'infrastructure du pays à la CEE. L'accent est en outre mis sur la promotion de la modernisation et du développement des PME et sur des mesures favorisant l'accroissement de la performance nationale énergétique¹⁹.

Pour la banque, l'élargissement méditerranéen ouvre ainsi des perspectives intéressantes, à condition que la politique régionale de la Communauté soit adaptée, comme le prévoit de fait l'Acte unique.

En termes macro-économiques, la question de l'adhésion de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède²⁰

¹⁶ Archives BEI, boîte XX.2, département des études économiques, mémorandum «La BEI et l'élargissement de la CEE au Sud», 23 mai 1978, p. 7.

¹⁷ Sur la nécessité d'augmenter les fonds d'intervention dans la région méditerranéenne, voir : Archives BEI, boîte XVI.2, direction des études, mention au dossier n° 3 du 11 décembre 1979 concernant l'action prévisionnelle de la banque dans les pays méditerranéens (à l'exclusion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne).

¹⁸ Archives BEI, boîte XX.5, Note Ackermann, «Medium term policy – Spain and Portugal, Accession – Synthesis», 18 septembre 1984.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ La Norvège a finalement refusé d'intégrer l'Union à la suite d'un référendum.



La Banque européenne d'investissement a soutenu la construction de la Casa da Música à Porto par un prêt de 56 millions d'euros, couvrant la moitié des frais de construction, l'autre moitié étant fournie par l'État portugais. Depuis son inauguration en avril 2005, le bâtiment dessiné par les architectes néerlandais Rem Koolhaas et Ellen Van Loon marque le paysage urbain. Il abrite trois orchestres : l'Orchestre national de Porto, l'Orchestre Barroca et l'Ensemble Remix.

Avec plus de 45 000 spécimens et 110 000 m² d'aquariums (contenant 42 millions de litres d'eau), le parc océanographique dans la Ciudad de las Artes y las Ciencias (Cité des arts et des sciences) de Valence (Espagne) est un des plus grands aquariums marins au monde. Le visiteur peut y contempler une multitude d'animaux et de plantes du monde entier dans des paysages marins réalistes. Ce bel ensemble architectural, avec sa toiture caractéristique, est l'œuvre des architectes valenciens Felix Candela et Santiago Calatrava. La BEI a prêté 90 millions d'euros pour la construction du bâtiment ; l'État espagnol a financé les 101 millions restants.



semble encore moins problématique pour la BEI. Ainsi, l'économie autrichienne est considérée comme stable, disposant en plus d'un potentiel de croissance considérable résultant du changement de son environnement géopolitique à la fin de la guerre froide. Pour cette raison, l'Autriche paraît être pour la BEI un client intéressant et solvable, avec lequel la banque entretient déjà de bonnes relations. Les analystes de la BEI estiment qu'en Autriche de nombreux projets sont nécessaires pour améliorer l'infrastructure Est-Ouest, que les réseaux européens de gaz et d'électricité doivent être élargis, et que des mesures pour la protection de l'environnement sont nécessaires. De plus, la BEI compte sur un besoin croissant de crédits de la part des PME autrichiennes, qui sont en général très compétitives²¹.

Le cas de la Finlande est légèrement différent. Le système économique finlandais s'est certes bien développé depuis les années 1960, mais il a été considérablement touché par les changements intervenus en Europe de l'Est pendant les années 1990-1991 et souffre d'une récession qui ne montre des tendances d'amélioration qu'à partir de l'année 1993. Du point de vue de la BEI, qui dispose également de contacts commerciaux avec la Finlande, il y a un besoin de développement et de crédit aussi bien dans le secteur de l'infrastructure que dans le secteur industriel. Il s'agit alors de raccorder le pays plus étroitement aux réseaux transeuropéens et notamment à ceux qui le lient à la Russie et aux Pays baltes. L'environnement nécessite également des investissements, car le système de canalisation de l'agglomération d'Helsinki doit être modernisé.

En 2001, un prêt de la BEI de 300 millions d'euros a permis au Fonds finlandais du logement de réhabiliter des logements sociaux et de construire des logements économes en énergie dans les zones de rénovation urbaine. En raison des conditions climatiques extrêmes durant les mois d'hiver, qui obligent les résidents à rester chez eux la plupart du temps, les autorités finlandaises accordent une attention particulière à la qualité technique et à la durabilité des logements sociaux à faible coût. Les nouvelles constructions s'appuient sur une technologie durable et les anciennes installations sont rénovées afin d'en améliorer la qualité.



En outre, des mesures de réduction des taux d'émissions toxiques de l'industrie du papier, de l'agriculture et de la pêche sont attendues²².

Par contre, la Suède dispose du plus grand et du plus diversifié des systèmes économiques des pays candidats à l'adhésion. Toutefois, elle est encore plus touchée que la Finlande par la récession liée au changement géopolitique de 1990-1991 et une amélioration ne se dessine qu'à partir de l'année 1994.

²¹ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 9 novembre 1993, «EIB-Lending : Austria, Finland, Norway and Sweden», CA/274/93, annexe 2a.

²² Ibidem, annexe 2b.

De plus, le déficit public élevé se révèle être un grand problème, atteignant en 1992 7,8 % du produit national brut et ne cessant d'augmenter par la suite. Toutefois, les analystes de la BEI voient aussi dans ce cas des perspectives intéressantes pour ses opérations, tant dans le secteur des infrastructures que dans celui de l'industrie. Ceci nécessite de raccorder le pays aux réseaux transeuropéens – la traversée de l'Öresund est mentionnée expressément – et il convient également d'élargir le réseau autoroutier et ferroviaire

suédois. Dans le secteur énergétique, les grandes réserves d'énergie hydraulique laissent présumer le développement du potentiel d'exportation suédois, notamment en direction de l'Allemagne et des Pays baltes, mais également vers le Danemark et la Pologne. S'y ajoutent des réflexions sur la construction d'un gazoduc vers la Norvège. Comme en Finlande, l'industrie du papier, les mines, l'agriculture et la pêche ont besoin d'une modernisation dans le domaine de la protection de l'environnement.



Le pont de l'Öresund est le plus long pont à haubans à double tablier (route et chemin de fer) du monde. Sa construction a coûté environ un milliard d'euros. Le pont fait partie de la liaison Öresund, qui fait la jonction entre la capitale danoise, Copenhague, et la ville de Malmö en Suède, créant ainsi une véritable «région Öresund». Le pont de l'Öresund a été ouvert à la circulation le 1^{er} juillet 2000. La Banque européenne d'investissement a octroyé des crédits à hauteur de plus de 65 millions d'euros pour le développement du réseau ferroviaire qui relie depuis lors la province de Scanie à l'aire du Grand Copenhague, l'un des projets prioritaires du réseau transeuropéen (RTE) de transport.

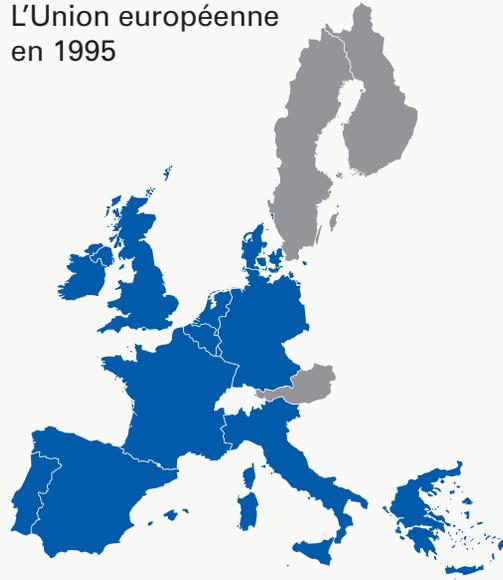
Carte 5

L'Europe de dix à vingt-sept

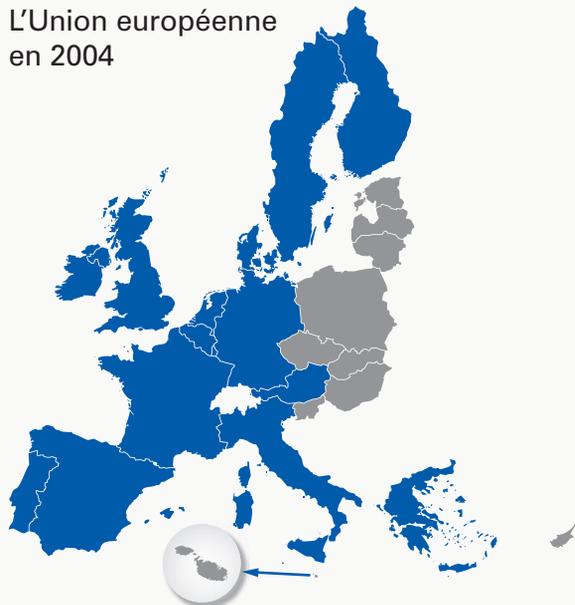
Les Communautés européennes en 1986



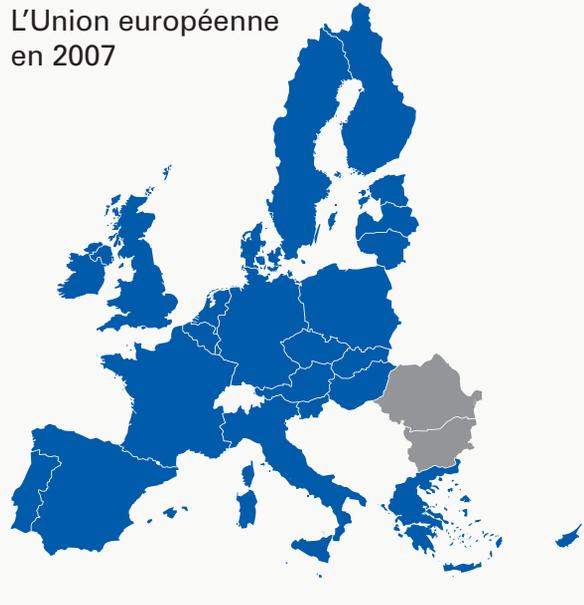
L'Union européenne en 1995



L'Union européenne en 2004



L'Union européenne en 2007



Il existe déjà de bonnes relations commerciales avec les grandes entreprises industrielles, qui peuvent servir de point de départ, et les PME suédoises sont considérées comme très innovatrices et orientées vers l'exportation, ce qui présuppose un grand besoin pour des prêts globaux.

1.2. De quinze à vingt-sept : face à une «Europe-continent»

1.2.1.

Chance et défi pour l'Union

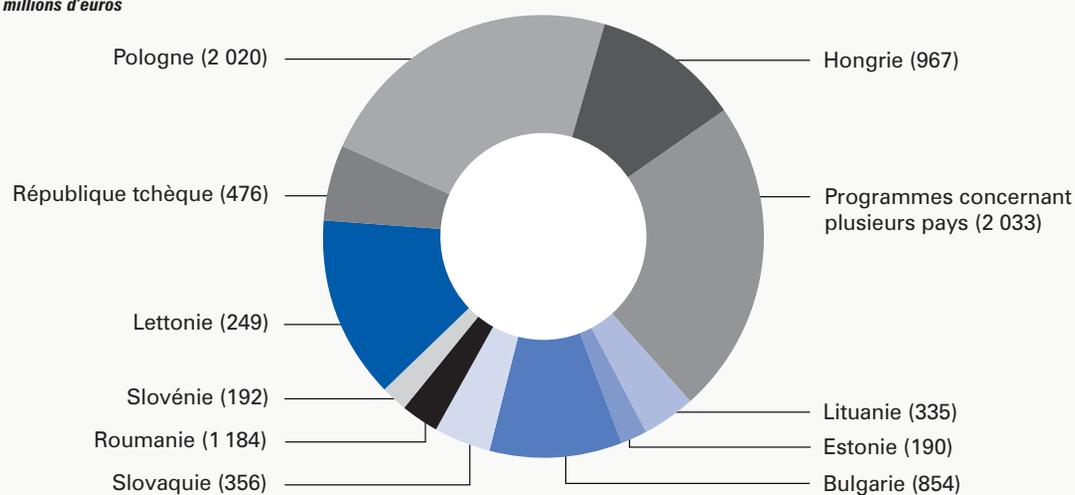
Les mesures qui sont prises, dans le contexte du bouleversement en Europe de l'Est, pour promouvoir la réorganisation économique des États concernés doivent être liées en grande partie à

la politique régionale européenne. Sous la pression des événements, 25 pays (la CEE, l'AELE, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Turquie, la Nouvelle-Zélande et le Japon) adoptent très vite le programme PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy). La coordination en est confiée à la Commission européenne qui a déjà acquis une grande expérience en la matière et qui gère jusqu'à la fin du programme la plus grande part des fonds employés. Les programmes cadres individuels, avec leurs objectifs et leurs priorités de financement, sont conjointement et annuellement élaborés par l'UE et les États concernés, tandis que la mise en œuvre incombe entièrement aux pays PHARE eux-mêmes. Depuis son introduction jusqu'à l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, PHARE fait ainsi partie de la stratégie d'adaptation destinée aux pays candidats²³.

Graphique 6

Montants dépensés dans le cadre du programme PHARE entre 1990 et 1999

en millions d'euros



Source BEI

²³ Weidenfeld, W., et Wessels, W., (dir.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Institut für Europäische Politik, Europa Union, Bonn, 8^{ème} éd., 2002, p. 414.

Les bouleversements en Europe de l'Est, l'élargissement de l'Union européenne en 1995 et les problèmes écologiques globaux poussent la Communauté à agir rapidement. En résulte un patchwork de moins en moins clair composé de nombreux objectifs et instruments. Dans ce contexte, l'importance de la politique de cohésion est à nouveau soulignée dans le traité d'Amsterdam. Par ailleurs, une politique d'emploi concertée pour réduire le chômage est introduite comme nouvel objectif politique. En mars 1999, le Conseil européen décide une réorientation de la politique régionale afin d'utiliser les moyens disponibles de manière plus concentrée et plus efficace, dans la perspective du prochain élargissement²⁴. En 2001 est créé le Fonds de solidarité de l'UE, qui doit promouvoir la reconstruction de territoires dévastés par des catastrophes naturelles. Le plan de financement pour la première décennie du siècle est mis sur pied au cours de l'année 1999. Un troisième plan de financement englobe la période comprise entre 2000 et 2006. Il fixe la limite supérieure des recettes de l'Union à 1,27 % du produit national brut et estime le volume du budget à 92 milliards d'euros pour 2000 et à 107 milliards d'euros pour 2006. Environ 45 % de ces moyens financiers sont versés en tant que subventions à la politique agricole commune et près de 35 %, soit 213 milliards pour toute la période, sont alors dépensés pour des aides structurelles. Une répartition comparable est par la suite fixée jusqu'en 2013²⁵.

1.2.2.

La BEI et la préparation de l'élargissement

Wolfgang Roth, alors vice-président de la BEI, estime que l'attitude initiale hésitante de la banque dans la promotion de projets dans cet espace a été une erreur²⁶. Ce constat est particulièrement justifié dans la phase initiale du processus. Toutefois, ceci s'explique aussi par le fait que la banque a été créée en tant qu'instrument de la politique régionale communautaire et qu'elle n'entreprend d'opérations qu'avec des pays entrés dans une relation contractuelle avec la CEE. Ainsi lorsque le *Financial Times* demande à la BEI le 22 mai 1989 si elle pouvait s'imaginer accorder un prêt à la Pologne, la banque répond que ce serait possible en principe, mais que cela nécessiterait une décision du conseil des gouverneurs et la conclusion de contrats²⁷.

Par la suite, des réflexions sont menées dans les différentes instances communautaires pour savoir dans quelle mesure la CEE doit promouvoir financièrement le processus, apparemment de plus en plus dynamique, des réformes à l'est du «rideau de fer» et quel rôle la BEI doit y jouer. En août 1989, une prise de décision s'impose et Roland Dumas, qui préside alors le Conseil, reçoit une lettre du chef du gouvernement hongrois, Gyula Horn, demandant clairement que le Conseil confie à la BEI les compétences nécessaires à l'attribution de prêts à des États d'Europe centrale et orientale, en général, et à la

²⁴ Pour cela, deux programmes de préparation ont été lancés : ISPA, instrument de la politique structurelle pour préparer l'adhésion, qui finance des projets en matière d'environnement et de transports (le volume du Fonds s'élève à 7,28 milliards d'euros) et Sapard, un programme spécial prévoyant des mesures en matière d'agriculture et de développement des régions rurales (le volume du Fonds s'élève à 3,64 milliards d'euros).

²⁵ Entre 2002 et 2004, la part de la TVA dans le budget de l'UE est passée de 0,75 à 0,5 %. En contrepartie, les moyens provenant du PNB ont augmenté et sont devenus la source de recette principale de l'UE. Voir : Knipping, F., op. cit., p. 288.

²⁶ Entretien avec Wolfgang Roth, 6 décembre 2007.

²⁷ Archives BEI, boîte IV.18, note d'Adam McDonough, bureau Bruxelles, à Schmidt, BEI, 23 mai 1989, l'article dont il est question a été publié le 23 mai 1989 dans le *Financial Times*.

Ernst-Günther Bröder



Président de la BEI entre 1984 et 1992.

Originaire de Cologne, Ernst-Günther Bröder fit des études de sciences puis de sciences politiques dans plusieurs universités allemandes puis à Paris. Après quelques années dans l'industrie puis à la Banque mondiale, il fait la plus grande partie de sa carrière à la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) à Francfort, l'un des tout premiers partenaires de la BEI. En 1980, il devient porte-parole du comité de direction de cette institution. C'est à ce titre qu'il devient administrateur de la BEI entre 1980 et 1984, avant de la présider alors qu'elle connaît une phase de croissance à l'époque de l'élargissement de 1986 puis de la mise en œuvre de l'Acte unique. Il amorça la préparation de l'élargissement à l'Est à travers les premiers prêts accordés à la Pologne et à la Hongrie dès 1990.

Éric Bussière

Hongrie, en particulier²⁸. Peu de temps après, le gouvernement polonais adresse une demande similaire à la Communauté.

La BEI doit se familiariser rapidement avec la situation en Hongrie et en Pologne. Les mémorandums élaborés par les différentes directions pour le comité de direction et le conseil d'administration reconnaissent les efforts entrepris par les États en faveur des réformes, mais ne concluent pas avec certitude quant à leurs résultats. De plus, les réflexions du département des études économiques soulignent les problèmes auxquels sont confrontés l'économie hongroise et, dans une plus large mesure, l'économie polonaise : «Poland's current economic problems reflect severe and deeply rooted micro- and macro-economic distortions, structural imbalances, and the failure of previous reforms to implement corrective measures earlier on [...]. Annual inflation for 1989 is now projected to be in the range of 800 % - 1 000 %. Combined with consumer goods shortages, the price developments have led to foreign currency hoarding, giving the Polish economy a high level of excess liquidity...»²⁹.

Toutefois, le reproche d'un soutien financier trop tardif au processus de réforme en Europe centrale et orientale doit être relativisé : Ernst-Günther Bröder, président de la BEI, peut en effet informer le président du Conseil de la CEE, Pierre Bérégovoy, le 6 décembre 1989, de ce que, à la suite d'une décision unanime du conseil des gouverneurs, la banque est autorisée à accorder des prêts venant de ses fonds propres jusqu'à un montant d'un

milliard d'écus, sous réserve que la Communauté s'en porte garante³⁰. Car, si le processus de changement s'est accéléré après la chute du mur, le 9 novembre 1989, il n'est pas encore complètement abouti. Les réflexions et négociations précédant la décision des gouverneurs vont dans le sens d'une limitation du risque de crédit et d'un partage avec d'autres prêteurs internationaux comme la Banque mondiale ou le FMI. En effet, la limite supérieure d'un milliard reflète autant l'espoir du conseil des gouverneurs et du comité de direction que le processus de réformes réussisse que le souci d'employer les moyens confiés à la banque de la façon la plus responsable possible.

La BEI a ainsi prouvé qu'elle est une institution bancaire rapide et flexible, mais qu'elle agit également de manière responsable face au processus de réformes en Europe centrale et orientale. Ceci montre à la fois ses possibilités et ses limites institutionnelles. Compte tenu de l'étendue du processus de réformes et du besoin inhabituel de financements qui en résulte pour toute l'Europe centrale et orientale, la marge de manœuvre de la BEI ne semble pas assez large, selon l'avis de nombreux décideurs politiques. Ainsi, le président français François Mitterrand propose, dans un discours du 25 octobre 1989 devant le Parlement européen à Strasbourg, de créer une banque institutionnellement liée à la CEE et qui pourrait promouvoir des grands projets en Europe centrale et orientale comme la BEI, mais sans être géographiquement aussi limitée dans son action que cette dernière³¹. Reste à savoir s'il n'aurait pas été plus facile

²⁸ Archives BEI, boîte IV.15, lettre de Horn à Dumas, 25 août 1989.

²⁹ Archives BEI, boîte IV.6, note BEI, «Poland and Hungary – Economic Conditions, Reform and Financing», Luxembourg, 16 novembre 1989.

³⁰ Archives BEI, boîte IV.1, Bröder à Bérégovoy, 6 décembre 1989.

³¹ Archives BEI, boîte IV.13.



Le 25 octobre 1989, le président français François Mitterrand, réagissant devant le Parlement européen aux changements profonds qui se dessinaient en Europe de l'Est, appela à la création d'une banque européenne pour la reconstruction économique de cet espace : « Que peut faire l'Europe ? C'est tellement plus ! Pourquoi ne pas créer une banque pour l'Europe qui, comme la Banque européenne d'investissement, financera les grands projets en associant à son conseil d'administration les Douze européens ? »

d'augmenter le champ d'action financier de la BEI au lieu de créer une nouvelle banque. La proposition du président français a été rapidement suivie d'effet, aboutissant, en 1991, à la création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dont le siège se trouve à Londres. Avec la création de la BERD, la CEE dispose désormais de deux instruments pour financer le processus de réformes et de modernisation en Europe centrale et orientale.

Si les deux institutions ont œuvré avec succès en faveur du processus de réformes en Europe de l'Est et ont globalement bien coopéré, une certaine concurrence s'est cependant manifestée entre elles. Pour le vice-président Roth, ceci représente avant tout une chance pour la BEI qu'elle a saisie, comme le montre la croissance du volume de ses crédits en Europe centrale et orientale. Au centre de ses préoccupations se trouvent des projets qui soutiennent le processus d'adaptation des systèmes

En 2002, la BEI a prêté à la République tchèque 95 millions d'euros pour l'extension et la modernisation de l'université Masaryk à Brno, à la fois deuxième ville et deuxième centre universitaire du pays. Cette intervention était une première pour la banque, s'agissant d'un projet dans le domaine de l'éducation dans un pays candidat à l'adhésion. Elle s'inscrivait dans l'initiative «i2» de la banque, visant à mettre en place une économie européenne basée sur la connaissance et l'innovation dans les actuels et futurs États membres de l'Union européenne.



Tableau 10

Flux monétaires de l'année 2000 sous différents programmes (estimations) vers les pays d'Europe centrale et orientale

en millions d'euros

Pays	Programmes nationaux PHARE/MEDA e.a.	Programme SAPARD	Programme ISPA	BEI	BERD	Banque mondiale	Total
Bulgarie	150,6	52,1	83,2 - 124,8	160	61	239	745,9 - 787,5
Estonie	32,5	12,1	20,8 - 36,4	42	30	27	164,4 - 180,0
Hongrie	119,8	38,1	72,8 - 104,0	240	35	34	539,7 - 570,9
Lettonie	33,8	21,8	36,4 - 57,2	10	12	44	158,0 - 178,8
Lituanie	86,0	29,8	41,6 - 62,4	10	92	61	320,4 - 341,2
Pologne	483,4	168,7	312,0 - 384,8	941	776	174	2 855,1 - 2 927,9
Roumanie	260,3	150,6	208,0 - 270,4	853	179	122	1 772,9 - 1 835,3
République slovaque	78,8	18,3	36,4 - 57,2	242	117	0	492,5 - 513,3
République tchèque	101,5	22,1	57,2 - 83,2	385	64	0	629,8 - 655,8
Slovénie	33,4	6,3	10,4 - 20,8	65	10	10	135,1 - 145,5
Total	1 380,1	519,9	878,8 - 1 201,2	2 948	1 376	711	7 813,8 - 8 136,2

Source BEI

économiques, la croissance et la consolidation du marché de l'emploi et qui servent idéalement de projets phares pour l'économie du pays. La BEI soutient ici le développement de l'infrastructure, les réseaux transeuropéens, l'approvisionnement en énergie et la protection de l'environnement. Les défis de cette situation nécessitent une flexibilité quant à sa compétence décisionnelle relative à la nature et à la forme des opérations à engager. Dans le secteur du capital-risque, la BEI a pu

collaborer avec le Fonds européen d'investissement (FEI). Face au défi du développement de ses activités dans les pays d'Europe centrale et orientale s'est trouvée confirmée la flexibilité de la BEI. Les expériences ainsi acquises ont pu être utilisées avec succès dans le cadre des travaux préparatoires à l'adhésion de nouveaux pays à l'UE entre 2004 et 2007.

Jürgen Elvert

Élargissements,
croissance et
redéploiements
depuis le milieu
des années 1980



Mutation de l'environnement économique et nouveaux cadres d'action

L'élargissement est loin d'être le seul défi qui se pose à la banque au cours des deux dernières décennies. Les mutations institutionnelles de l'Union – Acte unique, Union économique et monétaire principalement –, la mondialisation des marchés et le désengagement des acteurs publics dans les économies nationales impliquent une réflexion en profondeur sur la nature des missions de la banque et les moyens de les mettre en œuvre. Cette réflexion, permanente depuis la fin des années 1980, détermine tant ses relations avec la Commission et les États-actionnaires qu'une inflexion de ses méthodes et de ses objectifs et qu'une reconfiguration des structures du groupe BEI.

2.1. Mutations de l'environnement économique et réflexion stratégique

La relance économique européenne des années 1980 peut être analysée comme une réponse européenne à la mondialisation. Celle-ci se traduit par la mise en place d'un cadre économique de plus en plus ouvert à travers les négociations commerciales multilatérales mises en œuvre au sein du GATT puis de l'OMC, créée à l'issue de l'Uruguay Round (1986-1994). Elle génère une concurrence accrue des États-Unis puis du Japon dans le domaine des technologies de pointe et l'apparition de générations successives de nouvelles puissances industrielles et commerciales, de la Corée du Sud à la Chine. Mais cette mondialisation est également marquée par la destruction du cadre de stabilité monétaire créé dans l'immédiat après-guerre, le flottement des monnaies et la création de zones monétaires régionales. Cette mondialisation

s'accompagne enfin de tensions et de remises en cause des hiérarchies économiques. L'Europe du début des années 1980 renouvelle moins vite que d'autres régions ses structures industrielles, tandis que la taille optimale à atteindre pour une entreprise dans certains secteurs augmente. La relance impulsée au milieu des années 1980 à l'initiative conjointe des États, de la Commission, des acteurs économiques eux-mêmes vise la mise en place d'un vaste marché homogène en Europe, de manière à fournir le cadre d'une économie performante. L'Acte unique, signé en 1986, dont l'objectif essentiel est la mise en place d'un «grand marché» européen à échéance de 1992, et le traité de Maastricht, dont l'Union économique et monétaire représente l'apport principal, constituent les bases de la relance du régionalisme économique européen dans le contexte plus général de la mondialisation. Dans une certaine mesure, le contexte de la relance des années 1980 et 1990 s'apparente à la période fondatrice des années 1960. La BEI est ainsi à nouveau sollicitée pour accompagner les mutations que la relance par le marché doit provoquer dans l'espace européen. Les objectifs que les nouveaux traités confient à la banque se situent, de fait, dans une parfaite continuité avec ceux définis à la fin des années 1950. L'article 130 de l'Acte unique confirme ainsi le rôle de la banque de promoteur d'un «développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté» tandis que le traité de Maastricht, tout en réaffirmant cette dernière mission, invite la banque à s'associer davantage à l'action des Fonds structurels en matière de réseaux transeuropéens, de renforcement de la compétitivité industrielle, d'environnement et de coopération au développement³².

³² BEI, *Rapport annuel 1987, 1988*, p. 15 ; Idem, *Rapport annuel 1991, 1992*, p. 9 et 18.



Le Conseil européen de Londres, présidé par Margaret Thatcher, les 5 et 6 décembre 1986, tire un bilan très favorable de l'année écoulée pour les Communautés européennes : adhésion de l'Espagne et du Portugal en janvier, signature de l'Acte unique qui jette les bases du « grand marché » en février. S'y ajoutent des progrès en matière de convergence des politiques économiques et de coopération technologique.

La BEI doit toutefois remplir ces objectifs dans un contexte économique fortement transformé et adapter son action à ces nouvelles données qui l'obligent à une réflexion en profondeur sur la nature de ses missions et le mode de développement de ses activités. Comme l'exprime son président en mai 1989, l'ensemble des changements en cours représente à la fois une confirmation du rôle de la banque et de nécessaires adaptations dans leur mise en œuvre : «On peut s'attendre à ce que la construction de l'Europe fasse des progrès considérables au cours des prochaines années et entraîne des changements radicaux dans les marchés de la Communauté et dans les structures de son économie.

Pour que la banque continue de jouer pleinement son rôle dans le développement équilibré de la Communauté, il faudra qu'elle applique systématiquement et sans relâche sa politique d'adaptation pragmatique. Cela pourra l'amener à diversifier ses activités existantes, à réformer ses structures actuelles, voire à envisager la création d'une filiale³³.

Les activités financières et bancaires en Europe évoluent très rapidement depuis le milieu des années 1980. Le développement des marchés financiers tend ainsi à réduire le rôle d'intermédiation joué par les banques auprès des grandes entreprises et institutions qui ont désormais un très large accès

³³ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 23 mai 1989, CA/234/89.

aux marchés de l'argent. La banque doit donc s'adapter à un contexte où une partie des grandes entités qui, traditionnellement, faisaient appel à elle et dont certaines sont par ailleurs privatisées ont moins besoin de ses services. La concurrence entre la BEI et les grands établissements bancaires européens dont beaucoup évoluent vers le modèle de la banque universelle et recherchent la clientèle des entreprises se trouve de ce fait également accrue auprès d'une clientèle plus disputée. Ces données obligent donc la banque à une réflexion sur le périmètre de son activité. Mais c'est en réalité la légitimité de son action qui est pour partie en cause. La BEI ne doit-elle pas pour l'essentiel concentrer son effort en faveur d'entités ayant difficilement accès au capital et ne pas rechercher, au nom de la subsidiarité, la clientèle d'institutions pouvant trouver de bonnes conditions de financement auprès des banques ou du marché ? Se pose ainsi la question de la valeur ajoutée des interventions de la banque en faveur de projets qui auraient de toute manière obtenu les financements nécessaires à des conditions satisfaisantes³⁴.

La BEI doit ainsi trouver la bonne insertion de ses activités entre celles des Fonds structurels, en plein développement depuis la fin des années 1980 et qui agissent à travers des subventions, un marché financier infiniment plus performant que dans les années 1960, et une profession bancaire dont les activités se diversifient³⁵. En réalité, une partie des actionnaires de la banque, à la fin des années 1980, souhaite un resserrement de ses activités. Les uns

justifient leur position par les nouvelles données économiques et financières qui conduisent à laisser plus de place aux acteurs privés dans un souci d'efficacité ; les autres, plus prosaïquement, sont motivés par le souhait d'éviter d'avoir à faire face à d'éventuels versements en cas d'augmentation de capital. La banque doit donc, plus que par le passé, justifier du caractère nécessaire de son action, notamment en répondant aux impulsions et demandes venant du Conseil. Nous verrons qu'elle s'y est largement employée au cours des années 1990 dans le contexte des élargissements et de la mise en œuvre de l'UEM.

La banque se livre à nouveau à une réflexion en profondeur sur ses missions et leur évolution à la fin des années 1990. Cette réflexion, comme à la fin des années 1980, intervient à l'occasion de la préparation de l'augmentation de capital de janvier 1999³⁶. Ce débat est de même nature que dix ans plus tôt : la plus grande partie de la direction et le président défendent la nécessité du maintien à niveau des moyens de la banque dans la perspective de l'élargissement à venir en Europe centrale³⁷ et de la nécessité d'accompagner la mise en œuvre de l'UEM, tandis que certains membres du conseil d'administration sont plus réservés, une partie d'entre eux préconisant une croissance ralentie et une stabilisation du volume des prêts en mettant à nouveau en avant la problématique de la subsidiarité.

Le débat sur les missions de la banque et autour de la notion de subsidiarité prend d'autant plus

³⁴ Archives BEI, document de séance du conseil d'administration BEI, «Développement des activités de la banque et de ses finances», 89/245, 23 mai 1989.

³⁵ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 7 novembre 1989, CA/238/89.

³⁶ Décidée par le conseil des gouverneurs en juin 1998, elle est effective au 1^{er} janvier 1999 et porte le capital de la banque à 100 milliards d'euros.

³⁷ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 17 avril 1997, CA/308/97.

d'importance à la fin des années 1990 qu'il s'insère dans celui, plus vaste, de la place et du rôle des institutions financières publiques au sein de l'Union européenne. Les acteurs privés deviennent de plus en plus sensibles à la question des distorsions de concurrence dont bénéficient les institutions publiques. La garantie des États et les moindres exigences de ces derniers en matière de dividendes permettent à ce type d'institution d'offrir des conditions d'autant plus favorables à leurs clients. Le débat est porté devant la Commission, au cours des années 1990, à propos des Landesbanken allemandes et les conclusions de la Commission assimilent les avantages dont bénéficient ces établissements à des aides d'État interdites.

La BEI est ainsi conduite à s'interroger sur les conséquences de ce nouvel environnement sur ses propres pratiques, puisque, de plusieurs points de vues – garanties dont elle bénéficie de la part d'États actionnaires qui n'encaissent de fait aucun dividende –, sa situation peut s'assimiler au cas des Landesbanken allemandes. De fait, si le spectre des activités de la BEI est plus restreint que celui des grandes institutions bancaires soumises à la concurrence, elle n'en bénéficie pas moins de certains avantages par rapport à ces dernières. La notion de subsidiarité se trouve donc une nouvelle fois portée au cœur de la problématique et la banque doit démontrer à travers son action qu'elle comble des besoins non satisfaits par le marché, qu'elle agit selon une logique de complémentarité et ne se substitue pas aux banques du secteur concurrentiel³⁸.

De manière corollaire, ressurgit une nouvelle fois le souci de réduire la contribution effective des États aux augmentations de capital à venir, voire de verser un dividende aux États actionnaires, ce qui fut le cas à hauteur de 1 milliard d'euros au titre de l'exercice 1998. D'intenses débats animent également le conseil d'administration sur la question des liens entre les objectifs de l'Union en matière de politique régionale, les actions de la BEI et celle des Fonds structurels. La banque souhaite en réalité affirmer que, même dans un contexte de large accès des promoteurs de projets à des sources plus diversifiées de financement, les opportunités d'action pour la banque restent nombreuses. Elles justifient cependant un recentrage sur une série de secteurs où elle peut apporter une contribution spécifique non seulement en termes de coût du capital, mais aussi de durée des prêts, d'expertise technique, de catalyseur en vue de partenariats public-privé. La capacité de la BEI à apporter de la valeur ajoutée à travers ses interventions est donc placée au cœur de ses choix³⁹.

La réflexion sur la nature des missions de la banque et sur leurs conditions de mise en œuvre devient en réalité une nécessité permanente depuis les années 1990. L'un de ses administrateurs en souligne ainsi la nécessité : «Il apparaît maintenant nécessaire d'institutionnaliser les discussions sur la stratégie, d'établir des priorités entre le programme d'action spécial Amsterdam, les réseaux transeuropéens, l'élargissement et les politiques structurelles»⁴⁰. À la fin de la décennie, la banque tire donc les conséquences des nouvelles conditions dans lesquelles elle travaille en mettant en place une planification

³⁸ Archives BEI, dossier 31.0194, note d'A. Steinherr pour le comité de direction, *Public Banks and EU Competition Policy*, EI/CED/2001-204, 28 août 2001.

³⁹ Entretien avec Philippe Maystadt, 3 décembre 2007.

⁴⁰ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 24 mars 1998, CA/318/98.

Sir Brian Unwin



Sir Brian Unwin, président de la banque entre 1993 et 1999, et Jacques Santer, président de la Commission lors d'une visite du premier à Bruxelles en juillet 1998.

Après des études à Oxford puis à Yale, il débute sa carrière dans la diplomatie avant d'occuper une série de fonctions à la Trésorerie britannique à partir de 1968. Durant cette période, il a particulièrement suivi les questions relatives aux banques et aux marchés financiers tant à l'échelle communautaire qu'à l'échelle internationale, à un moment de très fortes mutations des technologies et du cadre réglementaire régissant ces activités. En 1985, il rejoint le Cabinet Office avant de prendre la présidence du Board of HM Customs and Excise en 1987. C'est à ce titre qu'il fut très fortement impliqué dans la mise en œuvre de l'Acte unique européen. Il siégea comme administrateur de la BEI entre 1983 et 1985. Sa présidence fut marquée par le développement rapide des opérations de la banque lié à la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire et à la préparation de l'élargissement à l'Est.

Éric Bussière

stratégique fixant les axes majeurs de son action pour plusieurs années. L'exercice est initialement lié à la réflexion engagée en vue de l'augmentation de capital de janvier 1999, certains administrateurs liant explicitement cette opération à la mise en œuvre d'une planification. Mais le cadre d'action stratégique élaboré en 1998 est développé dès l'année suivante sous la forme d'un plan d'activité à moyen terme à horizon mobile qui définit les priorités d'action de la BEI pour deux puis trois ans⁴¹. À travers cette innovation, la banque dispose d'un instrument lui permettant une réflexion en profondeur sur ses missions et leur évolution, une meilleure articulation des règles de fonctionnement qui lui sont propres avec les orientations définies par le conseil des gouverneurs et dans ses relations de travail avec la Commission, tout en lui permettant d'établir un dialogue équilibré et constructif avec l'ensemble de ses partenaires institutionnels⁴².

Elle vise aussi à rencontrer «la volonté [de la banque] d'améliorer la transparence et la justification de [son] action»⁴³. La mise en place d'un cadre stratégique détermine le renforcement de la fonction de planification au sein de la banque depuis le début des années 2000, une articulation plus forte que par le passé entre planification et budget, d'où une meilleure efficacité et cohérence dans l'action⁴⁴. Surtout, elle accompagne la mutation culturelle que représente la volonté de la banque d'être au plus près des besoins de ses clients et de privilégier la valeur ajoutée sur le volume des opérations⁴⁵.

L'élaboration du plan d'activité pour les années 2007-2009, validé par le conseil des gouverneurs en juin 2005, est à nouveau l'occasion d'une réflexion sur le rôle de la banque qui approfondit cette orientation⁴⁶. Il part du constat que «pour une grande partie des opérations classiques de la BEI faisant l'objet d'une intermédiation, l'évolution du secteur financier ces dernières années a eu des conséquences négatives sur la valeur ajoutée financière apportée par la banque», d'où la nécessité d'une réflexion renouvelée sur le contenu même de cette notion. La stratégie définie par la banque doit ainsi viser à «se préoccuper davantage d'opérations effectives et moins de leur volume et permettre une augmentation maîtrisée de la tolérance au risque pour certaines opérations»⁴⁷. La priorité doit donc aller vers des actions sur mesure destinées en particulier à des partenaires ne disposant pas de l'accès souhaitable aux ressources financières pour leur développement, le tout en coopération avec le secteur bancaire.

La mise en place d'un cadre stratégique par la banque est donc l'aboutissement d'une longue réflexion et de la volonté de définir un cadre d'action durable dans un environnement profondément modifié et changeant. Il s'agit en réalité de combiner un retour aux fondements ayant présidé à la création de la BEI en orientant ses efforts vers la satisfaction de besoins spécifiques et mal couverts par le marché et à l'adaptation de sa culture à un contexte radicalement modifié.

⁴¹ Le premier plan d'activité de la banque (PAB) porte sur les années 1999-2000 et est ensuite étendu à un horizon de trois ans (2001-2003).

⁴² Archives BEI, procès-verbal des réunions du conseil d'administration des 17 avril 1997 et 15 septembre 1997, CA/308/97 et CA/313/97.

⁴³ «Message du Président» dans Groupe BEI, *Rapport d'activité 2003*, 2004, p. 5.

⁴⁴ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2002*, 2003, p. 9.

⁴⁵ BEI, *Le Groupe BEI en l'an 2000*, [2001], p. 7.

⁴⁶ *Vers une nouvelle stratégie pour le groupe BEI*, BEI, Luxembourg, juin 2005.

⁴⁷ *Ibidem*.

2.2. Répondre aux impulsions du Conseil

Les années 1990 sont marquées par une série d'impulsions venues du Conseil, dont l'objectif est d'inviter la banque à accompagner ou à accélérer les mutations des structures économiques de l'Union, tout en répondant parfois aussi à des motivations d'ordre conjoncturel. À la fin de 1992, le Conseil manifeste ainsi le souci de voir la banque soutenir l'activité économique à travers la mise en place du mécanisme dit d'Édimbourg, doté de 5 milliards d'écus destinés au financement des réseaux transeuropéens et de projets relatifs à l'environnement. À Copenhague, en juin 1993, le «mécanisme d'Édimbourg» est prolongé et doté de 3 milliards supplémentaires. Ces impulsions données en période de ralentissement économique et en plein processus de ratification par les États du traité de Maastricht visent à des résultats rapides. La banque est donc incitée à accélérer la mise en œuvre de projets en cours d'étude ou à en rechercher de nouveaux avec le concours des États et de la Commission⁴⁸. L'accent est à nouveau mis sur la croissance, la compétitivité et l'emploi à travers le financement de réseaux trans-européens (RTE) représentant de gros investissements dans le contexte des travaux du «groupe Christophersen» et du livre blanc adopté par la Commission en décembre 1993. En réponse à cette demande, la banque s'organise pour offrir des financements adaptés, à longs délais de remboursement, tout en les engageant le plus vite possible⁴⁹.

La résolution issue du Conseil d'Amsterdam du 16 juin 1997 sur la croissance et l'emploi s'inscrit à

son tour dans le contexte des discussions sur le pacte de stabilité et de croissance associé à la mise en place de l'UEM. Le programme d'action spécial d'Amsterdam (PASA) représente ainsi à nouveau la réponse de la banque à une demande du Conseil destinée à accompagner une évolution majeure de l'Union⁵⁰. Sa mise en place passe par une série d'innovations, sans toutefois rompre avec les procédures habituelles. On agit à travers un élargissement des critères d'éligibilité en matière d'éducation, de santé ou d'environnement, l'augmentation de certains plafonds de financement, l'assouplissement des procédures, des différés d'amortissement ou un allongement de la durée des prêts pour certaines grandes opérations. Une collaboration plus étroite avec les États et les instances communautaires est également recherchée en vue de programmes «sur mesure» permettant de débloquer rapidement une série de projets. L'un des objectifs les plus neufs lié à la mise en place du PASA consiste en l'instauration d'une facilité de financement de projets de haute technologie conçue au sens large, c'est-à-dire mettant en œuvre des projets innovants ou aboutissant à la création de nouvelles entreprises.

La capacité de la banque à réagir rapidement aux impulsions venues du Conseil se manifeste à nouveau dans le cadre de l'initiative Innovation 2000 qui constitue la contribution de la banque à la stratégie de Lisbonne⁵¹. Celle-ci vise à favoriser le développement de l'économie de la connaissance dans l'Union en promouvant la société de l'information, la recherche et le développement, la compétitivité, l'investissement dans le capital humain. La BEI avait été associée à la définition de ces objectifs et

⁴⁸ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 20 juillet 1993, CA/273/93.

⁴⁹ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 3 mai 1994, CA/280/94.

⁵⁰ Entretien avec Michel Deleau, 11 décembre 2007.

⁵¹ Entretien avec Philippe Maystadt, 3 décembre 2007.



Le Conseil européen d'Amsterdam, du 16 au 18 juin 1997, sous présidence néerlandaise de l'Union, pose les bases du traité du même nom signé le 2 octobre 1997 qui apporte une série de modifications aux institutions de l'Union. Il adopte également une résolution sur la croissance et l'emploi qui permet le passage à la troisième étape de l'UEM.

les initiatives proposées par la banque à cette occasion avaient été inscrites dans les conclusions du Conseil de Lisbonne⁵². La contribution de la BEI à cette stratégie passe par une série de priorités : formation, capital-risque, technologies de l'information et des télécommunications, financement de l'innovation. La BEI engage dans cette perspective de nouveaux moyens pour les opérations de capital-risque en faveur des PME innovantes et décide

de consacrer à une série de domaines prioritaires un montant de 12 à 15 milliards d'euros sur trois ans.

En 2003, à nouveau, la banque participe à l'élaboration de l'action européenne pour la croissance lancée par le Conseil en décembre 2003. Cette initiative vise à renforcer le potentiel de croissance à long terme de l'Union à travers une série

⁵² Entretien avec Michel Deleau, 11 décembre 2007.



Le Conseil extraordinaire de Lisbonne, le 23 mars 2000. L'Union connaît une forte récession économique au début des années 2000, au moment même où l'euro entre en circulation et où se profile le plus grand élargissement de son histoire. La stratégie de Lisbonne, définie en 2000, peine à se déployer et le Conseil extraordinaire de mars 2003 définit une nouvelle série de mesures pour la croissance et l'emploi, visant à soutenir l'activité économique de l'Union à un moment crucial de son histoire.

d'investissements qui prolongent des orientations antérieures : RTE, innovation et recherche. Deux vastes programmes sont élaborés : la facilité d'investissement RTE visant la mise en œuvre de 50 milliards d'euros de prêts entre 2004 et 2010 et l'initiative Innovation 2010 et qui vise à mobiliser 40 milliards d'euros durant la même période⁵³.

Les réponses que la banque a été en mesure d'apporter à cette série d'impulsions issues du Conseil et représentant par conséquent l'actionnariat de la BEI n'ont été possibles que parce que la BEI a pu disposer, depuis les années 1990, des moyens croissants que les augmentations de capital réalisées au cours de la période lui ont apportés. Ce constat conduit ainsi à nuancer des présentations opposant trop brutalement volume et qualité des financements mis en œuvre par la banque. La réalité des dernières années correspond plus en la matière à la recherche progressive d'un nouvel équilibre qu'à un changement radical de culture. La nature des relations entre la banque et les services de la Commission confirme cette lecture.

2.3. Coopérer plus étroitement avec la Commission

Si une relation de travail s'était peu à peu mise en place entre la banque et le FEDER depuis 1975, la coopération avec les Fonds structurels prend une dimension nouvelle à la fin des années 1980, lorsque ceux-ci sont largement redéployés et augmentés en accompagnement de la mise en place du grand marché, de l'UEM et des élargissements.

Le doublement des Fonds structurels qui a accompagné la mise en œuvre de l'Acte unique est largement discuté au sein de la banque, qui prend position, au début de 1988, en affirmant que «le succès des orientations régionales de l'Acte unique passe par une coordination efficace entre subventions du FEDER et prêts de la BEI afin d'obtenir un effet maximum des interventions communautaires à coût budgétaire donné. Un déplacement artificiel des prêts par les subventions conduirait à limiter l'impact attendu et pourrait encourager la réalisation de projets mal conçus et mal gérés

⁵³ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2003, 2004*, p. 4-5.

parce qu'échappant trop largement à la discipline de la rentabilité. L'intervention communautaire doit dès lors être conçue comme une combinaison cohérente de subventions et de prêts⁵⁴. La banque réaffirme par la suite régulièrement ses positions en des termes très proches de ceux tenus au début de 1988⁵⁵. Se pose dès lors la question de la relation de travail à entretenir avec les services de la Commission.

La banque souhaite en fait une modulation souple des prêts et des subventions selon des taux adaptés à la capacité des projets concernés à générer des recettes. Elle veut ainsi éviter des taux de subvention uniformément élevés qui n'incitent pas à une gestion efficace des projets. Elle s'inquiète par conséquent de l'opposition entre l'approche «programme» des Fonds structurels et l'approche «projet» de la banque. L'introduction des méthodes de travail des Fonds structurels ne risque-t-elle pas de réduire l'autonomie de décision de la banque et de conduire à de regrettables dérives ?

La banque parvient en réalité à consolider son rôle aux côtés de l'action des Fonds structurels tout en affirmant ses propres normes d'intervention. Une série de règlements élaborés au cours de l'année 1988 à la suite de contacts intenses avec la Commission fixent les conditions de la collaboration entre celle-ci et la banque : la banque doit être associée à l'élaboration de la programmation qui désormais encadrera l'action communautaire en matière de politique régionale ainsi qu'au suivi des

programmes et des projets qui en seront issus⁵⁶. Ces dispositions sont mises en œuvre dès 1989, année au cours de laquelle la BEI est associée à l'élaboration des plans de financement indicatifs des cadres communautaires d'appui établis entre la Commission et les États ainsi qu'à la préparation de programmes opérationnels⁵⁷. En juin 1989, après des négociations relativement longues, un accord intervient avec la Commission sur des directives opérationnelles régissant la combinaison des prêts accordés par la BEI et des subventions versées par les Fonds structurels en faveur d'investissements dans le secteur des infrastructures.

Le traité de Maastricht (article 130) ne fait que renforcer la nécessité de la collaboration entre la BEI et les Fonds structurels : «La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des Fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation" ; Fonds social européen ; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants». Les décisions prises au Conseil d'Édimbourg en décembre 1992 consolident cette orientation à travers la mise en place du Fonds de cohésion⁵⁸.

La mise en place de synergies entre la banque et les Fonds structurels ne va pourtant pas de soi et les résultats sont inférieurs aux espoirs soulevés par la réforme de 1988. Plusieurs enquêtes ou études montrent les limites de la démarche. En 1992

⁵⁴ BEI, *Rapport annuel 1987*, 1988, p. 15.

⁵⁵ BEI, *Rapport annuel 1988*, 1989, p. 15.

⁵⁶ BEI, *Rapport annuel 1988*, 1989, p. 14-15.

⁵⁷ Règlement cadre (2052/88) et règlement d'application (4253/88) des Fonds structurels.

⁵⁸ BEI, *Rapport annuel 1992*, 1993, p. 19.

Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci a progressivement mis en place une politique de cohésion économique et sociale, soutenue par plusieurs instruments financiers.

- 1957 Le traité CEE établit le **Fonds social européen (FSE)**. Le FSE vise à «promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs»⁵⁹.
- 1962 Le **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)** est institué. Deux ans plus tard, sa section «Orientation» devient indépendante. Elle concourt à l'ajustement structurel des zones rurales en retard de développement.
- 1975 Après le premier élargissement, qui inclut de nouvelles zones moins favorisées, et dans la perspective d'un durcissement du contrôle communautaire des aides d'État, la Communauté crée le **Fonds européen de développement régional (FEDER)**, outil d'une véritable politique régionale. Le FEDER est destiné à «contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin»⁶⁰.
- 1986 L'Acte unique inscrit explicitement «la cohésion économique et sociale» dans le traité comme compétence communautaire, et ordonne une réforme des Fonds structurels.
- 1988 Suite à l'Acte unique, ainsi qu'à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le fonctionnement des Fonds structurels est fondamentalement réformé. Leurs interventions sont désormais fondées sur quatre principes : la concentration sur des objectifs prioritaires, la subsidiarité, l'additionnalité (c'est-à-dire que l'action communautaire s'ajoute et ne se substitue pas à l'action nationale) et la programmation (qui doit faire l'objet de négociations entre la Commission et l'État membre concerné). La réforme s'accompagne d'un doublement des ressources financières des Fonds.
- 1993 Comme prévu par le traité de Maastricht, le Conseil crée un «instrument financier de cohésion», auquel succède en 1994 le **Fonds de cohésion**. Ce Fonds contribue au financement de projets dans les domaines de l'environnement et des transports, dans les États membres dont le produit national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Le Conseil établit également l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).
- 2005 Dans le cadre d'une réforme de la politique agricole commune, la section «Orientation» du FEOGA est remplacée par le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**.
- 2007 L'IFOP devient un Fonds à part entière, et prend le nom de **Fonds européen pour la pêche (FEP)**.

Arthe Van Laer

⁵⁹ Traité instituant la Communauté économique européenne, article 123, consultable via <http://eur-lex.europa.eu>.

⁶⁰ Ibidem, article 160.

par exemple, une évaluation des synergies entre les prêts de la BEI et les subsides des Fonds structurels montre que relativement peu de prêts de la BEI pour le développement régional sont octroyés en parallèle avec des subsides communautaires⁶¹. Une véritable intégration des activités BEI – Fonds structurels aurait en réalité nécessité un investissement considérable de la banque en termes de ressources humaines dont elle ne disposait pas. En 1994 encore, le Comité économique et social juge que les nouveaux mécanismes de coopération et de coordination ne suffiraient pas pour arriver aux synergies nécessaires entre la BEI et les Fonds structurels⁶².

Les réflexions du début des années 1990 amorcent pourtant la création d'une relation de travail plus approfondie avec la Commission et tout d'abord avec le nouveau Fonds de cohésion. Le règlement du Fonds de cohésion (1994) stipule que «la Commission invite au besoin la banque à contribuer à l'évaluation des projets». Cette collaboration est formalisée par un accord-cadre entre les deux institutions dans lequel la banque accepte d'évaluer tous les ans un certain nombre de projets pour le compte du Fonds moyennant rémunération. Un bilan établi en février 1998 montre que la banque a à cette date analysé sur dossier soixante-sept propositions et procédé à l'instruction complète de quinze projets, tandis qu'une quarantaine d'opérations co-financées ont donné lieu à des échanges approfondis d'informations entre le Fonds de cohésion et la banque.

Le tournant des années 2000 marque une nouvelle étape dans la recherche d'une meilleure collaboration entre l'activité de prêt de la banque et les interventions des Fonds⁶³. Le nouveau programme des Fonds structurels issu de l'Agenda 2000 débouche sur un accord de coopération renforcée BEI – Commission pour les années 2000-2006. L'expertise de la BEI, qui jouait en faveur du Fonds de cohésion, joue maintenant en faveur de l'ensemble des Fonds dont le FEDER : échange d'informations sur les programmations respectives, prise en compte des projets de plus en plus en amont, qu'il s'agisse des cas de co-financement ou non⁶⁴. Sur la base d'une démarche complémentaire à celle des Fonds, la BEI oriente désormais une partie de ses financements vers les régions qui, du fait d'une économie renforcée, perdront peu à peu le bénéfice des Fonds structurels mais aussi vers des projets générant des revenus sur lesquels pourront le plus aisément s'adosser des emprunts : communications, énergie, assainissement⁶⁵. Les premiers co-financements par la BEI de programmes bénéficiant du soutien des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion de l'Union désignés sous le vocable de «prêts en faveur des programmes structurels» sont inaugurés en 2001 en faveur des pays méditerranéens, avant de s'étendre à des régions défavorisées d'Allemagne ou d'Europe centrale.

La coopération avec la Commission, en particulier la direction générale de la politique régionale (DG Regio), se trouve ainsi renforcée au cours des années suivantes, notamment dans le cadre de la

⁶¹ *European community lending and the structural funds*, Economic and Social Research Institute, Dublin, 1992.

⁶² Avis d'initiative de la section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du CES sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement dans le développement régional», Rapporteur : E. Muller, Bruxelles, 7 février 1994.

⁶³ Entretien avec Michel Deleau, 11 décembre 2007.

⁶⁴ BEI, *Rapport annuel 1998, 1999*, p. 11-13 ; Idem, *Rapport annuel 1999, 2000*, p. 11-15.

⁶⁵ BEI, *Rapport annuel 1999, 2000*, p. 13.

préparation de la politique de cohésion économique et sociale pour les années 2007-2013⁶⁶. La mise en place récente de nouveaux supports d'ingénierie de projets en faveur des pays bénéficiant des Fonds structurels doit permettre de consolider les relations de travail entre la banque, les Fonds structurels et d'autres institutions partenaires. Jaspers (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) est particulièrement significatif de cette démarche à travers la création d'équipes réunies au sein de la BEI et financées par les Fonds structurels en vue de la préparation de projets d'investissement dans le cadre de la politique régionale de l'UE⁶⁷. Jeremie (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises), initiative conjointe du groupe BEI et de la Commission européenne visant à améliorer l'accès aux financements des petites et moyennes entreprises, s'inspire du même modèle. Il en est de même pour Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), initiative de la Commission européenne appuyée par la BEI, et à laquelle participe également la Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui repose sur l'utilisation de dispositifs d'ingénierie financière en vue de soutenir l'investissement en faveur du développement urbain durable dans le contexte de la politique régionale de l'UE.

Les relations entre la banque et la Commission, qui ont pu un temps être présentées en termes de concurrence, se sont en réalité développées ces dernières années sur un mode de complémentarité et de relations de travail plus approfondies. Loin d'avoir réduit l'activité de la banque, elles l'ont au contraire conduite à valoriser ses compétences et à affirmer son expertise.

2.4. Des moyens accrus pour l'action : un acteur majeur sur les marchés

En même temps que se développe son activité, la BEI doit faire face, à partir des années 1980, à des besoins croissants qu'elle prélève par emprunt sur les marchés financiers. En 1983, ce sont par exemple 3 619 millions d'écus obtenus en 80 opérations d'un montant unitaire moyen de 45,2 millions. En 1994, l'on est passé à un montant de 14 156 millions en 73 opérations de 191 millions chacune. En 2007, près de 55 milliards d'euros en 236 émissions représentant chacune une moyenne de 233 millions.

Le développement rapide de ce volume d'opérations pose une série de défis. La BEI doit faire face à l'augmentation des montants demandés par ses clients, sous des formes diversifiées et adaptées à leurs besoins en termes de devises, de taux (taux variables), d'échéances, et ce aux coûts les plus faibles possibles. Les conditions auxquelles elle emprunte représentent donc un élément majeur de la conduite de ses opérations. Cet ensemble de données explique pourquoi la BEI a dû, depuis les années 1980, assimiler les innovations financières les plus sophistiquées apparues sur les marchés mais aussi contribuer à leur développement et à leur diffusion. En même temps qu'elle créait ainsi les conditions nécessaires à la satisfaction de ses propres besoins, elle participait également à la modernisation des marchés domestiques en Europe puis au développement d'un marché européen des capitaux.

La principale des préoccupations de la banque est de faire face à des besoins croissants⁶⁸. En relation avec ses opérations de prêts, elle a longtemps rempli ses

⁶⁶ Groupe BEI, *Rapport annuel 2004*, vol. I, *Rapport d'activité*, 2005, p. 14.

⁶⁷ Groupe BEI, *Rapport annuel 2006*, vol. I, *Rapport d'activité*, 2007.

⁶⁸ Entretien avec Philippe Marchat, 10 décembre 2007.

objectifs par prélèvement sur les marchés domestiques des pays membres. La banque emprunta ainsi longtemps au coup par coup dans les monnaies qui servaient de support aux prêts qu'elle faisait à ses propres clients, ces derniers bénéficiant des conditions particulièrement favorables réservées à la BEI du fait de son excellent rating. Les emprunts ainsi réalisés s'inséraient dans les programmes annuels d'émission de chaque marché au sein desquels la banque devait trouver sa place au moyen de négociations avec les ministères des finances concernés. La croissance des besoins conduit cependant la BEI à s'adresser aux marchés extra-communautaires : le marché du dollar américain, tout d'abord, puis une série de gros marchés domestiques où une épargne abondante était disponible, comme le marché samourai au Japon. Très tôt, la banque s'est intéressée au marché international des capitaux – l'euromarché – qui lui a apporté souplesse, volumes et coûts réduits. Elle a ainsi contribué au développement du marché euro en plusieurs devises, parfois en jouant le rôle d'initiateur, souvent avec l'appui des banques locales les plus actives. C'est ainsi qu'elle a contribué à l'ouverture du marché de l'euroyen à Londres. L'augmentation des volumes mais aussi la diversité des demandes auxquelles elle était confrontée a toutefois obligé la banque à concentrer ses opérations sur les marchés les plus importants, tout en procédant aux opérations d'échanges (swaps) et de couverture nécessaires destinées à obtenir, au final, les devises dont elle avait besoin. Les émissions «swappées» connaissent ainsi un développement très rapide au cours des années 1990, au point que 97 % des émissions de la banque font l'objet de swaps en 2003⁶⁹. De la même manière, la recherche de

combinaisons visant à se procurer des fonds au meilleur coût et au meilleur moment, tout en faisant face à des demandes différentes en termes de taux (taux variables), de devises, ou d'échéances, oblige la banque à faire appel de manière croissante, mais avec la prudence nécessaire, aux techniques les plus éprouvées de couverture. La montée en puissance des produits dérivés offre ainsi à la banque la possibilité de s'adapter au plus près aux demandes de ses clients et de leur faire bénéficier des meilleures conditions du marché à un moment donné.

C'est en mettant en œuvre cet ensemble de techniques que la BEI a pu par exemple éviter à ses clients les risques liés à la volatilité des taux d'intérêt entre la date de signature d'un contrat et celle de la mise à disposition des fonds à travers un dispositif de *deferred rate setting*. La gestion des risques de taux, de change mais aussi de contrepartie, entre du fait de ces innovations dans les préoccupations constantes de la banque et de ses responsables⁷⁰.

L'augmentation des volumes explique que la banque fait appel de manière croissante à des émissions publiques réparties entre le marché international (euromarché) et les marchés domestiques, au détriment des émissions privées. La banque favorise aussi la mise en concurrence des acteurs à travers la technique plus concurrentielle des adjudications. Elle y fait appel pour la première fois en 1983, à travers un appel d'offres mettant en concurrence plusieurs chefs de file potentiels. Elle s'emploie bientôt à obtenir des offres à prix net incluant l'ensemble des frais (*all in cost*), afin de fonder ses décisions sur une parfaite transparence des coûts, tout en tenant

⁶⁹ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2003, 2004*, p. 34.

⁷⁰ Entretien avec Philippe Marchat, 10 décembre 2007.



compte de la composition des groupes de candidats à l'adjudication et de leur capacité effective de placement. La croissance des volumes comme le développement et la bonne tenue du marché secondaire des titres de la BEI y obligent.

C'est ainsi que, en même temps que ses besoins prennent de l'ampleur, se développe l'activité de grands investisseurs institutionnels comme les fonds de pension, dont les capacités d'absorber de gros volumes de titres va de pair avec une exigence de très grande liquidité du marché. La banque s'efforce à pourvoir à la liquidité du marché secondaire de ses obligations à travers l'émission d'emprunts «phares» constituant des *benchmark*. Elle procède également au lancement périodique d'émissions fongibles dont les caractéristiques, identiques les unes aux autres, offrent ainsi les mêmes avantages de liquidité que les émissions «phares», tout en

permettant à la banque de n'emprunter qu'au fur et à mesure de ses besoins. Le souci d'assurer une bonne liquidité à ses titres ainsi qu'à leur bonne tenue invite également la BEI à pratiquer une gestion active de ses obligations sur les marchés secondaires à travers la création de fonds de rachat.

Le gonflement des opérations lié pour partie aux élargissements successifs de l'Union induisit nécessairement une diversité croissante des monnaies de travail de la banque. Cette diversité présentait de multiples contraintes de gestion et ne contribuait guère à la profondeur du marché dont la BEI avait besoin. C'est la raison pour laquelle, outre les données de politique d'ordre général propres à sa mission, la banque joua un rôle essentiel de promoteur de l'écu. La banque devient ainsi, dès le début des années 1980, l'un des principaux promoteurs de l'écu privé. Cette monnaie, développée par les

acteurs économiques à côté de l'écu officiel des banques centrales, connaît un essor, du fait de sa stabilité et de sa capacité à limiter les risques de change pour certains emprunteurs. La BEI devient ainsi le principal animateur de ce marché. Ses emprunts en écus passent de 85 millions en 1981 à plus de 1 600 millions en 1989. En 1989, elle est le premier émetteur en écus, avec 12 % du marché⁷¹. La banque contribue au développement de l'usage de l'écu tant sur le continent qu'en l'introduisant sur le marché japonais, en 1986, puis sur le marché international. La montée en puissance des opérations de la banque sur les marchés en fait depuis l'un des acteurs de référence sur l'ensemble des marchés de capitaux. Ce rôle se voit reconnu en 1991, année où elle se voit distinguée par l'*International Finance Review* comme emprunteur de l'année, eu égard à son rôle dans la globalisation des marchés de capitaux et la promotion des marchés domestiques.

Ces dernières caractéristiques ne font que s'affirmer au tournant du siècle, du fait de la mise en place effective de l'euro et du développement des nouveaux marchés domestiques en Europe centrale. Le passage à l'euro représente plusieurs enjeux pour la banque. D'une part, la monnaie unique consolide les espoirs que l'écu avait représentés avant que la crise des changes de 1992 ne réduise l'ampleur de son usage sur les marchés. L'avènement de l'euro, en unifiant le marché des capitaux européen, lui donne donc la taille que le gonflement des opérations de la banque rendait nécessaire. Mais en contribuant au développement du marché dans la toute nouvelle monnaie européenne, la banque joue aussi un rôle pionnier voire volontariste conforme à sa mission de banque de l'Union européenne.

La première opération en euros est ainsi réalisée en 1997 pour un montant de 1,3 milliard. Il s'agit alors d'un pari puisque les conditions dans lesquelles la nouvelle monnaie allait se substituer aux anciennes monnaies nationales et à l'écu ne sont pas encore formellement définies⁷². C'est également en 1997 que sont lancées les premières émissions confluentes en monnaies nationales destinées à être remplacées, lors de l'introduction de l'euro, par un seul et même titre. Onze émissions de ce type, libellées en sept monnaies différentes de l'Union, sont ainsi lancées en 1997. La banque ouvre également la voie à l'euro sur les marchés étrangers, à travers une première émission globale réalisée en Europe, Asie et Amérique pour un montant de 2 milliards en 1998. L'introduction de l'euro rencontre donc le souci de la banque de disposer du vaste marché domestique dont elle avait besoin en Europe mais aussi sur le plan international. Les émissions de référence de plusieurs milliards d'euros chacune réalisées par la banque depuis le début des années 2000 et cotées sur les grandes plateformes électroniques situent la BEI parmi les principaux émetteurs souverains ou supranationaux dont les titres sont recherchés par les plus grandes institutions financières. Dans le même esprit qu'elle l'avait fait pour la promotion de l'euro, la banque joue un rôle important dans la reconstruction des marchés financiers des pays d'Europe centrale et orientale. En empruntant, depuis 1996, en devises locales, elle contribue à l'introduction des standards internationaux sur ces marchés, à leur modernisation et à leur développement. Ses activités financières font donc totalement partie de la palette d'expertises dont elle a pu faire bénéficier les pays récemment devenus membres de l'Union.

⁷¹ BEI, *Rapport annuel 1990*, 1991.

⁷² Entretien avec René Karsenti, 28 février 2008.

Prospectus relatif à l'émission d'une tranche de 300 millions d'euros d'un emprunt total de 1 300 millions. Il s'agit de la première opération d'emprunt de la BEI en euros. Celle-ci est intervenue plus d'un an avant le lancement de la nouvelle monnaie européenne au 1^{er} janvier 1999. Le syndicat d'émission avait pour chefs de file la Caisse des dépôts et consignations, Paribas et Warburg.

OFFERING CIRCULAR
Dated 3rd March 1997



EUROPEAN INVESTMENT BANK

EURO 300,000,000

5 1/4 per cent. Notes due 2004

*to be consolidated and form a single issue with the Euro 1,000,000,000
5 1/4 per cent. Notes due 2004 issued by European Investment Bank on
14th February, 1997.*

Issue Price 99.606 per cent.

**plus accrued interest from and including 14th February, 1997 to, but excluding the
Closing Date (as defined below).**

The EURO 300,000,000 5 1/4 per cent. Notes due 2004 (the "Notes") will be consolidated and form a single issue with the EURO 1,000,000,000 5 1/4 per cent. Notes due 2004 issued by European Investment Bank ("EIB") on 14th February, 1997 (the "Original Notes").

Interest on the Notes will be payable annually in arrears on 15th April of each year. The first coupon shall be payable on 15th April, 1997 in respect of the period from and including 14th February, 1997 to but excluding 15th April, 1997.

Until the introduction of the Euro at the start of the third stage of economic and monetary union pursuant to the Treaty establishing the European Community all monetary rights and obligations in respect of the Notes shall be performed in ECU at the rate of one ECU for one Euro.

Application has been made to list the Notes on the Luxembourg Stock Exchange.

The Notes will, unless previously redeemed or purchased and cancelled, be redeemed at their principal amount on 15th April, 2004.

Offers and sales of Notes, and the distribution of this document, are restricted as mentioned in "Subscription and Sale".

The Notes will be represented by a global note without interest coupons (the "Global Note") which is expected to be deposited with a common depository for Morgan Guaranty Trust Company of New York, Brussels office, as operator of the Euroclear System ("Euroclear") and Celed Bank, société anonyme ("Celed Bank") on or about 5th March, 1997 (the "Closing Date") and will be exchangeable for definitive Notes in bearer form, with interest coupons attached, in the limited circumstances set out in such Global Note and described under "Summary of provisions relating to the Notes while in Global Form" below.

CDC MARCHES

PARIBAS CAPITAL MARKETS

SBC WARBURG

2.5. De la banque au groupe BEI : le Fonds européen d'investissement

2.5.1.

Le besoin d'une nouvelle institution

La BEI est, avec la Commission européenne, à l'initiative de la création du Fonds européen d'investissement (FEI) en 1994. Cette nouvelle institution doit suppléer à des défaillances du marché par des interventions que la banque ne peut entreprendre dans le cadre de ses propres statuts : octroyer des garanties et prendre des participations dans le domaine des RTE et celui des PME.

Si l'idée de promouvoir les réseaux transeuropéens apparaît, à la fin des années 1980, dans la perspective de la mise en place du marché intérieur, les contraintes budgétaires auxquelles sont soumis les États les poussent à s'appuyer sur le secteur privé pour ce type d'investissements. La BEI, qui cherche à soutenir ces RTE, se heurte à ses statuts qui exigent que tout prêt ou garantie à une entité autre qu'un État membre soit garanti ou contre-garanti par l'État sur le territoire duquel le projet sera réalisé ou par d'autres garanties suffisantes. Or, conformément à leur nouvelle politique, les États membres refusent souvent de fournir ces garanties. C'est pourquoi la banque propose de créer une institution indépendante, appelée provisoirement «fonds européen d'investissement», qui pourrait fournir des garanties pour les prêts consentis par la BEI dans le cadre de projets RTE. Le fonds offrirait également des garanties à d'autres bailleurs de fonds, afin d'attirer davantage de financements privés vers ces grands projets d'infrastructure.

En même temps, la banque veut étendre son soutien aux PME, qui jouent un rôle crucial dans

l'économie européenne. Le développement des PME souffre manifestement d'un manque d'accès au capital-risque, surtout dans les régions les moins développées de la Communauté, mais les statuts de la BEI l'empêchent de leur apporter des fonds propres. La banque parvient à éluder cette interdiction : en mai 1991, elle adopte un nouveau mécanisme PME qui convertit les prêts normaux en prises de participation par le truchement d'intermédiaires. L'intérêt suscité par ce mécanisme prouve bien que le marché est demandeur, mais le caractère hybride de l'instrument fait problème. Il s'agit donc là d'une seconde mission potentielle pour un nouveau fonds européen d'investissement.

La création de nouveaux instruments pour répondre aux questions de garanties et de prises de participation est évoquée pour la première fois lors de la réunion du conseil des gouverneurs en 1986. Au mois de mai 1987, le comité de direction propose au conseil d'administration la création d'un fonds fiduciaire qui aurait pour unique objet de garantir sur demande des prêts de la BEI. Si tous les administrateurs jugent souhaitable de trouver un moyen de surmonter le problème des garanties, certains critiquent l'instrument proposé comme une «tentative visant à contourner les statuts» : «Si la banque n'est pas en mesure de prêter en l'absence de garanties, on ne voit pas très bien comment elle pourrait alimenter un fonds destiné à garantir ses propres prêts»⁷³.

L'idée du Fonds européen d'investissement proprement dit remonte à la fin de 1989. Le conseil d'administration est favorable à l'extension des champs d'action de la banque en matière de garanties et de prises de participation, et la banque et la

⁷³ Archives BEI, procès-verbal du conseil d'administration du 12 mai 1987, PV/215/87, p. 46.

Commission établissent un groupe de travail commun pour poursuivre les réflexions. Le groupe BEI-Commission confirme l'existence d'un «besoin sur le marché» qui justifierait la création d'un nouvel instrument dans les domaines des RTE et des PME. Le groupe procède à l'examen de plusieurs options permettant de dépasser l'obstacle que représentent les statuts en vigueur. Pour permettre à la BEI de fournir des garanties ainsi que des fonds propres, ses statuts devraient être modifiés. Pour que la banque puisse fournir des garanties en faveur de prêts accordés par elle-même sans que cela n'affecte sa cote de crédit, il faudrait en outre créer une entité distincte pour les opérations de garantie, un «guichet». La solution la plus intéressante qui se dégage est la création d'un «Fonds» tripartite, qui institutionnaliserait un partenariat avec la Commission et avec d'autres banques et institutions financières. La Commission serait en quelque sorte garante de l'objectif communautaire du fonds, alors que le caractère public-privé du fonds montrerait clairement qu'il renforce les mécanismes du marché.

Le groupe BEI-Commission soumet ses conclusions au conseil d'administration de la banque en décembre 1991. Le chapitre XII du nouveau traité engage la Communauté à contribuer à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens, son appui devant explicitement inclure l'octroi de garanties d'emprunt. En janvier et mars 1992, la banque organise deux réunions exploratoires avec les banques publiques et privées membres du Club des institutions de crédit à long terme de la Communauté⁷⁴, qui expriment leur intérêt pour une structure tripartite. La création du FEI et ses modalités de fonctionnement sont définies en mai. Ainsi, il est décidé de ne pas limiter les prises de participation aux PME

situées dans les régions assistées. Le fonds sera également «ouvert» : il pourra non seulement octroyer des garanties à ses actionnaires mais également à d'autres entreprises ou institutions.

La Commission soumet la proposition au Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992. Celui-ci en entérine l'idée et demande au Conseil Ecofin et à la BEI d'«envisager d'urgence et d'un œil favorable la création, le plus rapidement possible, d'un Fonds européen d'investissement». Il faudra toutefois encore une année et demie avant que le FEI ne voie le jour. L'acte additionnel au protocole sur les statuts de la BEI habilitant le conseil des gouverneurs à créer un Fonds européen d'investissement, signé le 25 mars 1993, doit en effet être ratifié par chaque État membre. En parallèle, la BEI et la Commission déploient des efforts considérables pour susciter des souscriptions de la part de banques et d'institutions financières. Ce sont surtout des clients «traditionnels» de la BEI qui acceptent l'invitation. L'assemblée générale constitutive du FEI se tient enfin le 14 juin 1994, dans les bâtiments de la BEI à Luxembourg.

2.5.2.

L'identité d'une nouvelle institution

Le nouveau Fonds européen d'investissement, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, a un capital autorisé de 2 milliards d'écus, dont 1,7 milliard sont effectivement souscrits lors de sa constitution. Son actionnariat présente une structure tout à fait originale : la BEI détient 800 millions d'écus (40 % du capital), l'Union européenne – représentée par la Commission – 600 millions d'écus (30 %) et 58 institutions

⁷⁴ Le Club des institutions spécialisées de crédit à long terme européennes (ISCLT) a été créé en 1973 pour favoriser les échanges d'information entre ses membres. La BEI assure le secrétariat du Club et y joue un rôle d'animateur.

financières de la Communauté 300 millions d'écus (15 %). Un solde de 300 millions d'écus reste disponible pour souscription par d'autres institutions financières.

Durant sa phase de démarrage, l'activité du FEI consistera uniquement à accorder des garanties pour des prêts souscrits par la BEI et d'autres institutions financières, jusqu'à 50 % maximum du coût des projets. Il est prévu que, dans une seconde phase, le Fonds puisse également prendre des participations. En 1996, le Fonds sera en effet autorisé à affecter jusqu'à 20 % de ses fonds propres à des opérations de capital-risque en faveur des PME. Le Fonds traite directement avec les promoteurs de projets RTE, mais opère via des fonds spécialisés pour les PME. Les deux secteurs-cibles du Fonds sont fort différents, comme le reconnaît Georges Ugeux, son deuxième président : «We all agree that issuing guarantees for SMEs and, on the other hand, issuing guarantees for major projects, are probably two very distinct businesses and I would not rule out that, as we grow, we will specialise one way or another between those two very different markets»⁷⁵. Les ressources du Fonds ne sont pas énormes, mais il vise surtout un rôle de catalyseur. Ses garanties de prêts doivent alléger le risque d'investissement, alors que ses prises de participation minoritaires sont destinées à encourager le concours d'autres investisseurs, en particulier du secteur privé. Si le Fonds a une mission publique, il est également tenu par ses statuts d'adopter une approche commerciale et de rechercher la rentabilité afin d'éviter toute distorsion de la concurrence.

La structure de direction du Fonds est inspirée de celle de la banque. Le comité financier, composé

de trois personnes désignées respectivement par la Commission, la BEI et les institutions financières, s'occupe de la gestion quotidienne. Le conseil de surveillance est composé de trois représentants de la BEI, dont le président de la banque, de deux représentants de la Commission et de deux représentants des institutions financières. Il est responsable du contrôle général des opérations et de la prise de décision pour toute opération de garantie dépassant 30 millions d'écus. Pendant la première année de vie du Fonds, la BEI lui fournit des services administratifs et de trésorerie, ainsi que des bureaux. Ensuite, le FEI devient davantage autonome pour sa gestion et, en septembre 1997, il déménage dans ses propres locaux. À la fin de 1994, son personnel compte onze membres, y compris les membres du comité financier. Cinq ans plus tard, l'effectif s'élève à quarante-deux personnes. Beaucoup d'entre elles sont détachées au Fonds par la BEI.

Peu après la constitution du FEI, la Commission européenne propose déjà d'étendre ses actions au-delà des RTE et des PME. Elle veut lui confier la gestion d'un nouveau fonds de garantie européen pour l'audiovisuel. Le conseil de surveillance n'écarte pas d'emblée la demande, mais reste prudent au vu des ressources relativement limitées du FEI et de la difficulté de ce secteur particulier. Le projet de fonds de garantie pour l'audiovisuel ne recueillera toutefois jamais l'unanimité requise au Conseil. Aussi bien la Commission européenne que la banque confient toutefois d'autres mandats au FEI, surtout dans le domaine des PME. Les budgets gérés pour le compte de la Commission et de la BEI prennent assez rapidement plus d'importance que les fonds propres du Fonds.

⁷⁵ «Balancing risks against sound bank principles» [interview de G. Ugeux], *European Voice*, 7-13 mars 1996, p. 20.



Le logo adopté par le FEI en 1994 représente un pont qui symbolise le lien entre financement public et financement privé. Sa division en trois bandes évoque son actionnariat tripartite. Les douze étoiles, quant à elles, indiquent que le Fonds est une institution de l'Union européenne. Ce logo a été modernisé en 2008. Basé sur le sigle «FEI», le nouveau graphisme angulaire suggère la stabilité et l'équilibre, et entend traduire le caractère tripartite de l'actionnariat du Fonds et ses trois branches d'activité (garanties, capital-risque et Jeremie). Les couleurs grise et bleue sont celles du sigle de la BEI, le jaune et le bleu rappellent les couleurs de l'Union européenne.

2.5.3. La réforme du FEI

À peine cinq ans après la création du FEI, la BEI prend l'initiative d'une réforme en profondeur. Les opérations de garantie en faveur des RTE se sont beaucoup moins développées que prévu. La banque a assoupli sa politique en matière de garanties, et trouve des solutions plus efficaces sur le marché. En revanche, le capital-risque pour PME a généré un abondant volume d'opérations. Mais la BEI elle-même est aussi entrée dans le secteur du capital-risque à la suite du mandat d'Amsterdam (PASA). Quant à la participation du secteur bancaire, elle stagne malgré de nouvelles «campagnes de recrutement» : à la fin de 1999, seulement deux tiers des 30 % d'actions réservées aux institutions financières ont trouvé preneur. Il faut dire que la rentabilité du Fonds reste en dessous des attentes initiales.

La BEI négocie avec la Commission et les autres actionnaires la réforme du Fonds, qui est approuvée

par son assemblée générale le 19 juin 2000. L'objectif est de clarifier les rôles du Fonds et de la banque, et d'améliorer leur coopération. La BEI devient l'actionnaire majoritaire, et prend donc le contrôle du FEI. La structure tripartite est cependant maintenue, notamment pour préserver le partenariat avec la Commission. La BEI détient désormais plus de 60 % du capital, la Commission maintient ses 30 % et les institutions privées en gardent seulement une petite minorité⁷⁶. Les structures de gouvernance sont aussi adaptées à la nouvelle position majoritaire de la BEI. Le comité financier est remplacé par un directeur général. Le conseil de surveillance est rebaptisé «conseil d'administration» pour marquer l'extension de ses responsabilités opérationnelles.

En octobre 2000, les conseils d'administration du FEI et de la BEI décident de transférer toutes les activités en matière de capital-risque de la banque à l'intérieur de l'Union vers le FEI. En même temps, les activités du Fonds relatives aux réseaux

⁷⁶ Au début de 2007, le capital se répartit exactement comme suit : 61,2 % des actions appartiennent à la BEI, la Commission européenne en détient au nom de l'Union 30 %, et les institutions financières 8,8 %.

transeuropéens sont transférées à la banque. Le FEI devient ainsi la première filiale d'un «groupe BEI», spécialisée dans le capital-risque dans l'Union et dans les pays candidats.

À la fin de l'année 2000, la BEI et le FEI signent un accord sur la mise en place de synergies administratives à la suite duquel la BEI prendra en charge un certain nombre de services, dont la gestion de la trésorerie du Fonds et des services d'audit.

La BEI se présente désormais avec sa filiale FEI comme «groupe BEI», notion absente des statuts. La banque indique ainsi implicitement qu'elle pourrait à l'avenir diversifier ses opérations à travers des filiales spécialisées, tout en tirant profit des synergies potentielles. Elle suivrait ainsi l'exemple de groupes bancaires privés et, surtout, du groupe de la Banque mondiale.

Éric Bussière avec Arthe Van Laer

Élargissements,
croissance et
redéploiements
depuis le milieu
des années 1980

Dynamiques sectorielles et dynamique des espaces

Par-delà la permanence des missions qui sont les siennes, la BEI inscrit son action dans les changements que lui imposent les réalités. Les espaces à prendre en compte s'élargissent, la pression sur les ressources et sur l'environnement s'accroissent, les inquiétudes et les besoins des citoyens exigent des réponses que les politiques de l'Union s'efforcent de donner. La BEI participe donc à travers son action à une dynamique complexe affectant tout à la fois les espaces pris en compte et les principaux axes de son action.

3.1. Les domaines

Si les principaux domaines d'activité de la banque depuis le milieu des années 1980 prolongent ceux des années antérieures sans ruptures fondamentales, chacun d'entre eux connaît cependant des changements d'orientation liés à l'évolution des données économiques et des priorités définies par l'Union.

3.1.1.

Les infrastructures de réseaux

Le financement des grandes infrastructures de réseaux s'est affirmé comme l'une des activités principales de la banque au cours de ces vingt dernières années : «De même que les années 1970 ont été celles des investissements énergétiques, les années 1990 apparaissent devoir être celles des investissements de communication [...]. Le financement des grandes infrastructures communautaires est ainsi un domaine d'action privilégié de la banque», expose-t-on au début de l'année 1990⁷⁷.

Cette priorité est explicitement liée à la mise en place du grand marché. La banque fait état de cet objectif au début de 1985, c'est-à-dire peu après le discours programmatique de Jacques Delors devant le Parlement européen du 14 janvier 1984. Il s'agit aussi bien de moyens de télécommunication modernes (satellites) que d'infrastructures de transport adaptées à une meilleure intégration de l'espace économique⁷⁸. La banque inscrit sa démarche dans une vaste perspective historique lorsqu'elle met en parallèle la construction des réseaux de transport du XIX^e siècle, époque où s'édifiaient les marchés nationaux, avec l'objectif de 1992 qui rend nécessaire, à l'échelle européenne, une nouvelle évolution des systèmes de communication. Le constat que l'on peut faire au milieu des années 1980 révèle encore de fortes disparités, notamment du fait de l'élargissement en cours à l'Espagne et au Portugal. Les programmes envisagés associent la modernisation des réseaux existants à des opérations d'envergure destinées à relier entre eux des réseaux nationaux, à l'image du tunnel sous la Manche⁷⁹.

La montée en puissance de l'activité de la banque en la matière est très rapide. Entre 1983 et 1988, les concours de la BEI au financement des réseaux de communication sont de 4 milliards d'écus qui s'insèrent dans un investissement global de 15 milliards. Un bilan sur cinq ans réalisé en 1995 fait état de 27 milliards de prêts affectés notamment aux routes et autoroutes (7 milliards), chemins de fer – réseaux à grande vitesse – (5 milliards), ouvrages exceptionnels – tunnels, ponts – (2 milliards), aéroports et matériel de transport aérien (2 milliards),

⁷⁷ BEI, *Rapport annuel 1989, 1990*, p. 24.

⁷⁸ BEI, *Rapport annuel 1984, 1985*, p. 30-31.

⁷⁹ BEI, *Rapport annuel 1987, 1988*, p. 11-15.

Eurotunnel : le plus gros investissement individuel de la BEI⁸⁰



La Vie du Rail n° 2220, 23-29 novembre 1989

*«Vous voyez une solution pour financer le tunnel, vous ?»
«Oui, faire la manche !»*

La BEI est intervenue aux côtés d'un consortium réunissant les plus grandes banques européennes dans le financement de la société Eurotunnel en charge de la construction et de l'exploitation du tunnel sous la Manche. La caricature de Rino est publiée en novembre 1989 dans La Vie du Rail alors que la construction du tunnel connaît ses premiers retards.

La banque a joué un rôle crucial dans le financement du tunnel sous la Manche réalisé entre 1987 et 1994. Si l'idée d'un lien fixe entre l'Angleterre et le continent est fort ancienne et a donné lieu à nombre de projets depuis le début du XIX^e siècle, c'est l'adhésion britannique à la Communauté en 1973 qui détermine la conclusion d'un accord en vue de la construction d'un tunnel. L'instruction du projet est ainsi entamée par la BEI, mais l'entreprise est interrompue par les autorités britanniques en 1975, notamment en raison de restrictions budgétaires consécutives à la crise économique.

Le nouveau climat politique qui suit le sommet de Fontainebleau (1984) permet à Margaret Thatcher et à François Mitterrand d'annoncer en janvier 1986 la signature d'un accord et le choix des promoteurs privés qui se verront confier l'entreprise. Le groupe victorieux prend l'appellation «Eurotunnel».

Afin de financer l'ouvrage, dont le coût est estimé à quelque 6,8 milliards d'écus, Eurotunnel recourt à la fois à la levée de fonds propres et à des emprunts. La BEI est tout naturellement sollicitée. En présentant le projet Eurotunnel au conseil d'administration, le président de la banque souligne le rôle de premier plan que la banque est appelée à jouer dans sa réalisation. «Cette opération satisfait, comme aucune autre auparavant, à tous les principaux critères d'intervention de la BEI : intérêt communautaire, développement régional, coopération économique et complémentarité avec les concours du secteur privé». Les administrateurs

⁸⁰ Voir sur ce sujet : Tabary, P., «Eurotunnel : la BEI, principal bailleur individuel de fonds», *Revue du Marché commun*, n° 315, mars 1988, p. 161-162 ; Marcou, G., Vickermann, R., et Luchaire, Y. (dir.), *Le Tunnel sous la Manche entre États et marchés*, Presses universitaires de Lille, Lille, 1992.

réservent un accueil très favorable à un projet qui, «facteur d'unification des réseaux de transport et des nations, fera date dans l'histoire de la Communauté»⁸¹.

Une intervention importante paraît d'autant plus souhaitable que la banque sera la seule institution communautaire à pouvoir appuyer le projet, puisque le gouvernement Thatcher a décidé qu'il n'y investirait pas un seul denier public, ni directement, ni à travers la Communauté européenne. Les concessionnaires doivent donc rassembler des financements privés. Le gouvernement britannique accepte une intervention de la BEI dans la mesure où il s'agit d'un prêt remboursable.

Le 7 septembre 1987, la BEI signe avec Eurotunnel une convention de crédit de 1,4 milliard d'écus. Le remboursement s'étalera jusqu'en 2017, et commencera plusieurs années après l'ouverture au trafic. C'est l'investissement le plus important jamais réalisé par la banque. Pour répondre aux exigences britanniques, le prêt est garanti non par les États mais par les banques commerciales qui soutiennent le projet. La BEI sera ainsi la principale source individuelle de crédit, tandis que presque deux cents autres banques fourniront ensemble 6,6 milliards d'écus. L'engagement majeur de la BEI, qui précède celui des banques commerciales, encourage la participation de ces dernières.

Trois ans plus tard, Eurotunnel est obligé de revoir ses prévisions de coût à la hausse. La BEI se déclare alors prête à augmenter son engagement de 457 millions d'écus si les banques commerciales s'engagent sur quelque 3 milliards supplémentaires. Ainsi l'initiative de la BEI exerce-t-elle à nouveau un effet d'entraînement. La ligne de crédit parallèle est garantie par les actifs et les recettes d'Eurotunnel, ce qui permet d'éviter encore une fois l'implication des États membres.

Le 6 mai 1994, Elisabeth II et François Mitterrand inaugurent officiellement le tunnel sous la Manche. Mais très vite, l'exploitation du tunnel apparaît moins rentable qu'espéré et Eurotunnel vacille sous le poids de ses énormes dettes. La BEI est ainsi conduite à participer aux restructurations financières de l'entreprise en 1998, 2000 et 2007.

En plus de son concours à la construction du tunnel lui-même, la BEI accorde en 1998 et 2003 des prêts pour financer la construction de la liaison ferroviaire entre l'entrée britannique du tunnel et le centre de Londres, qui raccourcit le trajet Paris-Londres de 35 minutes à partir de la fin de 2007.

Arthe Van Laer

⁸¹ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 12 mai 1987, CA/215/87.

transports maritimes (1 milliard). Ces interventions ont généré 88 milliards d'écus d'investissements.

La signature du traité de Maastricht fournit l'occasion d'une nouvelle relance du financement d'infrastructures de RTE. L'essentiel des impulsions est donné lors du Conseil d'Essen, en décembre 1994, qui retient quatorze grands projets de RTE prioritaires⁸². La banque a procédé à l'évaluation technique, économique et financière de la plupart d'entre eux, dont plusieurs sont lancés, dès la fin de 1994, avec son concours : ligne à grande vitesse du Brenner, TGV Paris – Cologne – Amsterdam – Londres, aéroport de Milan, liaison Irlande – Royaume-Uni – Benelux, autoroutes et gazoducs en Méditerranée.

De par leur importance souvent exceptionnelle, de tels investissements requièrent des financements sur mesure. La banque répond à cette exigence en créant en 1994 un «guichet spécial RTE» afin d'adapter les modalités de suivi et de financement aux caractéristiques de chaque projet : prêts de longue durée assortis de différés de remboursement voire de paiement des intérêts, ajustements des financements à l'avancement des projets par exemple⁸³. À la fin de 1996, la BEI se trouve impliquée dans le financement de neuf des quatorze projets définis à Essen, tandis que les financements de cinq autres sont en instance de préparation⁸⁴.

Une nouvelle impulsion aux investissements dans les grands réseaux est donnée par le Conseil à partir de 1997. Il s'agit de poursuivre l'effort d'équipement

entrepris depuis plusieurs années dans l'espace de l'Union, mais aussi de prolonger les réseaux vers les pays d'Europe centrale et orientale en voie d'adhésion. De ce point de vue, les contraintes qui pèsent sur les finances publiques des États membres et le souci d'une rentabilité suffisante des investissements réalisés poussent au développement des partenariats public-privé, encouragés à l'issue des travaux d'un groupe de travail présidé par le commissaire Neil Kinnock auquel la BEI a participé⁸⁵. Le lancement de l'action européenne pour la croissance, à l'initiative du Conseil de décembre 2003, débouche sur une nouvelle impulsion en faveur des grands réseaux⁸⁶. En 2006, la BEI s'engage à nouveau à hauteur de 75 milliards de prêts en faveur des RTE pour la période 2004-2013. Un premier prêt sur 50 ans est accordé pour le financement de la ligne à grande vitesse Rhône-Rhin⁸⁷.

Cet effort accru s'accompagne d'une réflexion en profondeur sur les choix à effectuer en matière de RTE et sur les modalités à adopter pour leur mise en œuvre. Le colloque organisé par la banque à Strasbourg sur les RTE de transport en février 2001 confirme la priorité que les RTE représentent pour elle. Les investissements en ce domaine doivent toutefois être conçus en tirant le meilleur parti des infrastructures présentes et des technologies disponibles : appui sur les liaisons existantes, mise en œuvre des systèmes intelligents de transport, prise en compte de l'environnement, partenariats public-privé. Ewald Nowotny, vice-président de la BEI en charge des RTE, fixe en quelque sorte la ligne d'équilibre recherchée par la banque

⁸² Voir carte 6, p. 234.

⁸³ BEI, *Rapport annuel 1994*, 1995, p. 12.

⁸⁴ BEI, *Rapport annuel 1996*, 1997, p. 27.

⁸⁵ BEI, *Rapport annuel 1997*, 1998, p. 16-19.

⁸⁶ Groupe BEI, *Rapport annuel 2004*, vol. I, *Rapport d'activité*, 2005, p. 22-24.

⁸⁷ Groupe BEI, *Rapport annuel 2006*, vol. I, *Rapport d'activité*, 2007, p. 28-29.



La BEI a été l'une des principales sources de financement de la modernisation et de l'extension de l'aéroport de Madrid à travers une série de prêts totalisant 1,9 milliard d'euros signés entre 2001 et 2004.

en la matière lorsqu'il expose que «ni l'investissement du secteur privé, ni le recours à des formes innovantes du financement ne pourront remplacer le rôle du secteur public dans le domaine des RTE. Mais il reste que l'implication du secteur privé est déterminante pour contribuer à l'accomplissement des priorités de l'Union dans ce domaine»⁸⁸.

3.1.2. **Énergie et environnement**

La crise pétrolière des années 1970 fixe pour de nombreuses années les axes des priorités européennes en matière de politique énergétique. La sécurité des approvisionnements en constitue l'objectif principal,

⁸⁸ «Colloque BEI sur le développement des RTE, Strasbourg, 14 février 2001, conclusions» dans BEI, *Le Groupe BEI en l'an 2000*, [2001], p. 24.

Carte 6

Quatorze projets prioritaires dans le domaine des transports retenus lors du Conseil d'Essen en décembre 1994 et faisant l'objet de financements adaptés par la BEI



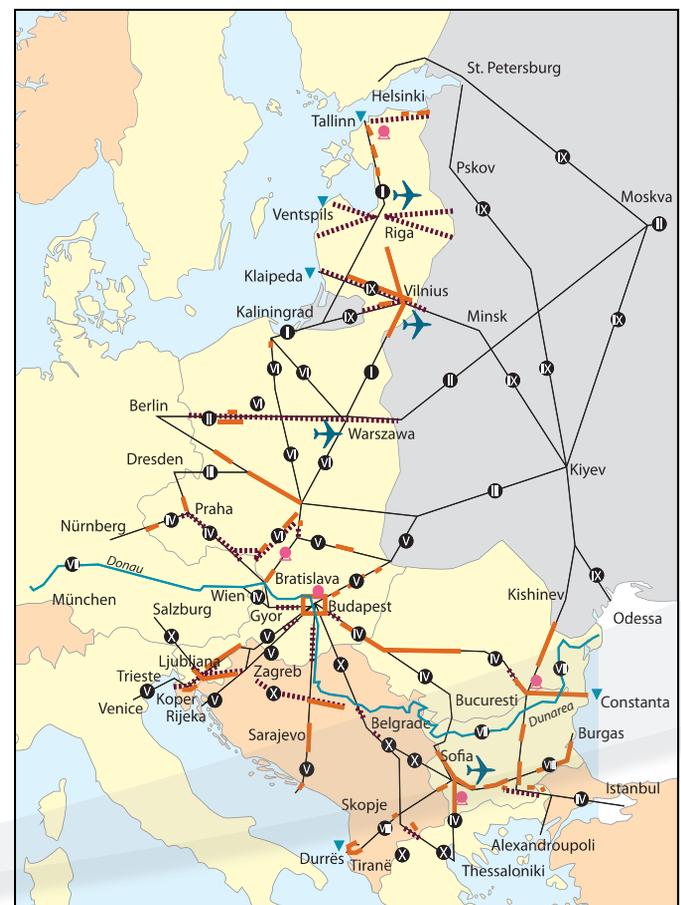
BEI, Rapport annuel 1994, 1995, p. 28.

Légende :

- ⋯ Train à grande vitesse et
Train classique
- Autoroute ou route
- Corridors prioritaires
- Aéroport
- Lien fixe rail-route
(tunnel + pont)
- Port
- Gestion du trafic aérien

Carte 7

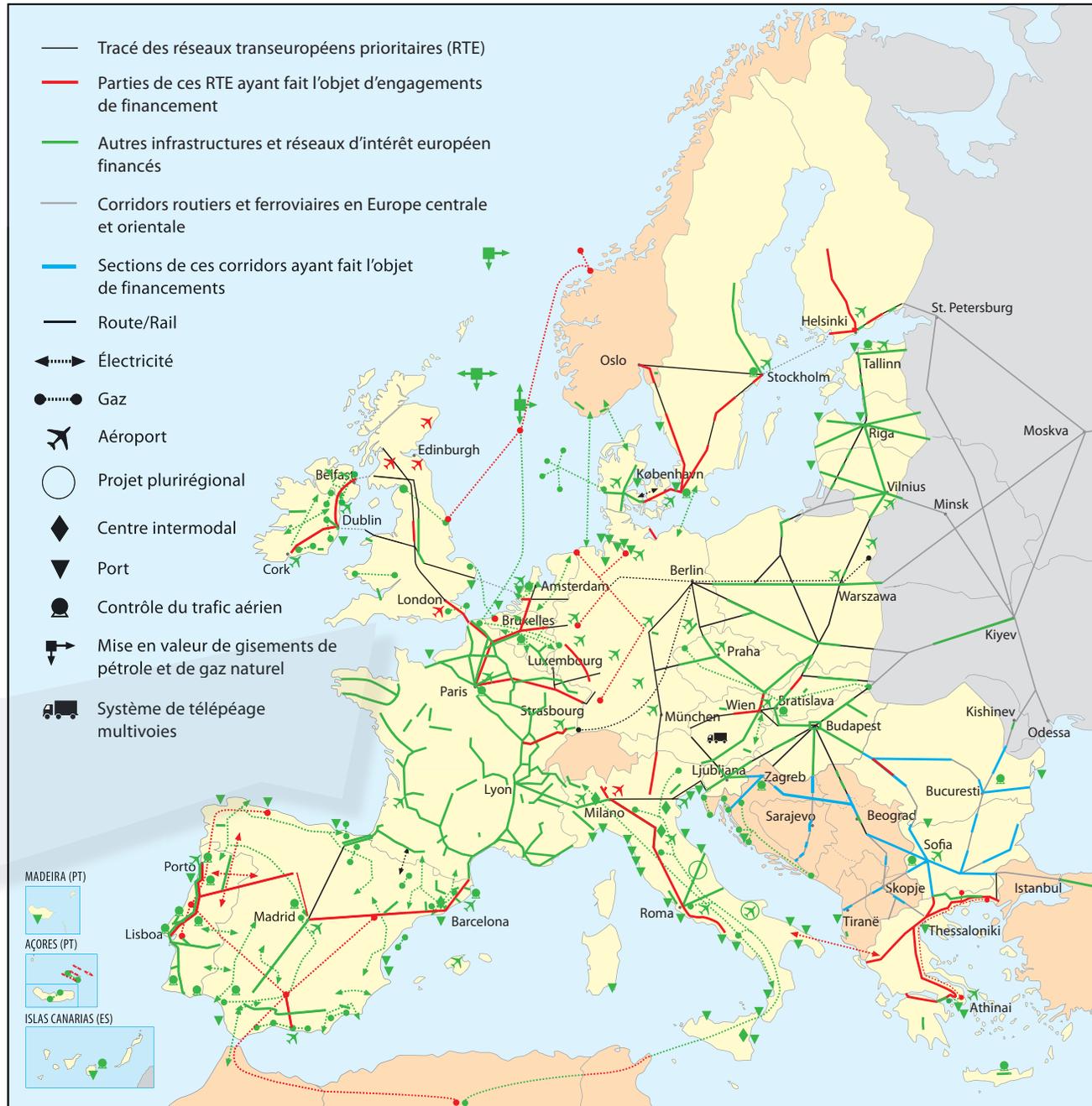
Prêts de la BEI signés pour les corridors de transport prioritaires dans les pays candidats d'Europe centrale



Groupe BEI, Rapport d'activité 2001, [2002], p. 19.

Carte 8

Opérations de la BEI en faveur de réseaux et corridors transeuropéens : 1993-2006



comme en témoignent les orientations définies par le Conseil du 16 septembre 1986 : limitation de la dépendance pétrolière de la Communauté, réduction de la part des hydrocarbures dans la production d'électricité, augmentation de l'efficacité énergétique, énergies nouvelles et renouvelables. Les financements accordés par la BEI en matière énergétique au cours des années 1970 et 1980 s'inscrivent dans cette perspective d'ensemble. Entre 1973 et 1990, 20,2 milliards d'écus y sont consacrés dont 7,4 milliards pour les hydrocarbures et le gaz naturel, 6 milliards pour le nucléaire, 5,7 milliards pour les autres modes de production d'électricité ainsi que pour le financement de réseaux. Les investissements dans le pétrole se dirigèrent vers la mer du Nord et l'Italie et la banque finança des gazoducs entre l'Algérie et l'Italie, et entre l'URSS et l'Europe occidentale, ainsi que des installations de stockage de gaz en Italie et en Allemagne (voir carte 9)⁸⁹.

Le «contre-choc» pétrolier de 1986 engendre cependant une nette décélération de l'effort. Entre 1985 et 1990, les financements en faveur du secteur de l'énergie passent de 2 882 millions à un peu moins de 1 500 millions : c'est ainsi que les prêts à la construction des centrales nucléaires s'arrêtent en 1988⁹⁰. Si les années suivantes marquent une reprise des financements – ils atteignent les 4 milliards en 1996 – c'est de manière provisoire. Ces derniers sont surtout soutenus par la poursuite de la stratégie de diversification des approvisionnements, combinée à l'intégration de l'espace gazier européen. C'est le financement de gazoducs, dont certains s'inscrivent dans le programme de réseaux transeuropéens prioritaires, prolongé par des financements dans les pays limitrophes : gazoduc Maghreb – Europe, gazoduc Algérie – Tunisie –

Italie, gazoduc Berlin – Russie. Cette stratégie touche également le secteur électrique et permet à la fois la mise en place du marché intérieur de l'électricité et une meilleure utilisation des ressources à l'échelle de l'Union. À la fin de la décennie, on considère que le programme des grands réseaux énergétiques et des principales interconnexions est pour l'essentiel réalisé.

Au tournant du siècle, la nouvelle politique énergétique déployée par l'Union met désormais l'accent sur l'efficacité énergétique et rejoint ainsi les objectifs souscrits par l'Union à la conférence de Kyoto en 1997⁹¹. À partir de 2000 sont privilégiées

Carte 9

Prêts de la BEI dans le secteur des hydrocarbures (1973-1990)



BEI, Rapport annuel 1990, 1991, p. 32.

⁸⁹ BEI, *Rapport annuel 1990, 1991*, p. 31.

⁹⁰ BEI, *Rapport annuel 1990, 1991* ; Idem, *Rapport annuel 1992, 1993*.

⁹¹ BEI, *Rapport annuel 1997, 1998*, p. 20 ; Idem, *Rapport annuel 1999, 2000*, p. 25.

Les politiques de l'énergie et de l'environnement développées au sein de l'Union avec l'appui de la banque tendent à se rejoindre, comme en témoigne le développement de l'énergie éolienne. Ce parc éolien se dresse à Horns Rev, au large des côtes du Jutland (Danemark).



les économies d'énergie et les énergies renouvelables : hydroélectricité, énergie éolienne, géothermie, biomasse. Il convient d'y ajouter les projets de rénovation ou de développement des transports publics, qui contribuent également aux économies d'énergie. L'année 2006 marque toutefois le retour pour la banque à une politique plus spécifique visant à «rassembler les diverses facettes de son activité dans les secteurs de l'énergie pour l'élever au rang de priorité stratégique». Il s'agit donc, dans un contexte de fort renchérissement des prix, d'un retour en force de l'une des grandes priorités des années 1970, associée à une prise en compte plus affirmée qu'alors de la dimension environnementale du problème. L'on vise ainsi à assurer la viabilité à long terme d'une économie européenne menacée par l'utilisation de ressources non renouvelables et les émissions de CO₂. Il s'agit aussi d'assurer la compétitivité économique et la sécurité des approvisionnements d'une Union menacée par une dépendance énergétique accrue dans un contexte de risques politiques grandissant. La politique énergétique rejoint de fait, de plus en plus, la priorité accordée par la banque à l'environnement depuis les années 1980.

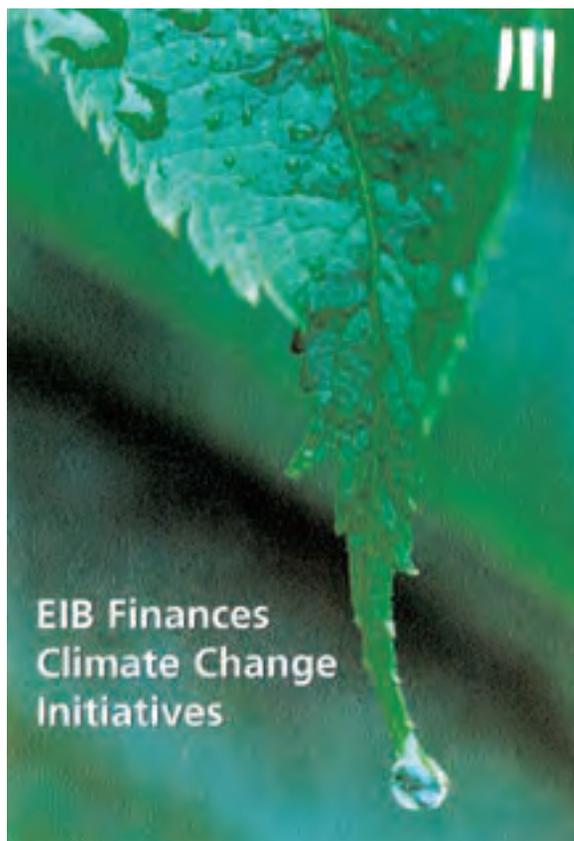
Depuis 1984, la BEI a fait de l'environnement l'une de ses priorités, à l'appui des nouvelles orientations prises cette même année par la Communauté visant à favoriser l'adoption de normes applicables dans l'ensemble des pays membres⁹². La banque agit de son côté en veillant à une «stricte application des réglementations nationales et communautaires» lorsqu'elles existent, en encourageant l'adoption des solutions les moins polluantes en l'absence de règles. Ces principes sont peu à peu imposés aux nouveaux adhérents puis intégrés aux projets financés en dehors de la Communauté⁹³. La politique de la banque se développe dès lors selon une double direction : intégration du critère environnemental dans l'évaluation des projets, financement de projets d'investissement directement consacrés à la protection de l'environnement.

Les domaines pris en compte s'élargissent peu à peu. Ce sont d'abord des pollutions spécifiques : eau, air, pollutions industrielles ou liées à l'automobile⁹⁴. À la fin des années 1980, la banque oriente ses efforts en faveur de l'environnement urbain, souvent affecté par la dégradation des conditions de vie dans les centre-villes, l'apparition de friches

⁹² BEI, *Rapport annuel 1985*, 1986, p. 18.

⁹³ BEI, *Rapport annuel 1984*, 1985, p. 22-23 et p. 32.

⁹⁴ BEI, *Rapport annuel 1987*, 1988, p. 29.



industrielles et la croissance de banlieues mal équipées. La BEI finance dès lors les transports urbains, les opérations de rénovation «ayant un impact favorable sur l'environnement et la gestion des ressources»⁹⁵. La perspective s'élargit encore lorsque la banque s'associe, en 1988, à la Banque mondiale, en vue de la mise en place d'un programme pour l'environnement dans la Méditerranée couvrant l'ensemble de cet espace, qu'il s'agisse de pays membres ou non membres de la Communauté.

⁹⁵ BEI, *Rapport annuel 1988*, 1989, p. 16.

⁹⁶ BEI, *Rapport annuel 1989*, 1990, p. 16-17.

⁹⁷ BEI, *Rapport annuel 1991*, 1992, p. 20.

Affiche illustrant l'action de la BEI dans les investissements destinés à préserver la planète des effets négatifs du changement climatique. Cette activité s'insère notamment dans les efforts de l'Union européenne pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, conformément au protocole de Kyoto signé par l'Union européenne et entré en vigueur en février 2005. Depuis 2002, la banque et la Commission ont décidé de coordonner leurs efforts en ce domaine.

Cette action se développe au cours des années suivantes à travers quatre domaines d'action : ressources en eau, gestion des déchets, pollution marine, zones littorales. Le programme d'assistance technique en faveur de l'environnement en Méditerranée (METAP) est ainsi mis en œuvre. Il vise à soutenir la préparation de projets et le développement du cadre institutionnel propre à la conduite de politiques de l'environnement⁹⁶. En 1991, une cinquantaine de projets sont pris en compte dans ce cadre⁹⁷.

Tableau 11

La BEI et l'environnement : les projets financés en 2006 (prêts individuels)

	Total (en millions d'euros)
Changements climatiques	2 158,7
Environnement et santé	2 334,5
Environnement urbain	4 058,1
Nature et biodiversité	473,8
Gestion des ressources naturelles et des déchets	624,4
Total des prêts individuels	9 650,0

Gruppe BEI, *Rapport annuel 2006, vol. 1, Rapport d'activité, 2007*, p. 22.



Usine de traitement des déchets à Amsterdam dont l'édification a bénéficié d'un prêt de la BEI en 2004. Les performances de cette usine en matière de respect des normes environnementales dépassent largement les standards en vigueur aux Pays-Bas et dans l'UE.

Plusieurs d'entre eux sont achevés dès 1992 : égouts du Caire, traitement des eaux usées dans la vallée du Pô, stockage et traitement de déchets en Israël. L'expérience conduite en Méditerranée est relayée par la participation de la BEI à de nouveaux programmes destinés au nord de l'Europe : réhabilitation environnementale de la Baltique, bassins de l'Oder, de l'Elbe et du Danube.

Cet ensemble d'actions débouche sur la publication, en 1995, d'un document d'ensemble portant sur la politique de l'environnement de la BEI. Les objectifs de la banque sont définis en fonction d'une vision globale. Dans l'analyse de tout projet doivent désormais être notamment pris en compte les risques pour l'environnement et le respect de la

législation, y compris la législation en cours d'élaboration. Afin de mettre en œuvre cette démarche, la banque crée, en 1995, une fonction «environnement» au sein de la direction des projets dont les missions sont peu à peu renforcées⁹⁸. Lorsque, à la suite de la conférence de Kyoto, l'Union européenne s'engage sur un objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la «stratégie de Kyoto» est intégrée au plan d'activité de la banque, qui oriente davantage encore ses financements vers les économies d'énergie : transports collectifs, cogénération chaleur/électricité, substitution de sources d'énergie. L'initiative Innovation 2000 consolide cette orientation en matière de recherche-développement⁹⁹. Le mémorandum d'accord signé entre la BEI et la Commission en mai 2002 renforce la

⁹⁸ BEI, *Rapport annuel 1995, 1996*, p. 22.

⁹⁹ BEI, *Le Groupe BEI en l'an 2000*, [2001], p. 19.



Réseau de traitement des eaux usées à Saint-Petersbourg qui a bénéficié en 2003 du premier prêt accordé par la BEI en Russie. La construction de cette usine s'inscrit dans le programme de réhabilitation environnementale de la Baltique.

Réseau de traitement des eaux usées de Bursa, Turquie. La ville, située à l'ouest d'Ankara, connaît un développement très rapide et sa population devrait dépasser les 2 millions d'habitants en 2020. Le développement de nouvelles capacités de traitement des eaux est prévu pour accompagner cette croissance urbaine rapide. La BEI soutient ce projet par un prêt de 80 millions d'euros, assorti d'une bonification d'intérêts de 3 % financée sur le budget communautaire en 2000.



coordination des deux institutions en matière de changement climatique : association de prêts de la BEI au financement budgétaire de l'Union, appui à l'étude de projets. Les actions de la BEI en matière d'environnement s'étendent dès lors aux pays membres, aux pays candidats, à la Russie, aux pays méditerranéens et ACP.

3.1.3. **Technologies nouvelles et entreprises**

Si le financement des entreprises représente une des constantes de l'action de la banque depuis sa création, la rénovation du tissu industriel et du

potentiel technologique de l'Europe prend une nouvelle dimension à partir des années 1980. Les stratégies de type défensif des années 1970 sont remises en cause au profit du renouvellement du tissu industriel. Le soutien aux nouvelles technologies fait donc l'objet d'une série de programmes communautaires spécifiques que symbolise le programme Esprit, lancé en 1983, puis de programmes-cadre d'ensemble. La banque accompagne immédiatement cette démarche. Une première impulsion est donnée en 1984, lorsque le conseil des gouverneurs décide que la BEI s'efforcera de contribuer au financement de projets visant au développement des technologies avancées dans le cadre des

politiques industrielles communautaires et nationales, en appuyant tout particulièrement les coopérations entre entreprises de plusieurs États membres. Les financements spécifiquement consacrés par la banque aux technologies avancées passent donc d'environ 40 millions en 1982 à 325 millions en 1985. En 1986, ce sont plus de 570 millions qui sont mobilisés au profit de domaines tels que la micro-électronique, l'informatique, les télécommunications mais aussi la chimie-pharmacie. Un bilan des prêts individuels à l'industrie portant sur les années 1985-1987 montre ainsi que les prêts orientés vers les technologies classiques et les technologies avancées s'équilibrent.

Une nouvelle impulsion est donnée en la matière au tournant des années 2000. L'initiative Innovation 2000, i2i, constitue la contribution de la banque à la mise en œuvre de la stratégie définie en mars 2000 par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne. La BEI avait été associée en amont à la définition de cet ensemble d'objectifs et sa contribution prend la forme d'une série de priorités, parmi lesquelles le capital humain (formation), la recherche-développement, les technologies de l'information et des télécommunications, la diffusion de l'innovation et le capital-risque. Le programme initial prévoyait que la BEI consacrerait à cet ensemble de priorités un montant de prêts compris entre 12 à 15 milliards sur trois ans¹⁰⁰. Cet objectif sera très nettement dépassé puisque i2i est reconduit dans ses principaux objectifs en 2003 sous la dénomination d'initiative Innovation 2010 dont l'objectif est de mobiliser 50 milliards de prêts en faveur de l'économie de la connaissance d'ici 2010¹⁰¹.

Parallèlement à une prise en compte renforcée des technologies nouvelles, la rénovation du tissu économique de l'Union fut identifiée dès les années 1980 comme relevant surtout des PME. En 1987, la banque évoque la nécessité de renforcer la compétitivité européenne «en soutenant la modernisation et l'introduction de nouvelles technologies dans les petites et moyennes entreprises»¹⁰². Au cours des années 1990, plus des deux tiers des prêts de la banque à l'industrie vont à des PME. Pour une large part, ces prêts transitent par le canal des prêts globaux destinés à financer des PME que la banque n'est pas à même d'atteindre directement. Des institutions spécialisées connaissant bien le tissu économique de leur zone redistribuent dès lors les financements en provenance de la banque. En 1987, il s'agit de 3 984 crédits représentant un montant de 1 232 millions d'écus¹⁰³. Le ralentissement de la croissance que connaît l'Union à partir de 1992 pousse à une action plus volontariste encore en faveur des PME. C'est ainsi qu'au titre du mécanisme d'Édimbourg les PME créatrices d'emploi peuvent bénéficier de prêts à taux d'intérêts bonifiés financés sur le budget de l'UE et distribués par la banque. À la fin de 1995, 4 400 entreprises bénéficient de ces prêts qui représentent 45 000 emplois soutenus¹⁰⁴.

La politique de la banque de soutien aux PME se développe, à partir de 1997, dans le cadre de son «guichet PME» qui joue sur un ensemble de mécanismes visant à permettre l'accès au financement bancaire à des PME innovantes en phase de développement. Cet ensemble d'actions associe l'octroi de crédits en partage de risque avec les banques à

¹⁰⁰ BEI, *Le Groupe BEI en l'an 2000*, [2001], p. 11.

¹⁰¹ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2003*, 2004, p. 4 et p. 14-16.

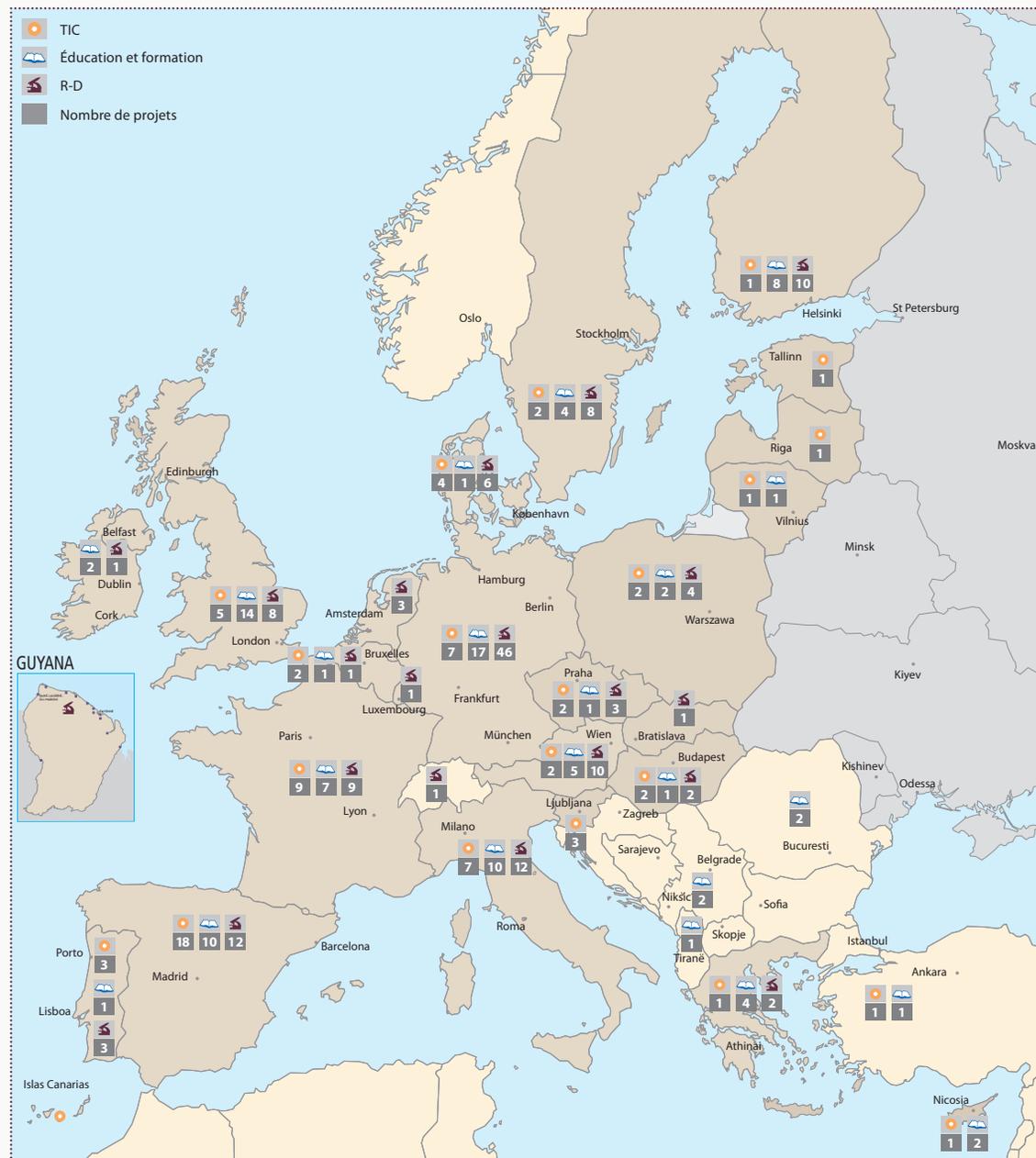
¹⁰² BEI, *Rapport annuel 1987*, 1988, p. 26.

¹⁰³ BEI, *Rapport annuel 1988*, 1989, p. 28.

¹⁰⁴ BEI, *Rapport annuel 1994*, 1995, p. 17 et 24.

Carte 10

La BEI et le financement de l'innovation : projets signés en 2000-2006



Satellite de télédistribution Astra (Luxembourg) qui bénéficie d'un financement de près de 60 millions d'écus en 1992. La BEI a prêté 660 millions d'écus pour le lancement et l'exploitation de satellites entre 1992 et 1996.



des opérations en capital développées en coopération entre la banque et le FEI dans le cadre du mécanisme européen pour les technologies (MET)¹⁰⁵. Cette coopération entre le FEI et la banque est institutionnalisée en 2000 avec la création du «groupe» BEI au sein duquel le FEI conduit les opérations de capital-risque du groupe tandis que la banque recentre son action sur les opérations

de crédit. En 2000, la moitié des 11,4 milliards d'euros de prêts globaux ont pour bénéficiaires des PME dont les deux tiers emploient moins de 100 personnes¹⁰⁶. Cette tendance se confirme au cours des années suivantes au cours desquelles la banque se rapproche d'institutions financières de taille moyenne très proches du terrain et capables d'orienter les prêts de la banque vers

¹⁰⁵ BEI, *Rapport annuel 1997, 1998*, p. 15 ; *Idem, Rapport annuel 1998, 1999*, p. 16.

¹⁰⁶ BEI, *Le Groupe BEI en l'an 2000*, [2001], p. 21.

les emplois les plus pertinents¹⁰⁷. Cette orientation consolide les prêts globaux comme mode de financement : «sans ses lignes de crédit accordées à des intermédiaires, la banque ne financerait que des projets de grande dimension». En 2006, 106 prêts globaux accordés à 118 intermédiaires permettent à la banque de toucher 30 000 PME¹⁰⁸. La volonté d'atteindre les bonnes cibles à travers les bons intermédiaires s'accompagne d'une diversification de ces mêmes cibles. C'est, depuis 2004, la mise en place des prêts groupés pour les entreprises de taille intermédiaire destinés «à combler le vide qui existe entre les prêts globaux et les prêts directs individuels en faveur des grands projets»¹⁰⁹. Les prêts globaux classiques peuvent également servir au financement de micro-entreprises de moins de dix salariés à travers des crédits de quelques dizaines de milliers d'euros.

3.2. Une complémentarité BEI-FEI

Lors de la création du Fonds européen d'investissement, sa première mission est de fournir des garanties de prêts pour des réseaux transeuropéens. Entre 1994 à 1999, le FEI signe dans ce domaine quarante-trois accords de garanties pour un montant total de 2 175 millions d'écus. Comme prévu, la plupart (67 %) de ces garanties sont octroyées à des prêts de la BEI. Pendant la même période, le FEI souscrit également des garanties à l'appui de prêts aux PME, à concurrence de 2 121 millions d'écus. Les garanties de prêts RTE, qui devaient devenir l'activité de base du Fonds, se développent, comme dit plus haut, beaucoup moins que prévu.

À partir de 1996, le FEI est autorisé à prendre des participations dans des PME. À la fin de 1999, il a réalisé 46 investissements dans des fonds de capital-risque axés sur les PME, pour un montant de 164 millions d'écus.

La même année, les principaux actionnaires du Fonds, la BEI et la Commission, lui confient les premiers mandats. Le FEI gèrera désormais pour leur compte des instruments de capital-risque ou de garanties de prêts en faveur des PME. Rapidement, ses activités dans le domaine des PME financées par le budget de l'Union européenne ou par la banque prennent plus d'ampleur que celles sur fonds propres. Généralement, les critères d'éligibilité des mécanismes mandatés sont plus stricts et visent particulièrement certains objectifs de l'Union européenne. La Commission délègue au FEI la gestion de «Croissance et environnement» et d'ELISE («European loan insurance scheme for Employment»), deux mécanismes qui fournissent des garanties pour des investissements dans des PME. Dans le cadre du mandat d'Amsterdam de 1998, la Commission confie au Fonds la gestion de deux nouveaux instruments de capital-risque destinés aux entreprises à la pointe de la technologie (le mécanisme européen pour les technologies et son guichet «Aide au démarrage»), ainsi que le mécanisme de garantie PME.

Avec la réforme de 2000, le FEI se focalise désormais exclusivement sur le renforcement des petites et moyennes entreprises en inscrivant explicitement son activité dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Le Fonds se concentre sur les PME en phase

¹⁰⁷ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2002, 2003*, p. 28.

¹⁰⁸ Groupe BEI, *Rapport annuel 2006*, vol. I, *Rapport d'activité, 2007*, p. 32.

¹⁰⁹ Groupe BEI, *Rapport annuel 2004*, vol. I, *Rapport d'activité, 2005*, p. 27.

de démarrage et actives dans le domaine des nouvelles technologies. Dans ce secteur à risque élevé, il cherche à jouer à la fois un rôle de pionnier et de catalyseur. Par des prises de participations minoritaires et des garanties de prêts en faveur d'entreprises prometteuses, il veut y attirer des financements privés. Tout en préservant la priorité accordée aux jeunes entreprises, le FEI élargit à partir de la mi-2003 son champ d'action aux PME en phase de développement voire, pour les plus petites, parvenues à maturité. Cette inflexion doit à la fois permettre d'équilibrer les risques et d'accompagner le développement d'entreprises ayant déjà connu une première réussite. Elle permet par ailleurs au Fonds de maintenir une répartition géographique relativement équilibrée de ses activités, alors que dans certains nouveaux pays membres les marchés du capital-risque sont beaucoup moins développés qu'ailleurs dans l'Union.

Les deux principaux instruments d'intervention du FEI sont les investissements dans des fonds de capital-risque et les garanties en faveur de prêts. Le FEI devient un des plus importants «fonds de fonds» de l'Union européenne, en particulier dans le segment des entreprises technologiques en phase initiale. Le Fonds vise à développer le marché européen du capital-risque, qui est toujours relativement petit par rapport au marché américain. Il essaie de contribuer à l'équilibre de ce marché en agissant comme opérateur contra-cyclique pendant les périodes de moindre activité.

À côté des assurances-crédit «classiques», le FEI déploie deux nouveaux instruments de garantie : le rehaussement de crédit dans le cadre d'opérations de titrisation et les transactions structurées. Le FEI octroie de plus en plus de garanties aux banques et sociétés de crédit-bail en faveur de portefeuilles de prêts titrisés. Grâce à sa forte cotation de crédit, le

Fonds facilite le transfert de leurs risques de crédit vers les marchés des capitaux, ce qui libère à nouveau des possibilités de crédit aux PME. Alors que le segment PME est encore relativement étroit sur le marché européen de titrisation, le FEI joue un rôle considérable dans son développement. Par le biais de transactions structurées, le FEI fournit des garanties partielles à des établissements qui financent des fonds d'investissement alimentant les PME en prêts ou en moyens de financement «mezzanine». Depuis 2003, le Fonds propose également des services de conseil et d'assistance technique, notamment auprès d'autorités nationales ou régionales qui souhaitent mettre en œuvre des mécanismes de capital-risque. Son expertise devient ainsi un produit à haute valeur ajoutée.

La part du lion des ressources gérées par le Fonds européen d'investissement continue à provenir de la BEI et du budget communautaire. La plupart des prises de participation sont financées par la banque, à travers les mécanismes européens pour les technologies 1 et 2 et le «mandat capital-risque», que le Fonds a repris en 2000. La Commission poursuit et élargit également ses mandats au FEI, dorénavant regroupés dans un «programme pluriannuel pour les entreprises» (2000-2006). Parmi les innovations, citons notamment la possibilité de garantir des opérations de micro-crédit. Un nouveau «programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité» couvrira les mandats de la Commission pendant la période 2007-2013. Non seulement il apportera plus de moyens au FEI, mais il lui permettra aussi d'autres possibilités de financement (par exemple la titrisation), ainsi que des interventions dans les pays candidats et les Balkans occidentaux. Depuis 2007, le Fonds est aussi chargé de la gestion de Jeremie, initiative conjointe du groupe BEI et de la Commission européenne qui permet aux

États membres et aux régions d'utiliser une partie de leurs fonds structurels pour constituer un éventail d'instruments financiers destinés à soutenir les petites entreprises. À côté des mandats de la BEI et de la Commission, le FEI reçoit en 2003 le premier mandat de la part d'un non-actionnaire : le ministère allemand de l'économie charge le FEI de mettre en œuvre l'«European Recovery Programme (ERP)-EIF Dachfonds», un «fonds de fonds» qui investit dans des fonds de capital-risque ciblant de très jeunes entreprises technologiques situées en Allemagne.

Les fonds propres du FEI sont relativement modestes par rapport à l'ensemble des ressources extérieures que lui apportent les mandats. Toutefois, au début de mai 2007, l'assemblée générale du Fonds a approuvé une augmentation de capital de 50 % (jusqu'à 3 milliards d'euros), qui représente un accroissement substantiel des fonds propres du FEI.

3.3. Dynamique des espaces et «nouvelles frontières»

Depuis les années 1980, les frontières de l'Europe ne cessent de se dilater, du fait des élargissements successifs. Ainsi l'action de la banque s'inscrit dans une dynamique des espaces qui s'étend bien au-delà des frontières de l'Union.

3.3.1. Les régions en retard de développement

La banque développe son action en faveur du développement régional depuis déjà trente années lorsque la relance du projet européen à travers

l'Acte unique et l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal invitent à une réflexion d'ensemble sur l'ampleur et les modalités à donner à cette politique. Le rapport de la banque pour l'année 1984 faisait déjà état de la persistance de disparités en matière de PIB par habitant, de taux de chômage ou de dotations en équipements¹¹⁰. Mais l'élargissement de janvier 1986 amplifie la tâche à accomplir : plus de 110 millions d'Européens résident désormais dans des régions où le PIB par habitant est inférieur de 20 % au PIB moyen de la Communauté (voir carte 11).

Le renforcement de la logique de concurrence que comporte l'Acte unique risque en outre d'accentuer ces disparités et légitime une relance de la politique régionale. C'est l'objectif du premier «paquet Delors», présenté au Conseil de ministres en février 1988 sous le titre «Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe», qui apparaît comme une réponse à ce défi. À travers la confirmation de ses missions par l'Acte unique, la BEI se trouve pleinement associée à cette priorité renforcée et redéployée¹¹¹.

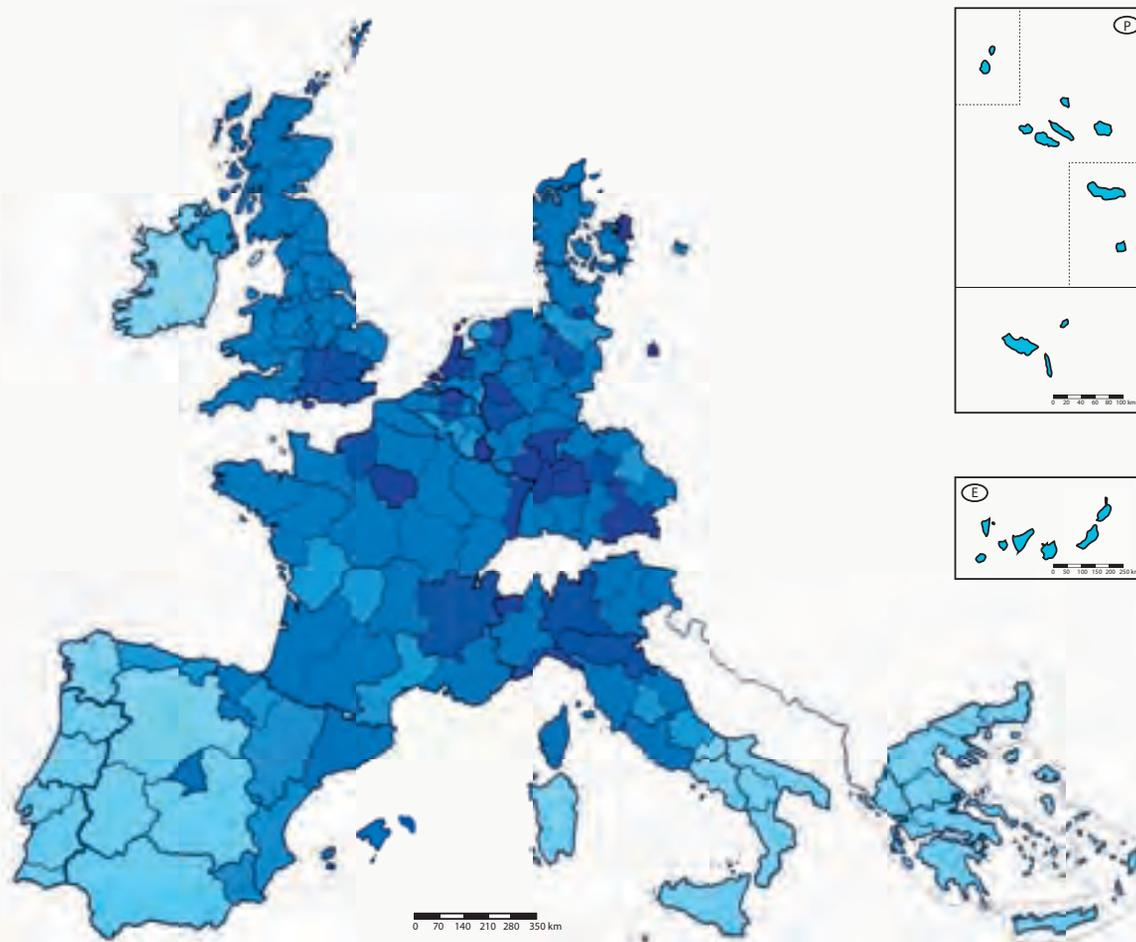
Les principales actions conduites au tournant des années 1980 sont encore nettement marquées par l'héritage des périodes antérieures, avec une double orientation prioritaire : la région méditerranéenne en retard de développement et les zones de reconversion. Les programmes intégrés méditerranéens (PIM) renouvellent cependant la démarche en mettant en œuvre une action portant sur un ensemble de territoires aux caractéristiques communes et sur plusieurs années. Le premier PIM s'étend sur la période 1986-1992 et concerne la Grèce, l'Italie et

¹¹⁰ BEI, *Rapport annuel 1984*, 1985, p. 28.

¹¹¹ L'Acte unique confirme les missions de la BEI qui doit «promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté» et «réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées».

Carte 11

Le PIB par habitant selon les régions (1986)



L'indice 100 correspond
à la moyenne communautaire



le sud de la France. Il détermine une coopération spécifique BEI-Commission, de sorte que 40 % des financements accordés dans le cadre des PIM prennent la forme de prêts¹¹². Les priorités définies en 1987 dans le cadre de la réforme des Fonds confirment cette orientation au bénéfice d'un espace méditerranéen élargi. L'effort de la BEI s'oriente massivement en faveur du Portugal, de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie. Pour le Portugal, les prêts de la BEI revêtent une très grande importance : en 1987, les projets soutenus par la banque représentent 11,3 % de l'investissement global du pays¹¹³.

Au total, les financements accordés par la banque au profit du développement régional jusqu'au début des années 1990 se concentrent sur les espaces en retard de développement de la zone méditerranéenne et de l'Irlande et sur les espaces en cours de reconversion industrielle situés plus au nord. Cette polarisation est volontaire, de sorte que, entre 1987 et 1989, les encours dans les régions les moins favorisées progressent plus vite que l'activité globale de la banque¹¹⁴. De même, la part des financements d'intérêt régional ne représentent en 1991 que le tiers ou le quart des opérations de la banque dans les pays du Benelux mais la totalité dans des pays comme le Portugal, la Grèce ou l'Irlande¹¹⁵.

Le traité sur l'Union européenne consolide les missions de la BEI en matière de développement régional et leur complémentarité avec les financements budgétaires. En 1992, la même logique prévaut donc qu'en 1987 : l'Union économique et

monétaire, prolongement du «grand marché» et génératrice de concurrence accentuée doit être accompagnée par une action renforcée en faveur des régions en retard de développement. En 1997 encore, alors que l'Union monétaire est à la veille d'être réalisée, la banque prend position en affirmant que «la réalisation de l'UEM à elle seule ne permettra pas de gommer les déséquilibres régionaux qui subsistent dans l'Union européenne et entre les pays participant à l'euro et ceux qui l'adopteront ultérieurement»¹¹⁶.

Le paquet Delors II vise ainsi à accompagner la mise en place de l'UEM par un nouveau développement des moyens des Fonds structurels. Le Conseil d'Édimbourg, en décembre 1992, décide également de la mise en place du Fonds de cohésion dont doivent bénéficier le Portugal, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne¹¹⁷. La plus grande partie des prêts de la banque sont donc d'année en année dirigés vers les zones éligibles à l'action des Fonds structurels, tandis que les financements conjoints avec la Commission se développent : entre 1989 et 1992, 20 % des prêts de la BEI sont associés à une subvention communautaire, chiffre qui passe à 31 % en 1994 et 39 % en 1995¹¹⁸. Un bilan des interventions de la BEI en faveur du développement régional dressé en 1999 établit que «depuis la mise en œuvre de la réforme des Fonds structurels en 1989, les prêts individuels accordés par la BEI pour le financement de projets situés dans des zones de développement régional se sont élevés à 104,4 milliards» et ont connu une croissance moyenne de 9 %

¹¹² BEI, *Rapport annuel 1985*, 1986, p. 18.

¹¹³ BEI, *Rapport annuel 1987*, 1988, p. 24.

¹¹⁴ BEI, *Rapport annuel 1989*, 1990, p. 19.

¹¹⁵ BEI, *Rapport annuel 1991*, 1992, p. 27.

¹¹⁶ BEI, *Rapport annuel 1997*, 1998, p. 11.

¹¹⁷ BEI, *Rapport annuel 1992*, 1993, p. 19 ; Idem, *Rapport annuel 1993*, 1994, p. 19.

¹¹⁸ BEI, *Rapport annuel 1995*, 1996, p. 24.

par an, supérieure à celle de l'ensemble des prêts signés (8 % par an)¹¹⁹. En tenant compte des prêts globaux, les financements de la BEI en faveur du développement régional atteignent 133 milliards en dix ans.

L'orientation régionale des prêts au cours des années 1990 prolonge les priorités des années 1980, avec toutefois une évolution significative : la double polarisation vers les pays méditerranéens et les zones de reconversion industrielle du nord de l'Europe est peu à peu remise en cause par les financements en faveur des Länder est de l'Allemagne qui prennent une importance rapidement croissante : 340 millions en 1991, 1 202 millions dès 1993¹²⁰. En 2001, une double polarisation se dessine en faveur de deux axes : les pays de la cohésion et le Mezzogiorno d'un côté, les Länder orientaux de l'Allemagne et les pays en cours d'adhésion de l'autre. Cette nouvelle polarisation s'affirme plus nettement à la veille de l'élargissement en 2003 : si l'on prend en compte les prêts individuels attribués dans les régions en retard de développement, qui atteignent 16,1 milliards, près de 80 % se partagent entre pays de la cohésion, Mezzogiorno et Länder orientaux¹²¹. Cette nouvelle géographie au sein de l'Union s'insère donc dans une dynamique d'ensemble dont la préparation de l'élargissement à l'Est constitue une composante majeure.

3.3.2. Intégrer l'Europe centrale et orientale

Si la banque accorde ses premiers prêts à la Pologne et à la Hongrie dès 1990, c'est la décision prise

par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 d'ouvrir les négociations d'adhésion avec dix nouveaux pays qui déterminèrent la croissance accélérée des interventions de la banque vers l'est de l'Europe jusqu'en 2004. La banque reçoit ainsi un mandat général couvrant l'ensemble de la région, fixant le montant de ses prêts à 3 520 millions pour la période janvier 1997 – janvier 2000, mandat auquel s'ajoute la mise en place d'un mécanisme de pré-adhésion mis sur pied par la banque sans garantie communautaire, d'un montant équivalent et expirant à la même date¹²². Ces deux dispositifs sont renouvelés, en 2000, à travers un nouveau mandat de l'Union européenne d'un montant de 8,7 milliards couvrant les années 2000-2007, tandis que la banque portait le montant de son mécanisme de pré-adhésion antérieur à 8,5 milliards pour la période 2000-2003. Dès lors, la BEI devient la principale source de financement extérieur pour l'ensemble des pays en voie d'adhésion et ses prêts, d'un montant annuel un peu inférieur à un milliard jusqu'en 1996, croissent ensuite à un rythme soutenu, pour atteindre 4,5 milliards d'euros en 2003. Au total, ce sont 25 milliards qui sont transférés par la banque en Europe centrale et orientale entre 1990 et 2004. Ces financements accompagnent l'action des programmes de l'Union européenne comme PHARE et ISPA. Conformément à une ligne qui ne fait que s'amplifier au cours de la période, les cofinancements entre la BEI et ces programmes s'intensifient, tandis que la coopération avec la BERD et les autres institutions financières internationales se développe également durant les années qui précèdent l'adhésion. Globalement, l'effort de financement de la banque se porte principalement sur les

¹¹⁹ BEI, *Rapport annuel 1999, 2000*, p. 13.

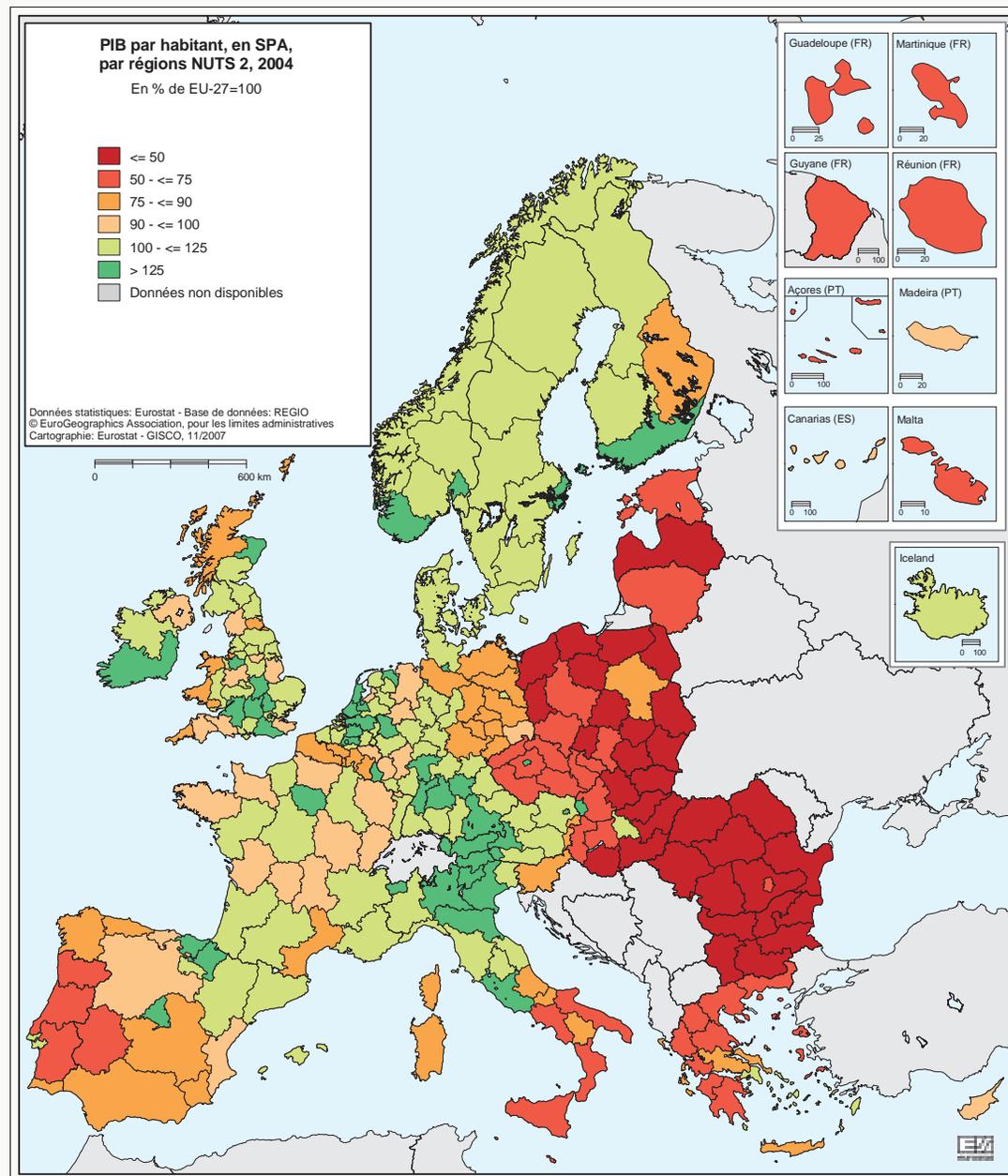
¹²⁰ BEI, *Rapport annuel 1993, 1994*, p. 41.

¹²¹ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2001, 2002*, p. 11 ; Idem, *Rapport d'activité 2003, 2004*, p. 11.

¹²² BEI, *Rapport annuel 1997, 1998*, p. 35.

Carte 12

Le PIB par habitant selon les régions (2004)





Inauguration de la FEMIP (Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat) de la BEI à Barcelone le 18 octobre 2002, en présence des ministres des finances des quinze pays de l'Union et des ministres des finances et de l'économie des douze pays partenaires méditerranéens. Sur la photo, de gauche à droite : Pedro Solbes, commissaire européen, Jordi Pujol, président de la Generalitat de Catalunya, Rodrigo Rato, ministre espagnol de l'économie, Philippe Maystadt, président de la BEI.

transports et les télécommunications, l'environnement, l'énergie, le capital humain, l'industrie – à travers l'accompagnement des investissements étrangers – et les PME. En réalité, au fur et à mesure que vient le moment de l'adhésion, la structure des financements destinés à la zone se rapproche de celle de l'ensemble des pays de l'Union européenne, tandis que, depuis 2002, la banque applique aux projets des nouveaux États membres les mêmes objectifs et critères qu'aux opérations réalisées chez les Quinze¹²³.

L'intégration de dix nouveaux membres en 2004 est cependant loin de mettre fin aux opérations de la banque en faveur de l'espace qu'ils constituent : l'action de la BEI en faveur des régions de l'Union en retard de développement concerne désormais 190 millions d'habitants, chiffre à comparer aux 110 millions de la fin des années 1980 après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal¹²⁴. Peut-on par ailleurs parler de rupture entre l'Union européenne actuelle et ses prolongements à l'Est ? Jusqu'à ce qu'ils deviennent pays membres, la banque développe au profit de la Bulgarie et de la Roumanie les mêmes instruments que pour les dix adhérents

précédents. Elle prolonge cette action à travers des financements croissants vers les pays candidats et les Balkans orientaux dans la perspective d'une intégration à plus long terme. Ces activités s'étendent aussi plus à l'Est vers la Russie, qui bénéficie d'un premier prêt en 2003 puis en faveur de l'Ukraine, de la Moldova, du Belarus puis de la région du Caucase méridional. En plus de la protection de l'environnement, il s'agit de mieux relier l'Union à ces régions à travers le prolongement de grands réseaux de transport, de télécommunications ou, surtout, d'énergie¹²⁵.

3.3.3. La Méditerranée

La banque, qui intervient en Méditerranée depuis la deuxième moitié des années 1970, a accompagné la politique de la Communauté au Maghreb, au Proche-Orient mais aussi à Malte et Chypre ainsi qu'en Yougoslavie, notamment dans le but de financer les infrastructures de transport terrestres entre la Grèce et la Communauté. Elle est également intervenue en Turquie depuis les années 1960. Son action s'y développe à travers une série de protocoles financiers

¹²³ Groupe BEI, *Rapport d'activité 2002, 2003*, p. 24.

¹²⁴ Groupe BEI, *Rapport annuel 2006*, vol. I, *Rapport d'activité, 2007*, p. 16.

¹²⁵ Groupe BEI, *Rapport annuel 2006*, vol. I, *Rapport d'activité, 2007*, p. 38-47.



Hôtel de classe internationale de 250 chambres co-financé par la BEI à Bethléem en 1998. Destiné à accueillir des voyageurs se rendant en Terre sainte, il s'agit du premier équipement de cette catégorie en Palestine.

Investir pour la paix : la BEI en Palestine

Quand les accords d'Oslo relancent le processus de paix israélo-palestinien à la fin de 1993, l'Union européenne décide de renforcer son aide au développement de l'économie palestinienne afin de soutenir ce progrès. Les financements communautaires prennent la forme de dons non remboursables provenant du budget communautaire et de prêts de la BEI.

En octobre 1995, la banque conclut un «accord de soutien» avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Entre cette date et 1999, elle signe dix-neuf prêts en faveur des territoires autonomes de Gaza et de Cisjordanie, pour un montant total de 230 millions d'euros et qui concernent aussi bien des travaux d'infrastructure que des PME ou des projets touristiques. En 2000, après la seconde intifada, l'effondrement de l'économie palestinienne oblige la BEI à interrompre ses interventions.

Cinq ans plus tard, après le retrait israélien de la bande de Gaza et la mise en œuvre du plan d'action Wolfensohn, la BEI reprend ses activités à Gaza et en Cisjordanie. Une attention particulière est réservée aux PME, qui occupent une place prédominante dans le secteur privé palestinien. La banque participe ainsi, avec le KfW et la Commission européenne, à la création du Fonds europalestinien de garantie du crédit (2005), destiné à fournir des subsides, des prêts et de l'assistance technique aux PME palestiniennes. L'activité économique en Palestine, et les possibilités de soutien de la part de la BEI, restent aujourd'hui largement dépendantes de l'évolution de la situation politique et des conditions de sécurité.

Arthe Van Laer



La BEI a participé, en 1998, au financement du projet Lesotho Highland Water, destiné à l'édification d'une série de grands équipements (barrages) ayant pour objet de transférer les eaux des montagnes du Lesotho vers des régions industrielles de la République sud-africaine déficitaires en eau. Il s'agit de l'un des plus grands équipements d'infrastructure réalisés en Afrique à la fin des années 1990. La BEI y a contribué à hauteur de 99 millions d'euros, couvrant ainsi près de 11 % du coût du projet.

périodiquement renégociés : 1982-1987, 1988-1991, etc. Les concours les plus importants bénéficient aux pays candidats que sont le Portugal et l'Espagne, jusqu'à leur adhésion en 1986. La Yougoslavie et la Turquie représentent les deux autres principaux bénéficiaires des prêts dans l'espace méditerranéen : ils évoluent entre 288 millions en 1982 et 525 millions en 1985. Le Maghreb et, au Proche-Orient, l'Égypte montent en puissance au cours de la deuxième moitié des années 1980 : entre 1988 et 1992, ils représentent à eux tous 60 % d'un volume de prêts de 1 606 millions accordés au bassin méditerranéen¹²⁶.

À partir de 1992 est mise en place une politique méditerranéenne rénovée qui combine une série de protocoles bilatéraux signés avec les différents pays partenaires, visant à soutenir le secteur productif et les réformes économiques, et un volet «hors protocole», consacré à la coopération horizontale à travers des projets à vocation régionale dans les secteurs du transport, de l'énergie, des télécommunications ou relatifs à l'environnement¹²⁷. Les activités de financement de la banque en direction du bassin méditerranéen sont une nouvelle fois relancées par la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone de novembre 1995. L'objectif pour

l'Union est d'accompagner le processus de paix au Proche-Orient en favorisant le dialogue et le développement régional, sous l'égide d'un vaste partenariat euro-méditerranéen. Le but à terme en est la mise en place d'une vaste zone de libre-échange dans cet espace à échéance de 2010¹²⁸. Même si ce projet a pu sembler très ambitieux, il n'est pas perdu de vue par la suite et détermine un effort croissant de la banque dans cette direction. La banque consacre à l'espace méditerranéen 5 890 millions d'euros entre 1998 et 2002, répartis entre la Turquie (1 628), le Maghreb (2 551) et le Proche-Orient (1 711). En octobre 2002, la banque réunit les ministres des finances des pays de l'Union et de leurs partenaires méditerranéens en vue d'une relance du processus de coopération. Elle débouche sur la création de la FEMIP (Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat) qui s'inscrit dans le prolongement du processus de Barcelone. La nouvelle facilité est fondamentalement orientée vers le renforcement du secteur privé, à travers le soutien aux initiatives locales, et l'accompagnement de l'investissement étranger direct, selon des modalités proches de celles employées à la même époque en Europe centrale. La démarche privilégie les entreprises,

¹²⁶ BEI, *Rapport annuel 1992*, 1993, p. 112.

¹²⁷ BEI, *Rapport annuel 1990*, 1991, p. 48-49.

¹²⁸ BEI, *Rapport annuel 1995*, 1996, p. 17.

les infrastructures, le capital humain et l'environnement. Elle se développe par une combinaison de prêts, notamment à travers des intermédiaires financiers locaux, et le financement de capital-risque. Entre 2002 et 2006, plus de 6 682 millions d'euros ont ainsi été mobilisés dont 2 791 millions en direction du Maghreb, 2 292 vers l'Égypte, et 1 609 vers les autres pays du Proche-Orient¹²⁹. Le mandat confié par le Conseil à la banque pour les années 2007-2013 doit permettre de doubler les sommes dirigées vers cette région.

3.3.4. Des ACP à l'Amérique latine et l'Asie : continuité et redéploiement d'une action

Au-delà de la Méditerranée, l'Afrique passe par une série de graves difficultés qui rendent l'appui de la BEI plus indispensable encore. La mise en œuvre des accords de Lomé II (1981-1985)¹³⁰ est en effet contemporaine de très graves difficultés pour les pays de la région : baisse des cours des matières premières d'exportation, détérioration des conditions climatiques, croissance économique ralentie, endettement extérieur excessif de certains pays. L'évolution du volume des prêts montre la difficulté de la banque à trouver des emplois correspondants à ses critères : 207 millions en 1981, 159 millions en 1982, 136 millions en 1983, cette succession étant suivie d'une reprise lente : 160 millions en 1984, année où l'on relève «un nombre restreint d'opportunités d'investissements»¹³¹, 235 l'année suivante. Dès lors, la banque ne peut engager dans le cadre de Lomé II que 82 % de son plafond d'intervention sur ressources propres (685 millions).

Un quart des financements de la période est par ailleurs consacré à la rénovation d'équipements industriels existants mais souvent arrêtés du fait des difficultés économiques. La convention de Lomé III (1986-1991) prolonge les actions de Lomé II, notamment en matière de réhabilitation d'outils de production¹³². Mais sa mise en œuvre révèle une fois de plus la difficulté à atteindre les plafonds autorisés : au total les concours de la banque se chiffrent à 1 347 millions, contre 969 pour Lomé II. Lomé IV, qui couvre les années 1991-2001, accentue l'effort antérieur en faveur du secteur privé, effort que prolongent encore les accords de Cotonou signés en 2003. La BEI se voit confier pour cinq ans par l'Union la mise en place d'une facilité d'investissement de 2 200 millions, gérée comme un fonds renouvelable, complétée par des prêts de la banque sur ressources propres d'un montant de 1 700 millions. L'essentiel doit aller à des investissements privés de petite taille dans le secteur productif et dans le domaine de la santé et de l'éducation. Des opérations de cette facilité d'investissement, la banque attend des retours afin de pouvoir en équilibrer les comptes et la faire évoluer en autonomie. C'est pourquoi ce quasi-fonds est géré par une structure autonome au sein de la banque, dont l'objet est d'«asseoir la BEI dans son rôle d'institution financière européenne de développement par l'octroi d'aides remboursables»¹³³.

Le développement de l'activité de la banque vers l'Asie et l'Amérique latine ne relève pas des mêmes problématiques qu'en Afrique, même si ces régions n'ont pas été indemnes de crises depuis les années

¹²⁹ Groupe BEI, *Rapport annuel 2006*, vol. III, *Rapport statistique*, 2007, p. 41.

¹³⁰ Revoir sur l'activité de la BEI en dehors de la Communauté depuis les années 1960 les chapitres 3 des deuxième et troisième parties de cet ouvrage.

¹³¹ BEI, *Rapport annuel 1984*, 1985, p. 71.

¹³² BEI, *Rapport annuel 1986*, 1987, p. 69.

¹³³ *Courrier ACP-UE*, mai-juin 2003.

1990. La banque y déploie une activité croissante depuis 1993, pour l'essentiel en appui du développement des activités des entreprises européennes : la géographie des prêts de la banque est presque un calque de celle des investissements directs européens dans ces deux continents (deux tiers en Amérique latine et un tiers en Asie entre 1993 et 2004, pour un montant de prêts de 3,5 milliards d'euros)¹³⁴.

L'action conduite par la banque depuis les années 1980 s'inscrit donc dans une dynamique des espaces dont les ruptures ne se superposent pas complètement à la déclinaison conventionnelle entre pays membres de l'Union, pays en voie d'adhésion et pays tiers. De fait, l'action de la banque au cours

de la période peut être interprétée comme participant de la diffusion d'un modèle de développement économique et social à travers une palette d'instruments qui dépasse largement le seul appui financier, notamment à travers une coopération plus étroite avec la Commission ou d'autres institutions. Le monde selon la BEI est donc constitué par un noyau central élargi en train d'être gagné au modèle économique et social du cœur de l'Union, des zones de voisinage vers lesquelles le modèle tend à se diffuser sous des formes nécessairement adaptées et des prolongements outre-mer où l'action de la banque est plus segmentée et relève parfois d'une démarche de plus en plus spécifique.

Éric Bussière avec Arthe Van Laer

¹³⁴ *Les financements de la BEI en Amérique latine et en Asie*, BEI, Luxembourg, 2005.



Partie V



L'identité d'une institution

Le difficile transfert de la BEI vers le Grand-Duché de Luxembourg



«Sentinelle placée à l'entrée du siège de la banque», la chaise géante de Magdalena Jetelova (République tchèque), est aussi le signe tangible de l'attention portée par celle-ci aux tendances qui se dessinent et s'épanouissent dans le domaine artistique. Participant à l'initiative Art in Kirchberg qui «offre l'occasion aux entreprises d'ouvrir leurs collections privées au public», la banque adhère à l'idée selon laquelle «l'art et la vie n'appartiennent plus à deux mondes distincts. L'art peut être vécu au quotidien et, à ce titre, peut-être ne devrait-il plus être confiné à la sphère privée ou aux espaces qui lui sont spécialement réservés». Plongeant ses racines dans la seconde moitié du XX^e siècle, la collection de la BEI, «centrée sur les différents pays de l'UE, constitue [...] une rétrospective de l'art en Europe»¹.

Quand le 2 mars 1965 le Conseil des ministres des affaires étrangères des six pays que comptent alors les Communautés européennes arrête les modalités qui régissent la fusion des trois exécutifs de la CECA, de la CEE et de l'Euratom, l'événement célébré comme un grand succès par les adeptes d'une intégration plus poussée provoque en revanche chez l'écrasante majorité des collaborateurs de la BEI des sentiments pour le moins mitigés. Encore est-ce s'exprimer d'une manière très mesurée. En réalité, sachant que les décisions des chefs de la diplomatie communautaire comportent entre autres la fermeture des bureaux de la BEI à Bruxelles et leur réaménagement dans la capitale du Grand-Duché, «plusieurs cadres dirigeants et un fort pourcentage des secrétaires» annoncent aussitôt leur démission. Ils n'ont franchement pas envie

de subir un transfert géographique jugé nuisible soit à leur carrière professionnelle ultérieure soit à leur situation de famille. Quant à ceux qui *nolens volens* acceptent de prendre le chemin de Luxembourg, ils partagent pour la plupart la sensation d'être bannis. L'expression n'est point exagérée. Elle reflète au contraire l'affliction d'un personnel qui, depuis le printemps 1958, s'était mis «au travail dans l'enthousiasme» en s'évertuant à donner à l'institution financière d'un genre tout à fait nouveau qu'était la BEI, un profil bien distinct. Mais ce personnel redoute de voir cette image de marque émergente désormais ternie sinon carrément anéantie par l'obligation d'œuvrer dans l'«isolement spirituel» d'une ville pas spécialement connue en ces temps-là pour être une cité ouverte au monde².

¹ Verhoeven, P., «Art in Kirchberg : l'art, un outil pour promouvoir la culture d'entreprise et la créativité», *BEI Information*, n° 129, 2007-4, p. 18.

² Archives BEI, 31.0069, boîte 1, conseil d'administration, 13 mars 1968 ; Ibidem, note pour Meyer-Cording, 16 mars 1965 ; Articles 0142, «La Banque européenne d'investissement», *L'Europe des Européens*, n° 20, 1976.

1.1. Levée de boucliers contre une délocalisation indésirable

Le personnel de la banque craint à vrai dire une catastrophe. Il «estime qu'il ne lui serait pas possible de travailler à Luxembourg dans des conditions raisonnables» à cause notamment de la rupture du contact intime tant avec la Commission européenne qu'avec certaines administrations spécialisées comme le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et le Fonds européen de développement (FED), ou encore des organismes ad hoc à l'exemple des comités d'association. Or, les échanges réguliers avec les dirigeants des différentes structures communautaires revêtent une grande

importance ; les couper ou les rendre moins suivis et moins individuels signifie par conséquent «mettre en péril le fonctionnement harmonieux de la banque». Du coup «l'éloignement de Bruxelles compromettrait également les relations [...] avec les six États [membres] par l'intermédiaire de leurs représentants permanents». La proximité spatiale avec le Coreper avait en fait, pendant les premières années de fonctionnement de la banque, permis d'optimiser considérablement la préparation des dossiers, ne serait-ce que parce qu'un accès direct aux délégations officielles des pays membres de la Communauté avait évité aux employés de l'institut de crédit d'effectuer maintes démarches dispendieuses à la fois en temps et en argent³.



La cantine au boulevard de Waterloo. L'esprit de corps développé par le personnel de la BEI durant les dix années de son séjour à Bruxelles est menacé par le départ à Luxembourg.

³ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, note verbale de Le Portz, 14 novembre 1963 ; Ibidem, 15.0008, Transfert éventuel du siège de la BEI à Luxembourg, 4 février 1964.



Le transfert à Luxembourg est ressenti par la plupart des collaborateurs de la BEI comme un bannissement dans un des coins les plus reculés d'Europe. Ci-contre, l'aéroport du Findel au début des années 1960.

La remarque est du reste valable a fortiori en ce qui concerne le volume sans cesse croissant des prêts contractés par la Grèce, la Turquie et les États africains et malgache. Tous ces pays signataires de traités d'association avec la CEE ont accrédité des missions diplomatiques auprès de la Commission à Bruxelles. Au Grand-Duché par contre, ils n'entretiennent ni ambassades ni légations. La gestion des affaires courantes donnerait ainsi lieu à des navettes sans fin, compliquées par surcroît en raison du caractère peu commode des liaisons routières et ferroviaires entre les deux métropoles belge et luxembourgeoise. À propos des moyens de transport, l'aérogare de Zaventem autorise «des relations rapides en toutes les directions et a facilité grandement la création d'un réseau de liens, faute duquel [la BEI] serait détournée de sa vocation propre». La piste

d'atterrissage du Findel offrirait-elle des horaires et un bouquet de vols aussi avantageux ? Le président Paride Formentini refuse d'y croire. Et il s'en irrite d'autant plus qu'à l'opposé des autres fonctionnaires européens, qui sont «essentiellement sédentaires», les agents supérieurs de son établissement sont «appelés à des déplacements fréquents»⁴ surtout en direction du bassin méditerranéen et de l'Afrique noire. Le trafic aérien embryonnaire à Luxembourg menace dès lors de leur compliquer inutilement la vie.

Pire ! Comme «toute banque vit des informations qu'elle se procure par les contacts quotidiens [...] de son personnel sur l'évolution des marchés financiers, les perspectives des différentes branches de l'économie, les possibilités de placement de

⁴ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, note sur les inconvénients qu'entraînerait un transfert à Luxembourg [...], 14 janvier 1964.

trésorerie, etc.», la délocalisation pourrait se solder par la «quasi-paralysie» des flux de communication indispensables. Les chefs de la BEI voient cette sinistre prémonition corroborée par le fait que la ville de Luxembourg ne possède encore «qu'apparemment et dans une faible mesure les caractères d'une place financière [et] bancaire à l'échelle internationale». Autrement dit, on risque tôt ou tard de s'y retrouver complètement marginalisé. En tout cas, on y serait privé de deux formidables sources de renseignements, à savoir les offices bruxellois de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et de la Fédération bancaire de la CEE. Grâce aux rapports de confiance mutuelle noués avec ces puissants lobbies, les dirigeants de la banque sont effectivement parvenus à parfaire la palette des indicateurs servant de base à leurs décisions financières. Inutile de préciser combien les confidences recueillies dans leurs conversations privées avec les élites du monde des affaires se révèlent parfois fort utiles. Les rencontres informelles avec les groupes de pression qui gravitent autour de la Commission européenne autorisent par ailleurs les hauts responsables de la BEI à pratiquer corrélativement une judicieuse auto-promotion en diffusant dans les milieux intéressés une présentation des plus positives de leur maison, et ce, d'une façon très ciblée, sans passer par le filtre de tierces personnes. À les entendre, rien de comparable ne serait possible au Grand-Duché. Il «ne s'y trouve même pas un journaliste de quelque renommée» dont on pourrait se servir utilement à des fins de propagande⁵!

Enfin, l'hostilité à l'égard d'un déménagement puise sa force dans l'expérience vécue par la banque.

Au cours des sept années de son existence, elle a par trois fois pâti des contrariétés inhérentes à la nécessité de plier bagages pour s'installer ailleurs. La première adresse au siège central de la Banque nationale de Belgique, rue du Bois Sauvage, à deux pas de la cathédrale Saint-Michel, avait dû être délaissée au bout de quelques mois seulement parce que le propriétaire de l'immeuble voulait récupérer au plus vite des bureaux provisoirement mis à la disposition de la BEI pour l'aider à démarrer ses activités en attendant de rejoindre sa propre demeure «en voie d'achèvement»⁶. C'était chose faite en octobre 1958, lorsque le gouvernement belge lui remit les clés du 11, Mont des Arts. L'emplacement était vraiment idéal. Il se situait en un endroit stratégique face à l'esplanade du Coudenberg et à proximité immédiate de la gare centrale, soit à quelques minutes à pied des principales banques bruxelloises. Qui plus est, les services rattachés au Conseil de ministres de la CEE occupaient un logement adjacent. Cette coïncidence heureuse est bien sûr de nature à rehausser l'attractivité exceptionnelle du site. Du moins au départ, car habiter à côté de ce voisin fameux allait rapidement s'avérer préjudiciable, d'une part parce que la banque était d'emblée limitée dans ses possibilités d'expansion, et d'autre part parce qu'elle fut bientôt confrontée aux besoins du secrétariat du Conseil. Faute d'espace pour installer ses employés de plus en plus nombreux, celui-ci invita la BEI à lui céder son local. Et les banquiers durent se remettre à la recherche d'un nouveau foyer. Leur choix se porta cette fois-ci sur une belle construction spacieuse dressée à l'angle du boulevard de Waterloo et de la place Jean Jacobs, près du Palais de justice. La bâtisse de neuf étages – elle avait hébergé

⁵ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, note verbale de Le Portz, 14 novembre 1963 et *ibidem*, note pour Meyer-Cording, 16 mars 1965.

⁶ Archives BEI, 6.1446, procès-verbal du comité de direction, 24 février 1958.

L'avis de Pietro Campilli au sujet du siège des Communautés en juin 1958

«La Communauté européenne devra nécessairement avoir une capitale qui soit en fait sa propre capitale et qui en ait toutes les qualités nécessaires tant pour son emplacement qu'au point de vue structurel et fonctionnel.

C'est pour cette raison que je souhaite la création d'un district européen caractérisé par un statut particulier et ayant sa propre physionomie par rapport aux capitales des États membres. Pour diverses raisons dont l'évidence rend superflue l'énumération, j'estime que l'emplacement du district européen devrait être choisi à proximité d'une grande ville capable de fournir l'infrastructure nécessaire pour intégrer les services indispensables au bon fonctionnement des institutions de la Communauté. J'ajoute que, en ce qui concerne la Banque européenne d'investissement, cette ville devra fournir toutes les facilités d'une place financière de premier ordre [...]».

Extrait d'une lettre de Pietro Campilli à Victor Larock, ministre belge des affaires étrangères, en réponse au courrier adressé par ce dernier le 31 mai 1958 pour solliciter son avis au sujet du siège des Communautés, 19 juin 1958, avis des présidents des Communautés européennes concernant le choix du siège des Communautés, Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique, 23 juin 1958, 615f/58 ao.

auparavant une compagnie d'assurances – devenait vacante au début du mois de février 1965 ..., c'est-à-dire tout juste une trentaine de jours avant que n'intervienne le verdict fatidique du 2 mars par lequel les six gouvernements ordonnent le départ pour Luxembourg !

Faut-il s'étonner si, dans ces conditions, Paride Formentini et ses adjoints Yves Le Portz et Ulrich Meyer-Cording sont consternés ? L'amertume suscitée par la nécessité d'être contraints à remballer les dossiers de la banque à peine après les avoir

sortis des cartons de déménagement n'est toutefois pas seule en cause. Elle se conjugue à l'abattement engendré par un constat d'échec difficile à admettre par les trois membres du comité de direction. Depuis l'instant où, un an et demi auparavant, les rumeurs relatives au déplacement possible du siège de leur institution s'étaient intensifiées, ils avaient sans relâche agi en coulisse afin de trouver un moyen pour déjouer les plans d'un transfert potentiel. Tantôt ils avaient essayé de mobiliser les gouverneurs de la banque – les ministres des finances des Six⁷ – en attirant leur attention sur les

⁷ Concernant les organes de direction de la BEI, se reporter au chapitre 2 «Hommes et structures», p. 289 et suiv.

Après les années passées au Mont des Arts, la banque déménage vers le boulevard de Waterloo, au pied du colossal palais de Justice conçu par Joseph Poelaert. Un mois plus tard, elle apprend que son transfert à Luxembourg est décidé.



«difficultés de fonctionnement extrêmement sérieuses» qu'entraînerait une décision imprudente en la matière ; tantôt ils avaient littéralement assiégé plusieurs personnalités de haut rang, dont le patron du Quai d'Orsay, Maurice Couve de Murville, son homologue néerlandais, Joseph Luns, et le représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne auprès de la Commission, Günther Harkort. En privé, ces messieurs s'étaient toujours montrés pleins de compréhension envers les doléances de l'institut de crédit, mais – à l'exception du ministre hollandais, qui à un moment donné plaida ouvertement en faveur d'un maintien du statu quo, avant de se raviser rapidement – personne n'avait pris



Édifié sur l'emplacement d'un ancien jardin public, le Mont des Arts fait l'objet d'un concours d'architecture lancé en 1937. Il abrite notamment le palais des congrès et la bibliothèque royale Albert I^{er} dont la construction s'étale de 1954 à 1969. C'est donc un chantier que, au quotidien, le personnel de la banque avait sous les yeux.



sur soi de défendre bec et ongles les intérêts de la BEI lors des tractations internationales⁸. La raison en est assez facile à comprendre : face aux enjeux politiques majeurs d'une question aussi complexe et délicate que la fusion des exécutifs européens, les desiderata de la banque ne faisaient décidément pas le poids.

1.2. Quand la grande politique européenne s'en mêle

La transformation institutionnelle de l'Europe unie et partant, la cause ultime du déplacement de la BEI à Luxembourg, est le résultat d'un processus

laborieux. Ses débuts remontent à la fin de 1959, quand le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe suggère – primo – de substituer un exécutif unique à la Haute Autorité de la CECA et aux deux Commissions respectivement de la CEE et de l'Euratom et – secundo – de fondre simultanément en un seul organe les trois Conseils de ministres qui fonctionnent séparément pour chacune des trois Communautés. Quoique le bénéfice de cette «réforme de façade»⁹ se situe davantage sur le plan médiatique que sur celui d'une rationalisation en profondeur des rouages collectifs, le concept de fusion fait son chemin. Un an plus tard, l'Assemblée parlementaire à Strasbourg s'en empare. Elle s'exprime non seulement en faveur

⁸ Archives BEL, 6.1446, conseil des gouverneurs, 10 février 1964 ; Ibidem 6.892, conseil d'administration, 13 mars 1968 ; Ibidem 31.0069, boîte 1, note manuscrite d'un diplomate du cabinet de Couve de Murville à Le Portz, 5 août 1964.

⁹ Dixit : chef de la délégation française au Conseil de ministres des 24-25 juillet 1961. Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman – Luxembourg (CERE), Fonds Borschette (ci-après FB), note [de Borschette] sur la fusion des exécutifs des Communautés, 2 septembre 1963.

de l'instauration d'une «Haute Commission commune», mais réclame en outre l'investiture de celle-ci par les députés européens. L'espoir d'obtenir par ce biais un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée se heurte pourtant à Charles de Gaulle qui aspire au contraire à bloquer l'extension des compétences des institutions communautaires à travers une réforme institutionnelle assurant la prééminence d'un nouveau Conseil des chefs d'État et de gouvernement (plan Fouchet).

Dans l'immédiat, cette politisation accentuée du dossier arrange le gouvernement luxembourgeois dirigé par Pierre Werner. Aussi longtemps que Paris refuse d'entrer dans le jeu de ses partenaires, les grand-ducaux peuvent se retrancher derrière la France pour prévenir un réagencement de l'organigramme européen dont, à leur tour, ils ne veulent pas. Leurs réticences émanent bien sûr de motivations différentes de celles du général de Gaulle. À l'encontre du président de la V^e République, ils ne cherchent nullement à entraver le processus d'intégration en soi. Ils s'inquiètent uniquement des répercussions néfastes d'une initiative dont ils savent qu'elle se terminera «inévitavelmente et inéluctablement» par la disparition de la Haute Autorité, le fleuron des institutions de la toute première Communauté du plan Schuman qui, à titre de «lieu de travail provisoire», avait élu son domicile à Luxembourg en août 1952. Il est vrai que Werner et ses coéquipiers – en tête son ministre des relations extérieures, Eugène Schaus, et Albert Borschette, le délégué national au Coreper – sont conscients de ce que l'exécutif de la CECA «a vu diminuer successivement et son prestige et ses pouvoirs»¹⁰ ;

toujours est-il que sa suppression pure et simple au profit d'une Commission unique établie à Bruxelles constituerait un tort immense pour leur pays.

Comment faut-il comprendre cette position apparemment contradictoire ? Jusqu'au début des années 1950, le monde ne prêtait guère attention au Luxembourg. Les ambassadeurs étrangers y accrédités se comptaient sur les doigts d'une main, et les correspondants des grands quotidiens internationaux qui s'y égaraient parfois n'étaient guère plus nombreux. L'entrée en vigueur du pool du charbon et de l'acier modifie radicalement cette situation. Du jour au lendemain, le nom du Grand-Duché se retrouve à la une des organes de presse les plus illustres ; sa capitale voit défiler des missions diplomatiques, des délégations parlementaires, des députations de syndicats ouvriers, etc. Toutes accourent pour faire la découverte du laboratoire de la construction européenne et, de ce fait, du pays qui avait accueilli la vedette des institutions novatrices. Un ressortissant d'une grande nation éprouve peut-être du mal à apprécier à sa juste valeur le gain à retirer d'une telle publicité. Dans un petit État contraint à affirmer et à réaffirmer en permanence son existence, la quête de reconnaissance revêt en revanche une dimension vitale. D'où le prix attaché par Werner et ses compatriotes à la préservation, coûte que coûte, de l'équation dérivée d'une formule jadis forgée par Jean Monnet : Luxembourg = «carrefour de l'Europe»¹¹.

Le spectre d'un refoulement dans l'insignifiance est au demeurant accompagné d'un danger de loin plus concret et imminent. L'absorption de la Haute

¹⁰ CERE, FB, notice manuscrite [de Borschette] ; Ibidem, Borschette à Schaus, 15 février 1964.

¹¹ Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 434. Voir aussi Schirtz-Croisé, E., «La bataille des sièges (1950-1958)», *Le Luxembourg face à la construction européenne. Luxembourg und die europäische Einigung*, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, Luxembourg, 1996, p. 67-104.



«Eugène sur le rocher du dragon». Eugène Schaus défend la forteresse de Luxembourg et son «trésor européen» à la fois contre la République française, qui refuse d'accepter le transfert du Parlement de Strasbourg, et Bruxelles, qui menace de devenir le grand gagnant de la fusion des exécutifs aux dépens du Grand-Duché.

Autorité par un exécutif unique ne manquerait pas d'entraîner une hémorragie de fonctionnaires amenés, bon gré mal gré, à partir en Belgique. Environ deux tiers du corps des fonctionnaires européens résidant au Grand-Duché seraient concernés. Ensemble avec leurs familles, ils représentent à peu près 4 000 consommateurs dont le haut pouvoir d'achat a fini par faire une clientèle appréciée du commerce régional. Grâce à leur présence, la vie culturelle s'était visiblement animée ; leur cosmopolitisme et leurs opinions souvent modernistes ont également stimulé une certaine ouverture qui enfin commence à sortir le pays de sa torpeur. Tous ces acquis allaient-ils s'évaporer ? La «ville de Luxembourg redeviendra-t-elle une capitale miniature et

une ville de province» ? Le Premier ministre et son cabinet n'ont pas envie d'attendre que la réponse à ces interrogations angoissantes confirme leurs mauvais pressentiments. Face au péril d'une diminution de la position de leur pays «tant du point de vue politique que du point de vue économique», ils sont déterminés à «défendre en toute franchise et sans ambiguïté [leurs] intérêts nationaux»¹².

Ce combat s'intensifie sensiblement à partir de l'automne 1963 sous l'emprise de deux évolutions parallèles. D'un côté, Paris vient de modifier ses options. Le général de Gaulle, sous certaines réserves, est dorénavant prêt à négocier la fusion. D'un autre côté, le revirement de l'Élysée ragailardit les

¹² CERE, FB, rapport des représentants permanents, 18 décembre 1963 ; Ibidem, Borschette à Schaus, 21 octobre 1963.

En procédant, au début des années 1960, à l'aménagement du Kirchberg, l'État grand-ducal investit des sommes considérables dans le développement des infrastructures communautaires. Inutile de préciser que les ministres Schaus et Werner entendent dès lors rentabiliser au mieux leurs efforts en attirant dans le pays un maximum de fonctionnaires européens.

partisans de l'Europe unie. À la suite des difficultés des derniers mois (échec du plan Fouchet, veto français à l'adhésion britannique, etc.), ils souhaitent plus que jamais se servir des «avantages psychologiques» du remaniement institutionnel dans le but d'orchestrer «une relance communautaire». Il s'ensuit une fragilisation notoire de la position des grand-ducaux. Schaus, Borschette et Werner se retrouvent à proprement parler au pied du mur. Entièrement isolés, la seule arme qui leur reste est leur aptitude à «embêter»¹³ les autres afin d'en obtenir un maximum de concessions.

Les moyens mis en œuvre sont donc au-dessus de tout soupçon. Il en est de même des fins à réaliser. Dès la première heure, les Luxembourgeois signifient au Coreper entre-temps saisi d'une étude de la question qu'il faudra impérativement prévoir à la fois un ersatz de prestige et un dédommagement matériel. Bref, ils revendiquent l'implantation d'un organe politique susceptible d'exercer une attractivité comparable au rayonnement de la Haute Autorité sacrifiée sur l'autel de la réforme, et, accessoirement, des services communautaires dont les effectifs permettent de contrebalancer tant soit peu le nombre des fonctionnaires CECA partis pour Bruxelles dans la foulée de l'opération. Or, tandis que, pour des raisons tactiques, Borschette recommande de rester dans l'expectative, Schaus «prend l'offensive». «Tourmenté [par] l'éventualité que le problème du siège ne devînt un thème majeur de la campagne électorale» des législatives programmées au Grand-Duché pour le mois de juin 1964, le chef de la diplomatie proclame devant tout le monde qu'à l'avenir les sessions plénières du Parlement européen devraient se tenir à Luxembourg !

La fuite en avant est lourde de conséquences. Elle mène droit à l'impasse totale car, très vite, il apparaît que de Gaulle ne renoncera jamais à Strasbourg, tandis que les Belges, les Hollandais, les Italiens et les Allemands n'osent point braver la France de peur d'importuner le général de Gaulle à cause du «petit» Grand-Duché. Werner, qui se sent «personnellement engagé jusqu'au cou dans cette affaire» parce qu'il a cautionné la façon d'agir de son ministre, assume alors ses responsabilités. Au lendemain des élections – Schaus et son parti ayant été refoulés dans l'opposition – il forme un nouveau cabinet au sein duquel, outre la présidence et le portefeuille des finances, il s'attribue celui des relations internationales pour la durée des négociations sur le siège. Tout son art consistera désormais à peaufiner la «formule magique» qui permettra au Luxembourg de se tirer d'embarras sans perdre la face¹⁴. Et c'est exactement dans ce contexte que la Banque européenne d'investissement est soudain propulsée au rang d'une composante clé du marchandage destiné à débloquer un dialogue à Six totalement fourvoyé.

Dans les conversations de couloir au Coreper, on avait certes évoqué la BEI une première fois en octobre 1963. À ce qu'il semble, la proposition de s'en servir comme d'une monnaie d'échange pour apaiser les grand-ducaux avait été avancée par le représentant permanent Harkort ! Quant à Borschette, il s'était au départ montré peu enthousiaste. «Objectivement» – avait-il exposé à son confrère allemand – «on peut avoir des doutes sur l'opportunité d'une telle mesure, Luxembourg n'étant pas une place bancaire»¹⁵. Par ailleurs l'institut européen de crédit serait de toute manière à ranger sous la rubrique des

¹³ Dixit Borschette. CERE, FB, entrevue officieuse au domicile privé de Spierenburg, 7 décembre 1963.

¹⁴ Werner, P., *Itinéraires luxembourgeois et européens*, t. II, ISP, Luxembourg, 1991, p. 50 et 52 ; CERE, FB, Borschette à Wellenstein, 28 janvier 1964.

¹⁵ CERE, FB, Borschette à Schaus, 21 octobre 1963.



pures compensations matérielles, ... encore que ses 120 fonctionnaires ne formeraient qu'un appoint mineur. Peu à peu les réticences initiales se métamorphosent néanmoins en une approche résolument positive. L'introduction récente de la *interest equalization tax* aux États-Unis et l'éclosion consécutive des euro-marchés y ont certainement contribué. Borschette et Werner flairent immédiatement le potentiel qui s'en dégage pour développer le secteur financier luxembourgeois. Envisagée sous cet angle de vue, une mainmise sur la BEI s'avérerait de bon augure. Ne ferait-elle pas une excellente « locomotive » capable d'attirer d'autres banques ?

Au souci d'accélérer la diversification économique nationale s'ajoutent des considérations d'ordre stratégique. En effet, après avoir exclu une délocalisation de l'Assemblée commune, la France se doit de produire une solution de rechange. Couve de Murville songe à la tenue d'un certain nombre de Conseils des ministres dans la capitale du Grand-Duché. L'offre « permettrait à Luxembourg de trouver sa place au grand soleil et constituerait pour cette ville [...] un avantage par rapport à la lumière tremblotante et vacillante de la Communauté européenne du charbon et de l'acier »¹⁶. Quitte à entériner plus tard la suggestion du Quai d'Orsay,

¹⁶ Dixit Jean-Marc Boegner, délégué français au Coreper. CERE, FB, Borschette à Werner, 15 janvier 1965.



Les deux principaux antagonistes de la « bataille du siège » : Paride Formentini et Pierre Werner.

Werner, pour l'instant, se déclare insatisfait. Son rejet est doublement motivé. D'abord il doit essayer de faire monter les enchères afin de parer aux attaques de Schaus, qui s'est mis dans l'intervalle à tirer à boulets rouges sur le gouvernement accusé de « capituler » devant les égoïsmes du puissant voisin français¹⁷. Ensuite le Premier ministre s'émeut des manœuvres du Coreper. D'aucuns s'y ingénient à neutraliser l'opposition du Grand-Duché en lui attribuant tantôt des organismes fantômes qui

n'existent encore qu'à l'état d'ébauches, tantôt un bric-à-brac de départements administratifs qu'à la prochaine occasion, sous prétexte d'une rationalisation des travaux de la Commission unique, on lui enlèverait à nouveau. Werner veut et du solide et des garanties. Mais comment concilier cette multitude d'exigences, qui sont autant de conditions sine qua non, sans le respect desquelles son gouvernement ne peut ni ne veut retirer le « *non possumus* »¹⁸ opposé à la fusion.

¹⁷ Voir différents articles du *Letzeburger Journal*, entre autres les 30 janvier, 26 février et 6 mars 1965.

¹⁸ CERE, FB, discours de Werner devant la Chambre des députés, 24 février 1965.

Borschette découvre l'échappatoire tant recherchée. Il est le premier à s'apercevoir «que le transfert de la Banque européenne d'investissement à Luxembourg constitue, en raison de la nature de cet organe, un élément propre à faciliter l'accord sur une solution globale». Son plan repose sur l'idée qu'il suffit d'opérer un regroupement de services qui façonnent «des ensembles homogènes à compétence délimitée» – en l'occurrence, dans le domaine financier et monétaire – afin d'en faire un «pôle d'attraction» (on parle aussi d'un «pivot») autour duquel se cristallisent d'autres activités du même type. Les avantages du procédé sont patents.

Premièrement, moyennant la création d'un lien organique entre la BEI placée au centre d'instances qui poursuivent des occupations comparables au sens large du terme, on introduit ipso facto un certain «rôle que le Luxembourg pourrait jouer dans l'ensemble de[s] institutions communautaires»¹⁹. La vocation de la capitale du pays comme siège européen gagne par conséquent en substance.

Deuxièmement, le principe de base inventé par Borschette se laisse aisément transposer sur le plan judiciaire par exemple. À l'instar de ce que la banque représente pour le secteur des finances, la Cour de justice commune censée rester à Luxembourg peut ainsi devenir le noyau autour duquel graviteraient des agences juridictionnelles ou para-juridictionnelles telles l'office de contrôle des règles de la concurrence. Au lieu d'un compromis «arbitraire» né au gré du hasard, les compensations attribuées au Grand-Duché forment de la sorte un ensemble cohérent d'autant plus facile à

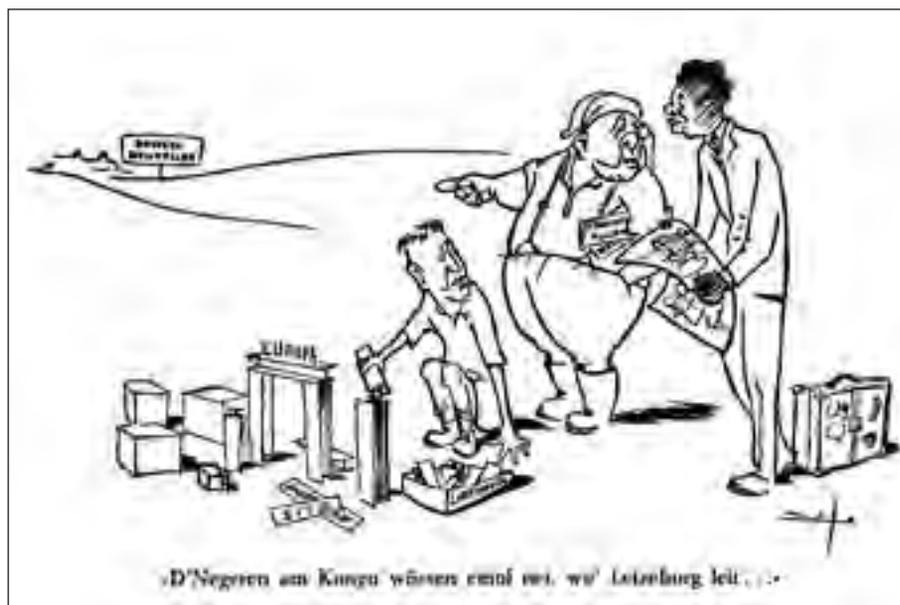
défendre qu'il fonctionne «d'une façon autonome», en dehors de l'exécutif unique de Bruxelles.

Troisièmement, conformément à leur définition, les pivots sont «des unités dynamiques susceptibles de se développer à l'avenir». Werner est très confiant à cet égard. Son intention de transformer la BEI en une espèce de cheval de bataille pour la conquête du nouvel univers européen implanté au Luxembourg s'inspire de sa ferme conviction qu'à l'avenir le marché commun sera dominé par une «coopération monétaire plus serrée». Aussi brigue-t-il passagèrement un rattachement du Fonds européen de développement à la banque, voire l'instauration d'une «direction générale financière» indépendante qui se chargerait de la gestion des trois Fonds communautaires : FED, Fonds social européen (FSE) et FEOGA, ce dernier en pleine expansion depuis le lancement de la politique agricole commune. Les projets du Premier ministre à propos du Comité monétaire s'inscrivent dans la même lignée. Il veut à tout prix «empêcher que par un développement ultérieur de la politique monétaire, il se crée des institutions implantées dans un autre lieu que celui où se trouve la banque et conduisant de ce fait à la création possible d'un institut de réserve monétaire européen qui n'est pas notre banque et qui réduirait en conséquence les chances de développement de celle-ci»²⁰.

La technique employée par le chef de gouvernement pour exploiter à fond la préoccupation des Cinq à ne pas faire violence au plus petit membre de la CEE en lui imposant un «diktat», provoque

¹⁹ CERE, FB, note des représentants permanents, 12 octobre 1964 ; Ibidem, Projet de mémorandum, début 1965 ; Ibidem, Conseils CECA 95^{ème} / CE 158^{ème}, O.J.II 4, vol. 1131, 2 février 1965.

²⁰ CERE, FB, réunions restreintes des Conseils du 10-12 novembre 1964 ; Ibidem, Borschette à Werner, 8 octobre 1964 ; Ibidem, Réunion restreinte du Conseil du 2 février 1965 ; Ibidem, Mémorandum «Comité monétaire».



«Les nègres du Congo ne savent même pas où se trouve Luxembourg...». – «Les remous créés à ce sujet dans les milieux africains à Bruxelles» constituent un des arguments invoqués contre l'idée de Werner de rattacher le FED à la BEI.

une réaction musclée de Walter Hallstein. Le président de la Commission avait jusqu'alors fait preuve d'une grande retenue. Les appétits excessifs de Werner l'obligent à quitter sa réserve. Il s'oppose à la transaction envisagée car il considère que rattacher la comptabilité des aides rurales et du FED à la BEI reviendrait à saborder le département de Sicco Mansholt, d'une part, dévier le «sang qui coule dans les veines de la direction générale d'outre-mer», d'autre part.

Aux bords de la Seine, on en profite pour renâcler également à la requête des grand-ducaux d'introduire dans les textes officiels un passage formel aux termes duquel tous les organismes dont «les activités correspondent à celles définies à l'article 130 du traité instituant la CEE» devraient désormais être rassemblés à Luxembourg. Paris préfère s'en tenir à

la «situation de fait». Ses diplomates ne voudraient en aucun cas «s'engager sur des demandes imprécises visant des situations qui pourraient se présenter à l'avenir». Au Coreper, personne n'est dupe. La France gaulliste redoute en réalité qu'un jour le paragraphe incriminé ne puisse fournir à la Commission un subterfuge pour porter sur les fonds baptismaux des institutions nouvelles qui élargiraient les compétences de la Communauté²¹ !

De guerre lasse, Werner et Borschette lâchent finalement prise après plus de dix-huit mois «de démarches agaçantes pour nos partenaires et quelque peu humiliantes pour nous-mêmes». Lors de la rencontre décisive avec leurs collègues européens, le 2 mars 1965, ils donnent leur aval à un arrangement des plus respectables. En dehors du Conseil de ministres – qui tient ses sessions à Luxembourg pendant

²¹ CERE, FB, Borschette à Werner, 22 juillet 1964 ; Ibidem, Propos rapportés par le représentant permanent belge ; Ibidem, Réactions provoquées par le memorandum [luxembourgeois] ..., fin février 1965.

les mois d'avril, de juin et d'octobre et qui est supposé procurer au pays des «manchettes plusieurs fois par an dans la presse mondiale» – ils réussissent, entre autres, à maintenir au Grand-Duché les services d'investissement et du prélèvement de la CECA, à y attirer le Comité monétaire (partagé avec Bruxelles) et à obtenir une promesse vague au sujet «d'autres organismes et services communautaires, particulièrement dans le domaine financier»²². La notion du pilier bancaire et financier européen se trouve ainsi merveilleusement consolidée. Compte tenu du triple avantage susmentionné, les excellentes perspectives de développement de la BEI débouchent par la force des choses sur un atout crucial : à brève échéance, «la Banque européenne d'investissement constituera non seulement une compensation matérielle, mais aussi politique»²³ ! Le chef du gouvernement s'en félicite. Que lui faut-il de plus pour satisfaire l'amour propre de ses compatriotes ..., et couper court aux critiques de son ancien ministre des affaires étrangères ?

1.3. Ce n'est que le provisoire qui dure

L'importance politique – intérieure et extérieure – acquise par le dossier de la BEI durant la phase terminale des entretiens à Six pousse en bonne logique Werner à insister sur une prompt application des décisions arrêtées le 2 mars. Comme le Premier ministre aimerait «réserv[er] à la banque un immeuble digne d'une institution bancaire internationale», il invite le président Formentini à venir le consulter d'urgence. Plusieurs questions

fondamentales restent à élucider. Étant donné que les autorités luxembourgeoises préfèrent d'office édifier un bâtiment nouveau, il faudrait notamment convenir le plus tôt possible d'un emplacement. On devrait à la même occasion discuter aussi de l'aménagement de l'immeuble qui servira de résidence temporaire, car Werner «n'entend pas que la BEI invoque l'achèvement de la construction du nouvel immeuble [...] à Luxembourg, pour y retarder sa venue»²⁴. La hâte des grand-ducaux contraste singulièrement avec l'inertie du comité de direction de l'institut de crédit. Ses menées dilatoires favorisées par la crise de la «chaise vide» lui valent un répit de près de trois années. Mais ce délai ressemble à une victoire à la Pyrrhus. Lorsqu'en septembre 1968 Formentini et les siens n'ont plus d'autre ressource que de s'exécuter, il apparaît que leurs combats d'arrière-garde ont en définitive eu comme unique résultat de prolonger inutilement la période pendant laquelle leurs subordonnés sont astreints à occuper des locaux de fortune.

La patience des collaborateurs de la banque est en fait mise à rude épreuve. Dès son débarquement au Grand-Duché, le personnel est confronté à une situation impossible où le manque de place est roi, et l'improvisation reine. Nonobstant son allure somptueuse, l'immeuble principal qui lui est alloué par les autorités nationales laisse beaucoup à désirer : le 2, place de Metz – l'édifice abritait jusque-là le quartier général de la Haute Autorité – ne répond guère aux besoins d'un établissement financier moderne. Derrière une façade Belle Époque, l'intérieur offre un «aspect général [...] plutôt sévère. Les couloirs

²² CERE, FB, Borschette à Werner, 23 novembre 1964 ; Ibidem, Borschette à Schaus, 20 novembre 1963 ; Ibidem, Article 10 de la «Décision des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions ...». Annexe au traité de fusion du 8 avril 1965.

²³ CERE, FB, Borschette à Schaus, 15 février 1964, op. cit.

²⁴ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, note [de Lenaert] au comité de direction, 31 janvier 1966.

sont hauts et étroits, des canalisations courent le long des murs, le sol est en aggloméré de céramique, l'éclairage est insuffisant»²⁵. En outre, la construction originairement conçue pour les besoins d'une administration des chemins de fer manque de salles de conférence appropriées. Puis, avec ses 117 bureaux, la bâtisse est de prime abord trop étroite pour caser l'ensemble des services. Il faut donc se procurer de la surface d'appoint. Dans un premier temps la location d'un immeuble particulier sis à la rue Goethe fait l'affaire. Mais la vingtaine de pièces supplémentaires qui s'y trouvent affichent complet en un clin d'œil de sorte que, par étapes successives, il faut prendre à bail dans la même artère une deuxième, ensuite une troisième, une quatrième et une cinquième maison individuelle. À l'exception des numéros 19 et 21, aucun de ces logements n'est contigu. Si on veut donc se rendre d'un département à un autre, il faut passer le pardessus s'il pleut ou le manteau quand il fait froid. À l'opposé, les cinq adresses ont au moins le double mérite d'être toutes proches l'une de l'autre et de se situer à deux pas du siège central de la banque en face du pont Adolphe.

Le critère de la proximité est cependant de plus en plus difficile à respecter. Avec un accroissement annuel moyen des effectifs de 7 % et l'arrivée en bloc d'une cinquantaine de recrues anglaises, irlandaises et danoises au lendemain du premier élargissement des Communautés européennes, la BEI franchit vite le cap des trois cents employés. Le gonflement du nombre des agents se traduit dès lors par une atomisation accentuée des offices disséminés, en dehors des infrastructures déjà citées, dans deux résidences au boulevard de la Pétrusse, quelques mètres carrés loués au 14 avenue de la Gare, et plusieurs appartements

occupés rue Bourbon. La mauvaise passe incite même le comité de direction à méditer sérieusement d'échafauder «dans la cour de l'immeuble de la place de Metz un bâtiment préfabriqué»²⁶, dans le style conteneurs, qui permettrait de parer au plus pressé en offrant de la place à quatre-vingts commis ! Autant dire que les conditions de travail commencent à devenir franchement catastrophiques. La cohésion interne de la banque menace d'en pâtir. Sans parler des difficultés strictement techniques de coordination et de communication entre les différents départements dispersés à travers le quartier de la gare, il est évidemment des plus difficiles d'éveiller un esprit de corps entre des employés qui se rencontrent rarement. Tout le monde attend ainsi avec la plus grande impatience l'inauguration de l'édifice flambant neuf au plateau du Kirchberg.

Déjà six mois avant de quitter Bruxelles, les dirigeants de la banque avaient exprimé un préjugé favorable relatif à une implantation au quartier européen en train de s'étendre sur la bordure nord-est de la capitale du Grand-Duché. Dans ces circonstances, un groupe de plénipotentiaires avait timidement entamé des pourparlers préliminaires en vue de sonder les modalités de cession d'un terrain. Mais la procédure enclenchée est suspendue au bout d'un an. À ce moment, une alternative a priori fort séduisante se présente soudain : la Kredietbank-Luxembourg caresse l'intention de se débarrasser d'un immeuble qu'elle possède en plein centre ville. La BEI est sur le qui-vive. Elle s'empare aussitôt d'une option d'achat «exclusive»²⁷.

L'attrait de l'opération découle de l'emplacement du bâtiment en question. Il se trouve à côté de l'ancien

²⁵ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, note pour le comité de direction, janvier 1968.

²⁶ Archives BEI, 6.1447, note au comité de direction, 18 octobre 1971.

²⁷ Archives BEI, 15.C4 R/8, note au comité de direction, 13 février 1976.

Un des soucis majeurs du personnel et de la direction de la banque : où garer les voitures ? Les emplacements de parking autour du siège de la place de Metz étant plutôt clairsemés, c'était un argument complémentaire pour déménager au Kirchberg.





Casino ayant servi de mess aux fonctionnaires du plan Schuman et que son propriétaire – l'État luxembourgeois – avait de toute manière proposé aux banquiers au cas où une installation au Kirchberg ne leur conviendrait pas. Or, comme des investigations discrètes font entrevoir que d'autres voisins seraient enclins à vendre à leur tour, il s'en dégage des «horizons» prometteurs. La BEI aurait la latitude d'acquérir l'intégralité du pâté de maisons situé entre le boulevard Roosevelt et la rue Notre-Dame, et délimité aux deux extrémités par le boulevard Royal et la rue Philippe II, soit un ensemble d'environ 100 m de long sur 15 m de large. En y dressant un complexe à sept étages, on créerait un volume capable d'héberger confortablement 400 collaborateurs.

Que faire dans ces conditions ? Les responsables de la banque hésitent longtemps. Une situation en ville serait bien entendu nettement plus «prestigieuse». Elle fournirait également une série de «facilités d'accès» aux visiteurs, par exemple en vertu de la proximité de la gare ferroviaire ou des hôtels et des restaurants de la capitale. Elle rencontrerait par-dessus le marché les vœux d'une majorité des employés consultés sur la question. Leur faveur va indubitablement au projet Roosevelt qui confère à la plupart d'entre eux «le sentiment d'être incorporé[s] dans

la vie de la cité» tandis qu'un transfert au Kirchberg à l'époque encore passablement désert suscite la crainte d'un «isolement». Pourtant, sur recommandation du président, le conseil d'administration de la BEI se prononce en décembre 1970 contre un maintien des activités au cœur de la ville. Ce choix prend non seulement en considération l'avis de «certains membres du personnel ayant des enfants en âge scolaire [et qui] préfèrent le Kirchberg en raison de la proximité de la [future] école européenne» ; il est avant tout motivé par trois réflexions d'ordre pratique. Aux embouteillages en centre urbain, les administrateurs préfèrent la «circulation fluide» à destination et en provenance du nouveau quartier européen où on pourra du reste installer des parkings à discrétion. C'est un argument qui pèse, à une époque où la voiture individuelle représente le symbole par excellence de la réussite sociale. Les surfaces disponibles au Kirchberg sont par ailleurs énormes. Elles offrent à tout moment de «grandes possibilités d'extension» si les effectifs de la banque devaient continuer à augmenter. Enfin, la différence de coût s'annonce substantielle, entre autres puisqu'une construction en rase campagne revient moins cher du fait qu'on évite un certain nombre de frais comme la démolition préalable de bâtisses existantes ou l'organisation plus difficile des chantiers dans un milieu

Le projet «Roosevelt» amène en 1970 la BEI à acheter la maison située à gauche de l'ancien Casino. Pendant plusieurs années, cet immeuble sert de centre de formation du personnel. La banque y organise aussi ses réceptions officielles en attendant l'achèvement du nouveau siège.

citadin densément peuplé²⁸. Ce dernier facteur est sans nul doute déterminant.

Le retour au projet initial ne va toutefois pas non plus sans difficultés ni débours imprévus. D'abord le Fonds d'urbanisation du plateau du Kirchberg réserve à Formentini une surprise désagréable. Alors que le président et ses collègues supposaient que le gouvernement grand-ducal mettrait le terrain d'assiette du nouvel immeuble «gratuitement à la disposition de la banque», comme cela se pratique d'ordinaire pour des constructions réalisées au profit d'organismes internationaux, le Fonds souligne qu'il avait dû acheter la parcelle à des particuliers expropriés pour cause d'utilité publique. Il devait par conséquent équilibrer son budget et partant, exiger un remboursement. L'incident est d'autant plus pénible que le diplomate Guy de Muysers du comité de coordination pour l'installation des institutions européennes à Luxembourg et Pierre Guill, le directeur de la Caisse d'épargne de l'État et administrateur adjoint de la BEI (il avait été désigné par Werner pour s'occuper «du détail des problèmes matériels» suscités par la venue de la banque), avaient tous les deux laissé entendre autre chose. Dans leurs entretiens avec Formentini, puis, à partir de septembre 1970, avec son successeur Yves Le Portz, ils avaient «confirmé» la cession d'une parcelle à un prix tout au plus «symbolique».

Pour dénouer le quiproquo engendré par les communications contradictoires des nombreux intervenants luxembourgeois, il s'en faut d'une entrevue au sommet, en compagnie du chef de gouvernement et de son ministre des travaux publics.

Werner essaie de calmer les esprits. D'un côté, il atteste une nouvelle fois son «accord d'exonérer la Banque européenne d'investissement des droits et charges d'ordre fiscal dus en raison de l'acquisition, de la construction ou de la propriété d'un immeuble», conformément aux privilèges et immunités consignés dans le traité CEE ; d'un autre côté, afin de concilier les rigueurs comptables du Fonds avec les attentes des banquiers, il propose que «le terrain serait, au choix de la BEI, acheté par elle sur base de 15 millions de francs luxembourgeois l'hectare ou mis à la disposition (bail emphytéotique) moyennant le paiement d'un loyer». La banque retient la première option. Sa préférence s'explique par une autre décision relative au building à édifier car, au lieu de se contenter de devenir locataire d'un immeuble réalisé par l'État grand-ducal, la BEI est résolue à devenir elle-même le maître d'œuvre d'une bâtisse créée à ses propres frais. Comme elle sera alors propriétaire de plein droit de la construction, elle souhaite être en possession du sol sur lequel se dressera son siège. De toute façon, elle ne court guère de risques puisque ses dirigeants se sont prémunis d'une garantie de rachat par les Luxembourgeois au cas où, «par décision politique, la BEI serait transférée» dans un autre pays. Ajoutons que le prix réel des 2,5 hectares acquis à l'automne 1972²⁹ est exceptionnellement attractif. Au bout d'une «négociation serrée», la banque a en effet réussi l'exploit d'obtenir que le prix déjà fort modéré proposé par Werner s'applique en exclusivité à «l'hectare qui hébergera les bâtiments et les alentours immédiats» ; les 1,5 hectare restants changent de titulaire au cadastre pour 5 millions seulement³⁰ !

²⁸ Archives BEI, 6.1445, Comparaison des avantages et des inconvénients propres à chaque site, fin 1970 ; Ibidem, 31.0069, boîte 1, Nouvelle BEI. Premières estimations, 22 octobre 1970 ; Ibidem, Rapport sur le choix du site, 7 décembre 1970.

²⁹ Plus tard la banque acquiert d'autres parcelles pour agrandir sa propriété.

³⁰ Archives BEI, 6.892, Formentini à Werner. Projet, 14 février 1968 ; Ibidem, 2.150, Formentini à Werner, 29 mai 1968 ; Ibidem, 21.108, note au comité de direction, 3 octobre 1969 ; Ibidem, résumé d'une entrevue avec Werner et Büchler, 19 mai 1971 ; Ibidem, note à Rosania, 12 octobre 1971 ; Ibidem, Convention définitive entre le Fonds d'urbanisation du Kirchberg et la BEI, 13 octobre 1972.

Baignées dans la nature, les quatre ailes du bâtiment conçu par Lasdun répondent au souci d'établir un contact direct entre l'homme et son environnement.



Les retards accumulés lors de la formalisation des actes d'acquisition de la parcelle vont de pair avec les déconvenues du projet de construction. L'idée au départ est d'organiser une présélection de vingt-cinq architectes «en fonction de leurs réalisations en matière d'immeubles de bureau, banques ou institutions internationales ainsi qu'en raison de leur réputation. Ces architectes devront représenter différentes tendances ou écoles en matière d'architecture». Le résultat du concours est cependant décevant. Quatre participants seulement introduisent des dossiers tant soit peu valables. Encore le jury d'experts composé par le Suisse Paul Waltenspühl, le Danois Jørgen Bo, et l'Américain Marcel Breuer

est-il loin d'être vraiment «convaincu». Il invite les candidats à affiner leurs esquisses «en tenant compte d'un certain nombre de remarques et considérations». Les quatre se remettent donc au travail en apportant des améliorations parfois substantielles à leurs conceptions originales. Il n'en sort malheureusement aucun plan «jugé digne, [...] d'être proposé pour l'exécution»³¹. Pour la banque, la sentence du trio de spécialistes est synonyme d'une année supplémentaire gâchée sans résultat palpable.

Ou presque. La vaine poursuite du premier appel d'offres a au moins ceci de positif qu'elle permet

³¹ Archives BEI, extrait du procès-verbal du comité de direction, 21 février 1968, CD-SG-7/68 ; Ibidem, 6.892, conseil d'administration à Londres, 30 octobre 1973 ; Ibidem, 15.0008, rapport du comité consultatif, 8 juillet 1972.

aux banquiers d'aiguiser leur vision du futur siège et des critères auxquels la construction doit répondre. Ils prennent ainsi conscience qu'une réalisation en plusieurs tranches successives entraîne des inconvénients d'une telle ampleur qu'il paraît raisonnable de prévoir d'emblée un édifice assez spacieux. Une masse optimale du point de vue architectural serait atteinte avec un building conçu pour 800 à 850 collaborateurs environ, soit un effectif environ 2,5 fois supérieur au personnel du moment (début 1973). Il faudra par conséquent pallier l'inconvénient d'un espace utilisable à moitié vide en louant temporairement une partie des bureaux notamment à la Cour de justice voisine dont l'édifice à peine inauguré s'avère d'ores et déjà trop exigü³². Quitte à ne pas être enchanté par la nécessité de devoir tolérer «pendant un nombre relativement important d'années» la présence de tierces personnes dans sa propre demeure, le comité de direction est quand même prompt à subordonner ses réticences à l'idéal de volumes harmonieux. Des raisons d'ordre esthétique commandent également son changement d'attitude à propos du parking. Au lieu de la solution de facilité qui consisterait à stationner les voitures sur un carré de macadam étendu devant l'immeuble, on préfère dorénavant dissimuler le garage dans un souterrain. La surface devenue disponible peut de la sorte s'intégrer à merveille dans la verdure qui délimite sur deux côtés le terrain de forme triangulaire, soit au nord le flanc boisé surplombant le Val des bons malades, et à l'ouest, une petite forêt appartenant à la commune de Luxembourg. En même temps, grâce à la disparition du parc à automobiles, la vue sur le building depuis le boulevard Konrad Adenauer au sud-est serait entièrement

dégagée. Yves Le Portz obtiendrait du coup sa «très belle entrée de prestige» dont il voudrait qu'elle fût l'unique élément opulent. «Toutes les autres installations doivent être aussi fonctionnelles que possible [et] sans ostentation». Enfreindre ce désir de sobriété, voire d'une certaine austérité symbolisant la gestion en bon père de famille – poursuit-il en sa qualité de président – «serait de nature à donner de la banque une mauvaise image»³³.

Subsiste le problème d'identifier l'homme capable de mettre en musique – ou plutôt : en béton – les rêves de la banque. Sous ce rapport, le premier élargissement de la CEE tombe à point. Alors que les responsables de l'institut de crédit avaient toujours le regard rivé sur des professionnels issus des six pays fondateurs de la Communauté, ils peuvent maintenant consulter le Royal Institute of British Architects. L'honorable club leur souffle le nom de trois enseignes. La BEI s'oriente vers celle de Denys Lasdun & partenaires. Le maître du cabinet d'architectes a fait parler de lui depuis qu'il a conçu le théâtre national de Londres et l'université d'East Anglia à Norwich. Fin octobre 1973, il exhibe une première ébauche de projet. Elle suscite des réactions «très positives» au comité de direction. Aussi Lasdun obtient-il le feu vert afin de poursuivre ses études. En octobre 1975 enfin, il remet une maquette plus élaborée.

Conformément au défi jeté par ses commanditaires, à savoir qu'il faudrait concilier «l'antinomie apparente» entre «les principales "vertus"» de la BEI, c'est-à-dire «une certaine idée de sécurité, d'équilibre et d'harmonie» d'une part, et d'autre part «une

³² À l'encontre des projets initiaux, ce ne fut point la Cour de justice, mais le secrétariat du Parlement européen qui finalement occupa – à titre de locataire temporaire – un certain nombre de bureaux du nouveau bâtiment de la BEI.

³³ Archives BEI, 31.0069, boîte 3/1, conseil d'administration, 30 avril 1975 ; Ibidem, boîte 4, note d'Yves Le Portz, 22 juillet 1974.



Le chantier du Kirchberg, un tour de force pour les ouvriers. Ils travaillaient parfois jour et nuit pour rattraper les retards énormes.

orientation vers l'avenir, vers la construction de la société de demain impliquant un certain esprit pionnier non dépourvu d'audace», le Britannique propose de répartir la surface brute totale de 36 000 mètres carrés sur une subtile «forme de croix dont les quatre branches décalées contiennent des bureaux normalisés». Chacune des ailes est «dédiée à une activité particulière de la banque» ; chacune d'entre elles a aussi son «caractère propre» accentuant la distribution horizontale des volumes en strates. Au point d'intersection des différents corps de la construction se dresse le «noyau central». Il sert à la circulation verticale entre les quatre à sept étages développés en fonction de la déclivité du terrain. La structure de base agencée dans les quatre directions cardinales et noyée dans des plantations aménagées en zone de récréation est supposée établir une «jonction» à la fois avec le monde

extérieur, qui représente le champ d'intervention des banquiers, et la nature au milieu de laquelle se situent les hommes. Un souci écologique avant la lettre (nous sommes au milieu des années 1970), combiné au rejet de tout type de gaspillage, est effectivement omniprésent.

Il se manifeste non seulement par le choix des matériaux d'une simplicité parfois rudimentaire (de nombreuses parois et plafonds sont laissés en béton apparent), mais encore à travers une utilisation parcimonieuse des ressources énergétiques. À ce dernier égard le bâtiment peut sans faute revendiquer un caractère modèle. Il «a été conçu de façon à augmenter et exploiter de manière rationnelle l'inertie thermique [...], c'est-à-dire, à utiliser la masse de béton pour le refroidir la nuit et en libérer ce froid durant la journée. Ce dispositif

[...] a permis d'éviter l'installation d'un conditionnement d'air à haute consommation d'énergie. [...] Plusieurs niveaux d'éclairage ont été prévus pour permettre, notamment durant les heures d'entretien, une moindre consommation d'électricité»³⁴.

À cela s'ajoute la volonté de réserver à l'individu un milieu de travail sain et agréable. Signalons dans ce contexte que les fonctionnaires et employés sont de bout en bout associés à la planification. Leurs «personnes de confiance» n'exercent d'ailleurs pas, comme cela se pratique souvent, une banale fonction d'alibi. Au contraire. Elles savent jalousement défendre la cause de ceux dont elles se font l'interprète. La dispute autour de la surface moyenne du lieu de travail par agent en est une excellente illustration. L'architecte propose 15,5 mètres carrés, ce que la plupart des membres du conseil d'administration trouvent «tellement fantastique» par rapport aux normes en usage dans le secteur public de leurs pays respectifs qu'ils incitent la direction de procéder à une coupe sombre. Il n'en est rien. La délégation du personnel s'y oppose avec succès en sortant du tiroir une enquête effectuée auprès des collègues européens de la Cour de justice et de la Commission, qui ont à leur disposition 16 mètres carrés. Le différend entre la masse des collaborateurs et le sommet de la hiérarchie au sujet des équipements de la cafétéria, du restaurant, des salles de loisirs et, surtout, de la piscine s'achève lui aussi par un triomphe de la base. Quoique le «grand luxe» que représentent ces installations fasse redouter à

Le Portz des objections massives de la part des externes de la banque, le président se montre accommodant³⁵. Il capitule. A-t-il par ce biais voulu apaiser des subalternes énervés chaque jour davantage par un chantier qui n'en finit pas ?

La phase de construction proprement dite s'avère être un véritable cauchemar. 580 jours de retard ! 60 seulement sont à attribuer aux intempéries ; le reste relève essentiellement de la responsabilité de Lasdun. Animé par une «fierté professionnelle» et un «perfectionnisme» excessifs, l'architecte regimbe devant la mise au point des éléments accessoires par des bureaux techniques associés au projet. Son «mépris pour le travail des autres» entraîne ainsi que «tout passe par lui ou tout vient de lui en temps opportun ou inopportun». Résultat : «aucun plan détaillé n'a fait son apparition» avant la fin de l'été 1976³⁶. En attendant, afin de rattraper au moins une partie du temps perdu, la banque croit bien faire en lançant la soumission des travaux sur la base d'un cahier des charges assez grossier et incomplet. Mal lui en prend. Certes, la manœuvre permet de donner le premier coup de pioche le 1^{er} septembre, soit quelques jours à peine après la réception des instructions précises destinées aux ouvriers. À long terme, la précipitation des étapes procédurales laisse pourtant un arrière-goût amer. Elle provoque d'innombrables imprévus que l'entrepreneur général, Philippe Holzmann de Coblenz, entend bien sûr se faire rémunérer en surprime des montants adjugés. En tout et pour tout, le dépassement du devis original se chiffre grosso modo à 30 %. Là encore,

³⁴ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, note [de Faudon], 19 décembre 1967 ; Ibidem, 1.496, Données générales..., 24 février 1976 ; Ibidem, 3.321, Visite du chantier, 25 juillet 1978. Voir aussi, Curtis, J.R., *Denys Lasdun. Architecture, City, Landscape*, Phaidon Press, Londres, 1994, p. 169.

³⁵ Archives BEI, 1.496, document XI, 30 avril 1975 ; Ibidem, conseil d'administration, 30 avril 1975.

³⁶ Archives BEI, 31.0069, boîte 1, compte rendu [de Breuer] des visites faites à Londres [...], 28 mai 1973 ; Ibidem, boîte 3/2, note à Lenaert. Annexe, 27 octobre 1978 ; Ibidem, boîte 2, AG/GT/76-1808, note au groupe de travail, 17 novembre 1976.

Le grand-duc Jean de Luxembourg et son épouse Joséphine-Charlotte en visite officielle à la banque (août 1980).



*Août 1980 : le banquet organisé à l'occasion de l'ouverture du nouveau siège.
– L'architecte Denys Lasdun (au milieu) entouré du vice-président de la BEI Horst-
Otto Steffe (à droite) et de Henri Lenaert, le principal responsable de la banque en
charge du dossier de la construction.*



Avant de se lancer dans l'aventure du Kirchberg, les responsables de la BEI avaient été prévenus par un collègue allemand : l'immeuble à ériger «revient toujours plus cher qu'on ne l'imagine ; il n'est jamais achevé à temps ; quand il est achevé, personne n'en est vraiment satisfait ; et surtout, personne n'accepte d'assumer la responsabilité des fautes commises». La cinquième et dernière règle dit que le bâtiment à peine terminé, «s'avère déjà trop petit» ! – Une trentaine d'années après Lasdun, les architectes Ingenhoven Overdiek & Partners édifient à côté de l'ancien siège une nouvelle construction censée satisfaire la demande croissante de bureaux d'une banque en expansion permanente. Quand faudra-t-il remplacer cet édifice par un autre plus grand encore ... ?



la majeure partie des renchérissements de la note sont en dernière analyse causés par l'architecte. Il avait à plusieurs reprises modifié les plans sans se soucier le moins du monde de l'avis de la banque.

Face au gâchis qui menace de prendre des proportions intolérables, Le Portz tire la sonnette d'alarme. Il songe d'abord à se débarrasser carrément de l'architecte, avant de se rabattre sur une solution intermédiaire qui place Lasdun pratiquement sous tutelle : l'administration du contrat d'entreprise lui est enlevée au profit d'un bureau de *construction managers*. Grâce à cette intervention énergique du président, la clôture des travaux peut se dérouler dans des circonstances nettement moins mouvementées.

En août 1980, le grand moment est enfin arrivé. Après dix ans de vie nomade à Bruxelles et douze années de pérégrinations dans le quartier de la gare à Luxembourg, la longue course aux solutions provisoires s'achève avec l'emménagement

au nouveau siège. À ce qu'il paraît, le personnel et la banque ne s'y plaisent pas si mal. C'est que depuis le transfert au Grand-Duché, le pays a beaucoup évolué. Avec l'arrivée des premières euro-banques à partir de la fin des années 1960, sa capitale s'est transformée en une des places financières les plus importantes du continent. La présence de la BEI n'est pas tout à fait étrangère à ce phénomène, tout comme à l'inverse l'éclosion d'un milieu bancaire ambiant stimule les activités de l'institut qui gère les fonds d'investissement européens. Ce résultat peut être qualifié de gagnant à tous les coups ou selon l'expression consacrée, de «win win». Il confirme à sa manière les préoccupations qui jadis animaient Eugène Schaus, Albert Borschette et Pierre Werner. Avec le recul du temps, leur combat politique opiniâtre pour une Europe intégrée respectueuse du droit et des intérêts, en l'occurrence des petits pays membres, s'est avéré un plein succès.

Charles Barthel

L'identité
d'une institution

Hommes et structures

Les institutions ne vivent que grâce aux hommes et aux femmes qui les incarnent. Ils les font évoluer, les changements traduisant une adaptation des structures aux conditions réelles d'existence ainsi qu'aux projets de développement qui sont échafaudés.

2.1. Jusqu'au début des années 1970

Au moment de la naissance officielle de la banque en janvier 1958, il n'existe, à l'instar de ce qui se passe pour les autres nouvelles institutions européennes, qu'un cadre normatif.

2.1.1.

«Conserver une structure légère»

Parmi les préoccupations formulées durant la période dite intérimaire, c'est-à-dire pendant les mois qui séparent la date de la signature des traités de celle de la mise en place des nouvelles institutions, figure celle de la nomination d'un président de la BEI puis celle des hommes et des femmes qui lui donneront consistance, à la fois au niveau des organes de décision et à celui de sa mise en œuvre.

La désignation du président n'est pas une simple formalité. Comme l'écrit Jean Monnet au chancelier Adenauer en décembre 1957 : «Il est très important de considérer ensemble les présidents qui vont être nommés à la Haute Autorité, à la Commission du marché commun, à la Commission atomique et à la Banque européenne d'investissement, parce

que nous aurons des exécutifs d'autant plus dynamiques que nous aurons des présidents compétents et résolus à agir et parce que ces présidents, en fait, auront à mener une action commune»³⁷. Mais ces considérations qui constituent un idéal ne sont pas les seules à entrer en ligne de compte. En effet, ce sont au total trente-six nominations que les ministres des affaires étrangères sont appelés à arrêter à la veille de l'entrée en vigueur des traités. Parmi elles figurent celles du président et des vice-présidents de la banque. Dans chaque pays membre, les instances dirigeantes se livrent à la pratique de l'alchimie mêlant des considérations de nature politique à des facteurs diplomatiques non sans tenir compte de la question du siège des nouvelles institutions. Ainsi, à propos de la banque, le raisonnement est le suivant. Si – la question de la présidence de la Commission de la CEE et de celle de l'Euratom étant réglée – la présidence de la Haute Autorité de la CECA revient à un Allemand et celle de la Cour de justice à un Italien, alors celle de la banque pourrait revenir à un Néerlandais ou à un Belge³⁸. Mais ce scénario ne se réalisant pas, la présidence de la banque revient à l'Italie qui a catégoriquement signifié à ses partenaires qu'elle n'entendait pas se voir privée de cette fonction³⁹. L'Allemagne, qui en avait annoncé d'entrée de jeu son souhait⁴⁰, et la France, pour faire bonne mesure, obtiennent chacune une vice-présidence.

Les nominations à ces trois fonctions entrent en vigueur le 13 février 1958. En mars, l'institution débute ses activités sur la base d'un recrutement qui est délibérément limité à «peu de monde»⁴¹. Assez

³⁷ Bundesarchiv, Coblenz, Walter Hallstein Nachlass, 1276, lettre de Jean Monnet à Walter Hallstein, 7 décembre 1957.

³⁸ Ibidem, 1092, note de Carlsen pour la réunion du cabinet allemand du 11 décembre 1957, Bonn, 9 décembre 1957, p. 4.

³⁹ Ibidem, 1432, lettre de Walter Hallstein à Konrad Adenauer, Alpach in Tirol, 30 décembre 1957.

⁴⁰ Ibidem, 1092, note de Loens pour Adenauer et Hallstein, 9 décembre 1957.

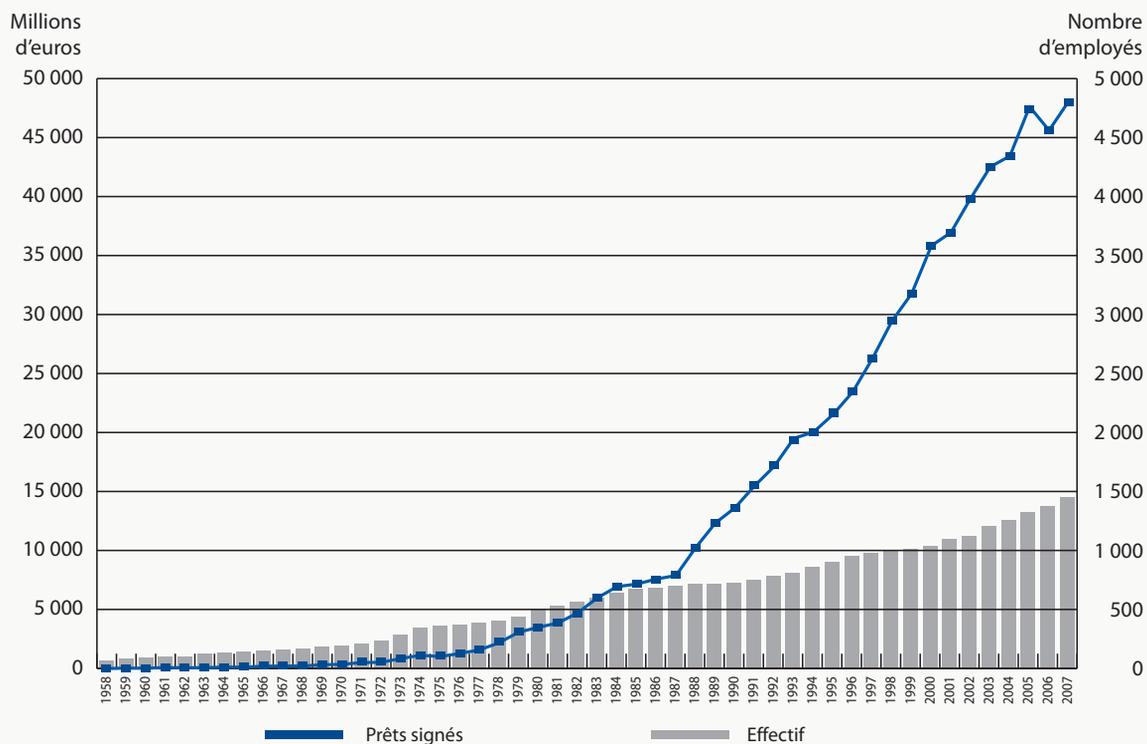
⁴¹ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du comité de direction de la BEI du 20 mars 1958, PV CD/PE/4/58.

jeune dans l'ensemble, ayant une excellente qualification, y compris les secrétaires dactylographes qui doivent être au moins bilingues, le personnel s'élève à 66 personnes à la fin de 1958. La tendance restera, jusqu'au début des années 1990, fidèle au mot d'ordre des origines encore répété en 1970 : «Conserver à la banque une structure légère [et] éviter, dans la mesure du possible, une augmentation

du personnel»⁴². Cette ligne de conduite est renforcée par une précision qui a son importance. «Il faut aussi», écrit le secrétaire général en 1959, «que le nombre de petits agents ne soit pas trop élevé. [...] Un organisme comme la BEI comportera toujours, de par sa nature, un nombre élevé d'intellectuels par rapport aux effectifs du personnel d'exécution»⁴³.

Graphique 7

Une évolution des effectifs moins rapide que celle du montant des prêts



Source BEI

⁴² Archives BEI, procès-verbal de la réunion du comité de direction de la BEI du 14 septembre 1970, PV CD/24/70.

⁴³ Archives BEI, département des ressources humaines, dossier non coté, projet de note de J. Frère au conseil d'administration, 16 septembre 1959.

Le personnel recruté appartient à deux catégories: celle des fonctionnaires et celle des agents. Dans un premier temps, comme cela s'est passé lors de l'installation des autres institutions nouvelles, les candidats à des postes à responsabilité n'ont pas été légion car «aller s'enterrer à Bruxelles ne présentait aucun intérêt pour ceux qui voulaient faire carrière»⁴⁴. Parmi les agents, les Belges sont les plus nombreux, proximité oblige. Mais dans les deux catégories, il faut souligner que les Allemands occupent une place de choix comme si, à Bonn, l'attention soutenue manifestée au projet de fonds puis de banque depuis 1955 avait encouragé que l'on s'assure d'un bon suivi de l'affaire.

La structure administrative est simple. Elle comporte le secrétariat général dont le titulaire est le Belge Jean Frère, et quatre directions, soit celles des prêts, des finances et de la trésorerie, des études, et des affaires juridiques. Un conseiller technique est rattaché à la direction des prêts. Celle-ci sera scindée rapidement en deux directions dont une en charge des prêts dans les pays membres, l'autre dans les pays associés⁴⁵.

Les débuts de l'activité impliquent aussi l'installation des organes de décision prévus par le traité. Le conseil des gouverneurs forme avec le conseil d'administration, le comité de direction, composé du président et des deux vice-présidents, et le comité de vérification, les organes de l'institution.

Sans que la règle soit écrite, le conseil des gouverneurs ressemble à s'y méprendre à une réunion des ministres des finances – ou du Trésor dans le cas italien – des pays membres. Mais la composition des

gouvernements nationaux qui, dans certains pays, change suivant un rythme parfois soutenu, a des effets immédiats sur celle du conseil des gouverneurs. De 1958 à 1972, ce ne sont pas moins de quarante ministres qui siègent au conseil. Parmi eux, le président du gouvernement luxembourgeois, Pierre Werner, peut légitimement se targuer d'incarner la continuité puisqu'il siège sans interruption durant toute la période. Quatre autres ministres retrouvent à la faveur d'un changement dans le gouvernement de leurs pays respectifs le siège qu'ils avaient déjà occupé : les Néerlandais Zijlstra et Witteveen, le Français Giscard d'Estaing et l'Italien Colombo.

2.1.2.

Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé, jusqu'au premier élargissement, de douze personnes (trois pour les grands pays, deux pour le Benelux et un pour la Commission de la CEE) auxquelles il convient d'ajouter autant de suppléants. Perçu comme «un état major de techniciens venus de tous les coins de l'horizon bancaire européen»⁴⁶, le conseil, qui ne comporte pas d'administrateurs permanents, a compté dans ses rangs, de 1958 jusqu'à la fin de 1972, 33 administrateurs et 35 suppléants parmi lesquels 6 sont devenus titulaires.

Ces chiffres permettent d'affirmer que la stabilité est de mise.

La Commission de la CEE, si on excepte les quelques mois de 1958 durant lesquels le chef de cabinet de Jean Rey, Pierre Lucion, occupe la fonction, est représentée par les deux directeurs généraux qui

⁴⁴ Entretien avec Jacques Silvain, 12 décembre 2007.

⁴⁵ Ce point a été traité plus amplement au chapitre 3 de la deuxième partie, p. 98-99.

⁴⁶ *Entreprise*, n° 325, 25 novembre 1961, p. 29.

Conseil des gouverneurs : composition et attributions



Réunion du conseil des gouverneurs en 2004.

Le conseil des gouverneurs réunit les ministres désignés par chacun des vingt-sept États membres, généralement les ministres des finances. Il définit les orientations de la politique de crédit, approuve les comptes et le bilan annuels, décide de la participation de la banque à des opérations de financement à l'extérieur de l'Union et des augmentations de capital. Il nomme les membres du conseil d'administration, du comité de direction et du comité de vérification.

Site web de la BEI consulté le 30 mars 2008.

se succèdent à la tête des affaires économiques et financières, le controversé Franco Bobba et Ugo Mosca. Les suppléants, ce qui fait de la représentation de la Commission CEE une affaire franco-italienne, sont essentiellement des Français. Parmi eux figure Alain Prate, futur vice-président de la banque.

Les trois pays du Benelux manifestent une grande sagesse qui illustre le vieil adage «pour vivre heureux vivons cachés». Un des deux sièges dont ils disposent est occupé par un Belge, Raymond Denucé, qui est administrateur de 1958 à 1976. Le deuxième siège est à pourvoir par les Néerlandais. Quatre personnes se succéderont parmi lesquelles deux ont d'abord été suppléants. L'un des deux postes de suppléant désigné d'un commun accord par les pays du Benelux est occupé par un Néerlandais (jusqu'en 1970), puis par un Belge. L'autre poste est accordé à un Luxembourgeois. Après l'élargissement de 1973, le Benelux a droit à trois postes d'administrateur et un poste de suppléant.

La stabilité de la représentation allemande est elle aussi remarquable. Si huit suppléants se succèdent, on ne compte que six administrateurs parmi lesquels deux sont encore en place en 1972 : Herbert Martini et le Staatssekretär Alfred Müller-Armack, un homme qui joua un rôle important dans la mise en œuvre de la politique européenne de son pays.

Les sept suppléants et les huit titulaires italiens témoignent eux aussi de l'évidente volonté de Rome d'assurer à la présence italienne au conseil d'administration de la banque un caractère pérenne qui, en prenant garde aux conclusions hâtives, tranche

avec celui de la représentation française. Celle-ci, avec dix suppléants et onze titulaires, donne l'impression d'une instabilité que l'on ne retrouve pas parmi les autres nationalités. Mais une correction s'impose. En effet, si deux Néerlandais et un Italien ont d'abord été suppléants avant de devenir administrateurs, cela est le cas de trois Français parmi lesquels Maurice Pérouse, suppléant de janvier 1958 à septembre 1961 puis administrateur de cette date jusque juillet 1982. Soit près d'un quart de siècle au conseil !

Le conseil, marqué à ses débuts par la présence de fonctionnaires et diplomates ayant été liés de fort près à la négociation des traités de Rome, voire à celles directement relatives à la banque (Louis Duquesne de la Vinelle, Giuseppe Di Nardi, Roberto Ducci, Alfred Müller-Armack, Franco Bobba) assume la fonction d'un «lieu de rencontres fréquentes des administrations nationales» qui contribue, selon le témoignage d'André de Lattre, à la mise en réseaux des représentants nationaux dans le contexte d'un «renforcement sans précédent des liens personnels entre les responsables [...] chargés de la mise en œuvre des politiques en cause»⁴⁷.

Ces représentants nationaux, qui sont-ils ?

Les administrateurs et suppléants français sont issus dans bien des cas de l'inspection des finances, une qualité que l'on retrouve aussi chez certains Français représentant la Commission de la CEE. Faut-il même préciser que ces hommes, qui appartiennent le plus souvent à une génération née dans les années qui précèdent la Première Guerre mondiale, se connaissent et sont susceptibles de se retrouver y

⁴⁷ de Lattre, A., «La coopération monétaire internationale. Comités et réseaux», *Le rôle des ministères des finances et de l'économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. 1. op. cit., p. 199-200. André de Lattre fut administrateur de la BEI de 1962 à 1966 et de 1974 à 1982.

compris après un changement d'orientation provisoire ou définitif de leur destin professionnel ? Ainsi, Jean Sadrin, administrateur de la BEI en 1961-1962 est délégué de la France au comité monétaire de la CEE dont le secrétaire est Alain Prate, suppléant au conseil de la banque de 1962 à 1966⁴⁸.

À l'esprit de corps, certains ajoutent une ou plusieurs expériences au sein d'un cabinet ministériel quand ce n'est pas la fonction de directeur de cabinet en exercice comme l'illustre Pierre Esteva de 1968 à 1971. Et si personne ne paraît provenir du monde de l'entreprise, ils sont plusieurs, en revanche, à y poursuivre une carrière à l'instar de François Bloch-Lainé qui sera président du Crédit Lyonnais de 1967 à 1974 ou de Pierre Millet, vice-président délégué des industries chimique puis directeur général de la SEITA. D'autres trajectoires, cette fois au sein d'institutions internationales sont elles aussi intéressantes. René Larre sera administrateur du FMI avant d'assumer la direction générale de la BRI. Dès lors, qu'ils poursuivent une carrière dans l'administration française, notamment à la direction du Trésor, dans le secteur privé ou dans des institutions internationales, ces administrateurs qui ont généralement siégé durant plusieurs années au sein du conseil d'administration de la banque sont susceptibles de devenir autant de ses relais dans les milieux concernés. Ceci pour ne rien dire des cadres de la banque qui, en plus de garder le contact avec des collègues restés au pays retrouvent aussi de vieilles connaissances à la Commission de la CEE. C'est notamment le cas de ceux qui, ayant servi outre-mer, s'occupent de développement, respectivement à la banque et au sein de la DG VIII de la Commission⁴⁹.

Ces quelques observations fort générales au sujet des Français sont valables pour les autres nationalités. Dans tous les cas, y compris celui du Belge Raymond Denucé, directeur gérant du Crédit communal de Belgique, les fonctions exercées par les administrateurs dans leurs pays respectifs sont directement liées aux organes de l'État (ministères des finances ou de l'économie) ou à des institutions publiques telles que, dans le cas italien, l'IMI, l'IRI et Finsider, non sans que le ministère des affaires étrangères soit représenté par une personnalité telle que Roberto Ducci.

2.1.3.

Le comité de direction

En cinquante ans, la banque ne connaît que six présidents, et encore le premier, Pietro Campilli, n'a-t-il exercé sa fonction que durant moins d'un an et demi. Cette longévité qui est un gage de stabilité et, dans une petite institution, d'exercice d'un pouvoir qui permet de dire que «tout dossier commence et finit chez le président»⁵⁰, présente aussi le risque de voir s'installer une certaine routine. D'où la reconnaissance par le conseil des gouverneurs, dès 1958, de la nécessité d'assurer «une certaine rotation» quant à la nationalité du président et des vice-présidents lors du renouvellement du comité. Bien que le principe soit confirmé une seconde fois en mai 1961, que les États membres, à la suite de délibérations du conseil des gouverneurs, y consacrent plusieurs délibérations en 1964 et chargent finalement un groupe de travail d'étudier la question, la pratique montre que la situation n'évolue guère jusqu'en 1970. Le 15 octobre de cette année-là,

⁴⁸ Prate, A., *Quelle Europe ?*, op. cit., p. 80.

⁴⁹ Entretien avec Jacques Silvain, 12 décembre 2007.

⁵⁰ Entretien avec Rémy Jacob, 14 mars 2008.

Avantages et inconvénients de la composition du conseil d'administration de la BEI

«[...] Au-delà des rapports officiels obligatoires s'établissent des rapports personnels d'estime et de compréhension favorables à la résolution de conflits éventuels. En outre il est certain que le fait d'être à la fois membre de la Banque européenne d'investissement et d'un établissement de crédit national oblige le titulaire à faire effort pour se dégager des vues uniquement nationales pour se rapprocher des aperçus communautaires. Ils pourront également plus facilement faire accepter et appliquer par leur gouvernement respectif les décisions prises par la Banque européenne d'investissement. Il ne faut pas cependant dissimuler que certains dangers dus à cette technicité des membres existent. Ils tiennent essentiellement aux conflits possibles avec les politiques de la CEE».

Entreprise, n° 325, 25 novembre 1961, p. 29.



Le comité de direction de la banque entre juin 1959 et juillet 1962. Le comité de direction, présidé par Paride Formentini (au centre) ayant à sa gauche le Français Claude Tixier et à sa droite l'Allemand Hans-Karl von Mangoldt-Reiboldt.

les représentants des gouvernements des États membres signent un traité portant modification de l'article 13, §1 du protocole de 1957 afin de créer un troisième poste de vice-président.

Cette signature intervient dans la foulée des nominations relatives au comité de direction effectuées quelques semaines auparavant. En effet, en septembre 1970, le Français Yves Le Portz, vice-président depuis 1962, est nommé à la présidence pour remplacer l'Italien Paride Formentini. Le vice-président allemand, Ulrich Meyer-Cording, reste en place. Les pays du Benelux, étant les seuls à n'avoir pas été représentés dans le comité depuis sa création, obtiennent l'autre mandat de vice-président. C'est le Néerlandais Sjoerd Boomstra qui est nommé. Provenant du ministère des finances à La Haye, il aura accompli le «parcours parfait» : suppléant en 1958-1959, administrateur de 1959 à septembre 1970 et, enfin, vice-président jusque 1976.

En mettant en œuvre le principe d'une «certaine rotation» répété à plusieurs reprises durant la décennie précédente, les gouverneurs mécontentent leur homologue italien malgré le fait que depuis le 2 juillet c'est un Italien, Franco Maria Malfatti, qui préside la Commission européenne. Mais à tort ou à raison, Rome considère sans doute que l'absence d'un Italien au sein du comité de direction constitue une perte d'influence potentielle dans une institution qui s'est révélée tellement importante pour le développement régional de l'Italie. Ce sera dès lors un Italien, en l'occurrence Luca Rosania, qui sera nommé au poste de troisième vice-président en application du traité de 1970. Mais la question de la rotation et de l'élargissement rebondira bientôt dans la perspective du 1^{er} janvier 1973, date de l'entrée de trois nouveaux États dans la Communauté.

2.1.4.

Le comité de vérification

Le traité CEE a prévu de placer aux côtés des trois organes de décision un comité de vérification. Ses trois membres, nommés pour trois ans par le conseil des gouverneurs, forment bien un organe indépendant qui à l'époque de son installation constitue une innovation par rapport à la notion de commissaire aux comptes français et, surtout, se démarque de la pratique en vigueur à la BIRD où les membres du comité de vérification sont désignés par le conseil d'administration. Jusqu'au premier élargissement de la Communauté, un réviseur est allemand, un autre est français et le troisième provient d'un pays du Benelux : les Pays-Bas d'abord, le Luxembourg ensuite.

2.1.5.

«Pas de fonctionnaires inamovibles»

Évoluant, en termes d'effectifs, d'un total de 66 personnes à la fin de 1958 à 230 à la fin de 1972, la banque est une petite structure. Ses membres, à la différence des autres institutions communautaires, n'ont pas le statut de fonctionnaire européen mais celui d'agent de la banque recruté par celle-ci dans le cadre de contrats, comme le fixe le statut du personnel entré en vigueur le 1^{er} juillet 1960.

La question du statut est loin d'être secondaire car les principes qui en ont inspiré la naissance sont aussi fondateurs d'éléments d'une identité. «En lisant les statuts de la banque», déclare à l'occasion du départ du président Formentini, Horst-Otto Steffe en juin 1970, «l'on constate que leurs auteurs ne se sont pas beaucoup préoccupés de nous, de nos fonctions, de nos compétences. Une des seules dispositions que l'on trouve est celle qui nous place sous l'autorité du président, et suivant laquelle c'est

le président qui nous engage et qui nous licencie, le cas échéant. C'est pourtant à ce silence relatif des textes, et à la liberté ainsi donnée à la direction de la banque de pouvoir créer, hors des pressions extérieures, cet organisme qui s'appelle "les services" – et c'est aussi à la position prépondérante qui a été confiée au président – que nous devons d'être ce que nous sommes maintenant : un organisme petit mais efficace⁵¹ !»

Cette volonté d'autonomie est délibérée. L'idée centrale est «que le statut du personnel de la BEI ne peut pas être semblable à celui des exécutifs des Communautés parce que la banque tire ses ressources de ses propres opérations alors que les exécutifs émargent à des fonds d'origine budgétaire mis à leur disposition par les différents États»⁵². Estimant que les dispositions de l'article 212 du traité relatives à la qualité de fonctionnaire et d'agent et à leur statut ne sont pas applicables à la banque⁵³, le comité de direction, tout en considérant que les règlements applicables au personnel doivent être «fondés sur les principes généraux communs aux six pays membres en matière de droit du travail [...] et qu'aucune disposition [...] ne soit contraire aux législations des six pays»⁵⁴, entend qu'ils soient «aussi souples que possible» en s'inspirant des «méthodes utilisées dans le secteur privé, plutôt que de celles en vigueur dans le secteur public», de telle sorte à permettre

«que la banque contracte aussi peu d'engagements que possible à terme»⁵⁵. En clair, il faut notamment, explique le secrétaire général, «que nous restions libres de renvoyer éventuellement certaines personnes, sans qu'il nous en coûte des dédits importants, de même qu'il faut éviter aussi que nos agents s'accrochent à leurs fonctions à la banque, notamment par des moyens de pression politique, parce que notre régime de pension serait trop avantageux»⁵⁶. En évitant de créer un statut de «fonctionnaire inamovible», les responsables sont conscients qu'ils créent un statut «nettement moins favorable au personnel que celui – du type fonctionnaire d'État – dont jouira le personnel des Communautés. En effet, la sécurité d'emploi est réduite au minimum, le régime de pensions est moins favorable et les avantages indirects sont presque inexistantes». Il faut donc que le personnel trouve des compensations «sous forme de salaires plus élevés et éventuellement sous forme de gratifications, si les affaires de la banque le permettent»⁵⁷.

La volonté d'autonomie de la banque, notamment en ce qui concerne le statut du personnel, n'a toutefois pas manqué de soulever des difficultés dans le domaine fiscal. En effet, la BEI et ses agents bénéficient de privilèges fiscaux consentis à la CEE. Cela signifie qu'ils sont exonérés des impôts nationaux sur les traitements, salaires et émoluments versés par

⁵¹ Archives BEI, dossier 1.6.22 : personnes de confiance, «Discours d'Adieu prononcé par M. H.-O. Steffe à l'occasion de la réception donnée par M. Formentini au personnel de la banque, le 29 juin 1970». Horst-Otto Steffe, venant de la Commission européenne, est directeur de la direction des études en 1967. Il sera vice-président de la banque de mai 1972 à juillet 1984.

⁵² Archives BEI, département des ressources humaines, dossier non coté, projet de note de J. Frère au comité de direction, 16 septembre 1959.

⁵³ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du comité de direction de la BEI du 2 mars 1960, PV CD/PE/76/60.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Archives BEI, département des ressources humaines, dossier non coté, projet de note de J. Frère au comité de direction, 16 septembre 1959.

⁵⁶ Ibidem, note de J. Frère à A. Rietz, chef du personnel, 30 décembre 1958.

⁵⁷ Idem.



la Communauté⁵⁸ mais acquittent des impôts selon les règles de l'impôt communautaire.

Sur cette base, la banque a longtemps reversé les impôts de son personnel à son bilan, avant que la Cour de justice ne décide, en 1987, que le produit de ces impôts devait être reversé au budget des Communautés européennes.

Le statut aussi souple que possible et le souci de ne pas prendre d'engagement dans le long terme n'excluent pas, dans une circonstance aussi extraordinaire que le déménagement de Bruxelles à Luxembourg, que la banque n'agisse pas d'une manière que l'on peut qualifier de généreuse à l'égard de son personnel : de la prise en charge du loyer d'un logement à Luxembourg dans l'attente de quitter

⁵⁸ Bécane, J.-C., *Marché commun et investissements. La banque européenne d'investissement*, Arcades copies, Toulouse, 1963, p. 56.

Rassemblement dans les espaces verts de la BEI à l'occasion des jeux organisés dans le cadre du cinquantième anniversaire de la banque (juillet 2008).

celui de Bruxelles⁵⁹ à l'établissement d'un système de prêts à la construction à Luxembourg⁶⁰. Pourtant, malgré cet effort, une trentaine de personnes, en 1968, quittent les services de la banque, ou en manifestent l'intention. Mais le déménagement, du fait même d'avoir soulevé «des problèmes personnels souvent difficiles et parfois douloureux»⁶¹, a sans doute, lui aussi, contribué à façonner l'identité d'un «organisme» trouvant un profil propre le distinguant d'un «appareil» ou encore d'«une machine»⁶². Dans sa quête de légitimité, l'institution que certains observateurs des années 1960 qualifient de «service public européen»⁶³ a, dès sa mise en place, affirmé «la nécessité, de se considérer non pas comme une “superstructure” mais comme un complément du système bancaire des pays de la Communauté, d'opérer en collaboration étroite et cordiale avec les instituts bancaires et financiers des pays membres»⁶⁴. Cherchant, dans le même temps, auprès des ministères et des sociétés parastatales de crédit des États membres à savoir comment elle «pourrait éventuellement intervenir dans les plans de développement existants» afin de contribuer, dans certains domaines économiques, «à une harmonisation qui puisse favoriser le développement de l'économie européenne»⁶⁵, la banque engendre une philosophie de l'interface avant la lettre. Une philosophie qui allait conduire, à partir du premier élargissement, à une sophistication toujours plus poussée des conceptions et des méthodes non sans soulever la question de l'équilibre entre l'approche privée et publique.

2.2. Au fil des élargissements

L'adaptation de la banque au passage du nombre d'États membres de six à douze entre 1973 et 1986 n'a pas seulement posé des questions au point de vue des structures mais aussi à celui du management de l'entreprise.

Au point de vue des structures, la composition du conseil des gouverneurs suit naturellement celle de la Communauté. En revanche, celle du conseil d'administration évolue de dix-huit administrateurs et dix suppléants en 1973 à vingt-deux dans la première catégorie et douze dans la seconde en 1986. Si ces adaptations ne paraissent pas avoir suscité de grandes difficultés, l'augmentation du nombre de vice-présidents, en revanche, a constitué un point sensible, au plan politique comme à celui de la gouvernance interne.

2.2.1.

Un comité de direction pléthorique ?

À l'approche du premier élargissement, un quatrième poste de vice-président est créé «en vertu du principe que le Royaume-Uni aurait dans la gestion des institutions communautaires la même place que l'Allemagne, la France et l'Italie». Mais les autres pays candidats en réclament un cinquième en «s'inspirant de préoccupations analogues à celles qui ont déterminé la future composition de la

⁵⁹ Archives BEI, dossier 1.6.22, personnes de confiance, procès-verbal de la réunion d'information entre H. Lenaert et les personnes de confiance, 6 mars 1968.

⁶⁰ Ibidem, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration BEI du 30 juillet 1968, PV CA/67/68.

⁶¹ Idem.

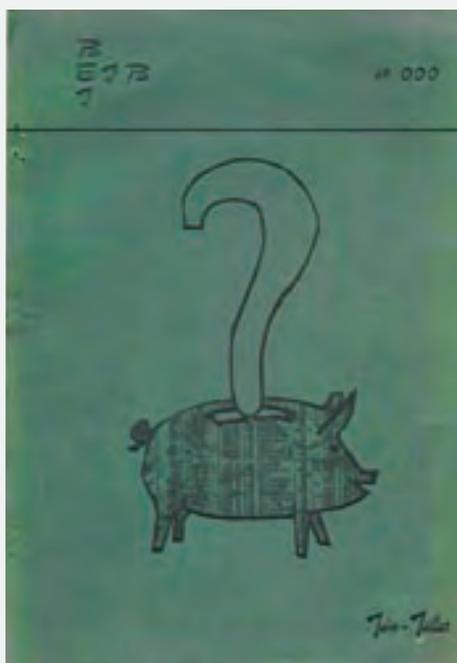
⁶² Ibidem, dossier 1.6.22, personnes de confiance, «Discours d'adieu prononcé par H.-O. Steffe à l'occasion de la réception donnée par P. Formentini au personnel de la banque», le 29 juin 1970.

⁶³ Bécane, J. -C., *Marché commun et investissements*, op. cit., p. 126.

⁶⁴ Archives BEI, Chrono courrier sortant – avril 1958, lettre de P. Campilli à une longue liste de banques privées.

⁶⁵ Archives BEI, annexe au procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 4 juillet 1958, PV CA/4/1958, point 3.

«Piggy Bank», «Sparschwein» ou le «petit cochon banque»...



Le numéro 0 de La Tirelire de juin-juillet 1974 dont la couverture représente un cochon couvert des cotations de la bourse de New York surmonté d'un énorme point d'interrogation.

Premier journal du personnel, réalisé notamment par François Hyenne, Christopher Bearne et Martin Thiebaut du service linguistique, *La Tirelire* «était un périodique fort irrégulier, très proche des fanzines de l'époque. L'esprit de 1968 régnait encore et il était interdit d'interdire. En effet, il n'y avait aucune censure de la part de l'administration qui ne s'occupait aucunement du contenu et se contentait de [...] transmettre les données essentielles pour les pages consacrées à la vie du personnel».

Hyenne, F., «La Tirelire», Journal – BEI – Journal, octobre-novembre 2002.

Commission de la CEE»⁶⁶. Les milieux de la banque, «qui considèrent comme dangereuse cette tendance à gonfler excessivement la composition du comité de direction»⁶⁷, estiment surtout que l'on se livre à «une identification hâtive entre les deux institutions»⁶⁸. Dès lors, «si l'on peut considérer comme normal, du fait de l'importance du marché financier britannique, qu'un nouveau membre soit adjoint au comité de direction actuel pour faciliter les opérations de la banque, notamment sur le marché de Londres, il paraît douteux que la présence au sein du comité de direction d'une personnalité supplémentaire facilite les opérations d'emprunts de la banque ; en tout état de cause, le rôle de la banque dans les nouveaux pays membres devrait surtout être un rôle de prête, en raison des besoins de régions telles que le nord de la Norvège ou l'ouest de l'Irlande par exemple, et on vient de voir que l'autorité de la banque en matière de prêts est le conseil d'administration»⁶⁹. Par ailleurs, la banque fonctionnant avec un effectif réduit, il importe d'éviter qu'à ce personnel ne soit superposé un comité de direction disproportionné. Mais au-delà de ces considérations, il en est une, au plan institutionnel qui ne manque pas de soulever un problème de principe dont on entrevoit bien les possibles prolongements. Cette question est qu'aucun pays membre ne peut se voir refuser systématiquement l'accès d'un de ses ressortissants à un organe communautaire ! Tout en se réfugiant derrière une formule prudente («veiller à l'avenir à ce que la situation puisse être reconsidérée à la lumière des circonstances du moment»), des formules destinées à répondre aux préoccupations

des nouveaux petits États membres sont avancées : prévoir un poste supplémentaire dans le comité de vérification ou encore prendre en compte la répartition du capital conformément «à la pratique courante en plusieurs pays membres pour la fixation du nombre d'administrateurs délégués des sociétés anonymes»⁷⁰.

2.2.2.

La BEI «n'est plus une petite entreprise familiale»

Tandis que la banque procède, à l'approche du premier élargissement, au recrutement de personnel supplémentaire provenant des nouveaux pays membres sans avoir recours à des mesures de dégage- ment des cadres – ce qui ne sera plus le cas en 1985 quand le comité de direction est autorisé à mettre en place un système de retraite anticipée afin de faciliter le recrutement d'Espagnols et de Portugais – elle s'interroge aussi sur son management. En 1973, une étude interne est entreprise par des experts de la Banque mondiale détachés à Luxembourg afin de poser un diagnostic. Les qualités relevées sont nombreuses : structures et procédures bien rodées, staff motivé, hautement expérimenté et compétent, capacité d'adaptation à l'augmentation du volume des activités ainsi qu'à l'instabilité des marchés des capitaux. Mais la banque doit aussi se préparer à affronter des changements à grande échelle (création d'un Fonds de développement régional, conditions financières internationales peu favorables, augmentation du nombre de pays associés). Or, à cet égard, les résultats de l'analyse sont

⁶⁶ Archives BEI, dossier 6.0255, «Composition du comité directeur», note du comité de direction, 21 septembre 1971.

⁶⁷ «Analyse des problèmes posés par la composition du comité de direction de la banque européenne dans la Communauté élargie», *Bulletin quotidien de l'agence Europe*, 7 octobre 1971.

⁶⁸ Archives BEI, dossier 6.0255, «Composition du comité directeur», note du comité de direction, 21 septembre 1971.

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

peu encourageants. Sans doute le comité de direction souhaite-t-il «consacrer plus de temps aux questions générales intéressant la politique de la banque»⁷¹. Cette intention recouvre une réalité qui demande à être davantage mise en lumière. En effet, la banque «continue de fonctionner par bien des côtés comme une petite entreprise familiale». Mais si la BEI qui «n'est plus petite» continue à grandir en taille et en ambitions, il importe de prendre des mesures, à savoir :

- « - Conserve top Managers' time for selected critical tasks and issues ;
- Introduce essential systems to assure that important matters (e.g., the size of the budget, staff training and internal communication) are not decided by default or neglected) ;
- Maintain and increase efficiency through continuing review of organisation, methods and procedures»⁷².

Sans surestimer l'impact que peut avoir une étude, il faut noter que le comité de direction procède en 1973 à une répartition du travail dont il prend le soin de souligner qu'elle est «légère», entre le président et les vice-présidents. Associant assez souvent deux d'entre eux dans une même tâche, la décision, fort timide encore, n'affecte certes pas le principe de la collégialité dans la gestion des affaires courantes mais constitue un pas dans la direction d'une meilleure utilisation des hommes et de leur compétence. De son côté, le conseil des gouverneurs instaure des groupes de travail composés d'un expert désigné par chacun d'entre eux et d'un expert délégué par le comité de direction afin de résoudre des problèmes techniques mais aussi, en janvier 1976, en matière de «prospectives d'activités de la banque hors de la

Communauté». Dans la première catégorie, citons les groupes de travail «Participation des nouveaux États membres aux fonds propres de la banque» (18 mai 1973), «Unité de compte, conversion en monnaies nationales et conservation des actifs» (27 juin 1973), «Méthodes d'ajustement de capital» (26 juin 1977). Cette présence de la banque «hors les murs» se traduit aussi par la création, en 1978, d'un bureau de liaison de la BEI au Royaume-Uni dont l'établissement devient permanent deux ans plus tard.

2.2.3.

La banque «hors les murs»

Jusqu'à cette époque, la banque disposait d'un «bureau de représentation» à Bruxelles et d'un «bureau détaché» à Rome. Dans les deux cas, il s'agit d'une conséquence du déménagement de la banque à Luxembourg. Mais du fait de leur nature même, les deux organes fondent en quelque sorte la distinction à opérer jusqu'aujourd'hui entre la notion d'antenne de la BEI et celle de département opérationnel.

Le bureau de Bruxelles assure par le biais d'une seule personne, assistée d'un secrétariat, les contacts nécessaires avec les instances communautaires, les représentations permanentes des pays membres, les missions des pays associés et la presse. Mais il va de soi que les contacts entre la banque et la Commission ne reposaient pas sur ce bureau puisque les services à Bruxelles et à Luxembourg entretenaient des rapports directs.

Le bureau de Rome répond à la fois aux conséquences du déménagement et à d'autres considérations. Le suivi des activités des clients italiens de la banque

⁷¹ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du comité de direction des 6, 7 et 8 février 1973, PV CD/16/SG 6/73.

⁷² Archives BEI, J.C. Peter Richardson et H. Richardson, "Discussion outline – a preliminary diagnostic review of EIB Management – some alternatives for consideration", 4 juillet 1973.

Le diagnostic des experts de la Banque mondiale en 1973

«In general, we find important improvement opportunities in four broad respects:

1. Use of CD members' time seems inefficient and in some ways ineffective
2. Imbalances exist
 - CTs [conseillers techniques] are too powerful, not managed
 - Staffing is top heavy – 23 people of Deputy Director level or higher, roughly 80 other Group I and II, staff many senior men properly do operational work, but also have to do junior level work
3. Documents lack focus, selectivity, duplicate each other, are not keyed to decision-makers' needs
4. "Management" systems hardly exist
 - Strategic planning – identification of alternative responses to likely conditions, ascertainment of priorities and setting of targets – minimal
 - Scheduling minimal
 - Budgeting almost accidental
 - Definition of authorities and responsibilities often vague and inconsistent – many PM staff have wide discretion when they travel, little in Luxembourg
 - Internal communication poor
 - Few staff meetings
 - CD minutes filter down 'under the table'
 - Operating policies largely uncodified
 - Orientation of new staff (I & II) not handled systematically
 - Operations evaluation minor»

*Archives BEI, J.C. Peter Richardson et H. Richardson,
"Discussion outline – a preliminary diagnostic review of EIB Management –
some alternatives for consideration", 4 juillet 1973.*

Le «old boy network»

«The relative success of EIB operations in the UK and Ireland since 1974 is to a large extent a result of the prior integration of its senior staff in this “old boy network” especially in the provinces, where any important decisions are made without reference to London. This network is constantly changing, with transfers and retirements of some key people and their replacement by others. As time elapses, it becomes increasingly difficult to maintain the necessary network of relevant contacts from Luxembourg. The indifferent international telephone system and poor air communications, frequently interrupted by bad weather, do not help. The EIB staff responsible for such operations thus tend to become increasingly remote from the new decision-makers in the UK».

Archives BEI, note de Romeo dalla Chiesa au comité de direction, 18 janvier 1980.

exigeant de nombreux contacts directs avec les services de l'administration italienne à cause de la complexité des procédures, le déménagement à Luxembourg qui allongera la durée des voyages est perçu comme devant créer des «difficultés inextricables». Et ce d'autant plus que «l'expérience montrant qu'il est devenu difficile de recruter ou de maintenir à Bruxelles des directeurs adjoints italiens valables [...], le transfert à Luxembourg rendra les choses encore plus difficiles»⁷³.

Compte tenu de ces considérations, et prenant en compte le fait que «les traitements payés par la

banque, lorsqu'ils comportent la prime d'expatriation ou une indemnité équivalente, donnent par rapport aux rémunérations payées en Italie un salaire très substantiel et tout à fait compétitif»⁷⁴, le comité de direction arrête la décision d'installer à Rome à compter du 1^{er} novembre 1968 les services opérationnels de la direction des prêts dans les pays membres compétents pour les prêts consentis en Italie⁷⁵. Alternant les fonctions à Rome et à Luxembourg, un bon nombre de «loan officers» ont constitué un réseau spécifique des «anciens de Rome» illustrant bien la liaison qui avait été effectuée entre le développement de ce qui était quantitativement le premier marché de la banque et

⁷³ Archives BEI, dossier 6.1206, note interne d'Yves Le Portz, 8 juin 1967.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du comité de direction du 31 juillet 1968, PV CD/PE/33/68.



Inauguration du bureau de représentation de la BEI pour l'Afrique australe et l'Océan indien. Le 24 octobre 2005, le vice-président Torsten Gersfelt (à droite) inaugure en compagnie de Tomaz Sálomao, secrétaire exécutif de la Communauté de développement de l'Afrique australe, la représentation de la BEI à Tshwane (Pretoria). Le palmier figurant au centre de la photo a été planté à cette occasion, symbolisant le fait que «les moyens financiers à eux seuls ne suffisent pas» si l'on vise «une véritable croissance économique durable». Le temps des divisions à propos de l'opportunité d'ouvrir ou non des bureaux de représentation de la banque paraît bel et bien révolu.

le premier bureau qui ait été ouvert afin d'en faciliter l'accès et le suivi⁷⁶.

Dix ans plus tard, le projet relatif au bureau de Londres se situe au-delà de la fonction de celui de Bruxelles et en deçà de celle du bureau de Rome. Le «bureau de liaison de la BEI au Royaume-Uni», l'instruction des prêts continuant à se faire à Luxembourg, a essentiellement une tâche de prospection et de contacts pour la préparation des prêts au Royaume-Uni à l'exclusion de l'Irlande⁷⁷.

Cette création n'a pas été sans mal et son existence restera aléatoire durant plusieurs années. Les partisans de l'ouverture d'un bureau opérationnel sont les mêmes que ceux qui espèrent, lors de la désignation des administrateurs britanniques, qu'un de ceux-ci sera un expert du marché londonien, non sans insister par ailleurs sur le souhait qu'un

administrateur ou suppléant aurait des liens directs avec le secteur privé⁷⁸. Et d'invoquer, à propos du bureau, l'existence d'un «old boy network» dont l'éloignement de Luxembourg risque à terme rapproché de priver la banque de contacts avec les nouveaux «decision-makers» au Royaume-Uni. Les adversaires avancent, pour leur part, trois arguments. En premier lieu figure celui de «l'éclatement des services de la banque [...] car en multipliant les bureaux dans diverses capitales, on finira par avoir une banque européenne anglaise, italienne, française, allemande, etc.». Ce risque s'accroît d'autant plus que «si la BEI disposait, lors de l'adhésion de nouveaux membres comme la Grèce, puis l'Espagne et le Portugal, non pas d'un mais de deux ou même de plusieurs départements périphériques, elle serait soumise à de très fortes pressions dans le sens d'une prolifération de tels départements»⁷⁹. En deuxième lieu, découlant du premier facteur,

⁷⁶ Entretien avec Jean-Philippe Birckel par Arthe Van Laer, 27 juillet 2007.

⁷⁷ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du comité de direction des 13 et 14 septembre 1978, PV CD/113/SG/31/78.

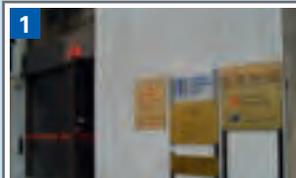
⁷⁸ National Archives (UK), T 355/113, compte rendu par G. R. Bell de ses discussions avec le président de la BEI, 16 octobre 1972.

⁷⁹ Archives BEI, dossier 6.1208, note de H. Lenaert au comité de direction, 2 février 1978.

Les bureaux extérieurs de la BEI, 1968-2008

Les bureaux de la BEI sont identifiés par leur dénomination actuelle, la ville, le pays et la date de l'inauguration. Les photos présentées ne sont pas nécessairement celles des bâtiments d'origine.

Source BEI



Bureau de Bruxelles

Bruxelles, Belgique
(1^{er} septembre 1968)



Bureau d'Istanbul

Istanbul, Turquie
(24 octobre 2008)



Bureau d'Ankara

Ankara, Turquie
(24 octobre 2008)



Représentation régionale pour le Pacifique

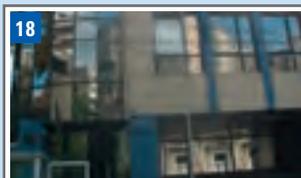
Sydney, Australie

(21 novembre 2007)



Bureau de Helsinki

Helsinki, Finlande
(10 septembre 2007)



Bureau de Bucarest et représentation régionale Jaspers

Bucarest, Roumanie
(7 juin 2007)



Représentation régionale pour les Caraïbes

Fort-de-France, Martinique
(21 mai 2007)



Bureau de Varsovie et représentation régionale Jaspers

Varsovie, Pologne
(12 janvier 2007)



Représentation régionale pour l'Afrique australe et l'Océan indien

Pretoria, Afrique du Sud
(24 octobre 2005)



Bureau de Rome

Rome, Italie
(1^{er} novembre 1968)



Bureau de Londres

Londres, Royaume-Uni
(1978)



Bureau d'Athènes

Athènes, Grèce
(16 avril 1984)



Bureau de Lisbonne

Lisbonne, Portugal
(27 novembre 1986)



Bureau de Madrid

Madrid, Espagne
(mai 1989)



Siège de la BEI

Luxembourg,
G.-D. de Luxembourg



Bureau de Berlin

Berlin, Allemagne
(25 mai 2000)



Bureau régional pour le Proche-Orient

Le Caire, Égypte
(1^{er} octobre 2003)



Bureau de Vienne et représentation régionale Jaspers

Vienne, Autriche
(avril 2006)



Bureau de représentation au Maroc

Rabat, Maroc
(17 juin 2005)



Représentation régionale pour l'Afrique occidentale et le Sahel

Dakar, Sénégal
(30 juin 2005)



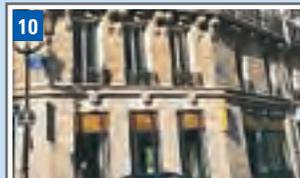
Représentation régionale pour l'Afrique centrale et orientale

Nairobi, Kenya
(30 mai 2005)



Bureau de représentation en Tunisie

Tunis, Tunisie
(9 décembre 2004)



Bureau de Paris

Paris, France
(15 janvier 2004)

vient l'argument selon lequel «il sera impossible de créer, dans les différents bureaux opérationnels (ou antennes) une atmosphère se rapprochant de celle qui règne au siège de Luxembourg»⁸⁰. Enfin, les autorités luxembourgeoises ne risquent-elles pas de réagir négativement devant ce qui peut apparaître comme une délocalisation des activités alors que l'achèvement du nouvel immeuble de la banque se profile à l'horizon ?

Le projet de bureau opérationnel ayant été «rejeté pour des motifs politiques, y compris la décision de 1965 prise par les États membres de l'époque de transférer la banque à Luxembourg et d'y mener toutes ses activités», un «bureau de liaison» comprenant un fonctionnaire et une ou deux secrétaires est ouvert pour un an⁸¹. Le provisoire deviendra définitif non sans que d'aucuns soient encore appelés à monter en ligne afin de défendre l'utilité d'une présence au Royaume-Uni⁸².

2.2.4. Les changements se poursuivent

La question des bureaux périphériques n'est pas la seule à diviser. Ainsi, les conseillers techniques, qui se trouvaient dans la ligne de mire de l'étude de 1973, font eux aussi l'objet de multiples discussions. Rattachés à l'origine à la direction des prêts, ils passent ensuite à celle des études. Étant donné l'augmentation du volume des activités, ils forment, en 1970, la direction des conseillers techniques qui troque, sept ans plus tard, l'appellation de division contre celle de corps. Ces ingénieurs, chargés d'évaluer le bien-fondé technique des

projets d'investissement, se trouvent donc dans un autre service que celui des économistes qui évaluent les mêmes projets selon des critères qui leur sont propres. Les partisans du maintien d'une séparation considèrent que «qui n'entend qu'une cloche, n'entend qu'un son», autrement dit que la création d'un seul département technique et économique priverait les décideurs de la possibilité d'être informés contradictoirement sur les aspects techniques, d'une part, «les problèmes de marché qui sont toujours un point délicat, mais essentiel, de l'instruction des projets», d'autre part⁸³. Il faudra attendre 1995 pour que ingénieurs et économistes, issus des anciennes directions «études économiques et financières» et «conseillers techniques» soient regroupés au sein d'une nouvelle direction baptisée «projets» dirigée par Herbert Christie qui n'avait pas peu contribué depuis les années quatre-vingt à la réflexion sur le management de la banque.

Le départ d'Yves Le Portz de la présidence et son remplacement par Ernst-Günther Bröder en 1984 correspond non seulement avec le début d'un considérable renforcement des activités de contrôle – 1985 est la première année de pleine activité de l'unité d'audit interne – et d'évaluation – une première série d'études d'évaluation ex-post pour les opérations à l'extérieur de la Communauté est réalisée en 1986 – mais aussi à d'autres constats eux aussi liés à la nature même des activités de la banque. C'est ainsi qu'au printemps de 1983, soit un an avant son départ, Le Portz observe que «des divergences de vues sur certains aspects de l'activité de la banque (entre autres dimensions et limites des

⁸⁰ Archives BEI, dossier 6.1208, note de H. Lenaert au comité de direction, 2 février 1978.

⁸¹ Archives BEI, dossier 3.0004, note de R. dalla Chiesa au comité de direction, 18 janvier 1980.

⁸² Voir par exemple : *ibidem*, G.M. Baird à Kirby, 10 février 1984.

⁸³ Archives BEI, dossier 3.133, note d'A. Bellec au comité de direction, 5 septembre 1973.

interventions en matière de modernisation industrielle, recours aux emprunts et prêts à taux variable, critères à mettre en œuvre en matière de passation des marchés et d'environnement) se sont manifestées [...] de telle sorte que le consensus, qui avait marqué le fonctionnement de la banque jusqu'à une date récente, n'est plus toujours la règle⁸⁴. Ce constat, de la part d'un homme charismatique et bâtisseur mais n'ayant pas le dialogue facile et ne communiquant dès lors pas beaucoup sur sa stratégie⁸⁵, est symptomatique d'une nouvelle étape dans l'évolution de la banque.

Dans un contexte marqué par l'augmentation de l'âge moyen des cadres supérieurs de la banque en même temps que par l'introduction, en 1988, d'un système de rémunération davantage axé sur le mérite par opposition à celui qui lie les augmentations salariales à l'ancienneté, la tendance est à l'évolution de la mission originelle de la banque vers la spécialisation en matière d'emprunts et de prêts. Alors que, jusque-là, la fonction noble résidait dans l'aide au développement, le changement de génération dans un contexte général où le monde de la finance est marqué en général par les *golden boys* correspond avec un changement de cap au bénéfice des «produits neufs». Ce virage se reflète dans le recrutement davantage marqué, désormais, par celui de spécialistes du monde bancaire dont la principale motivation n'est pas toujours celle de certains pionniers inspirés par l'esprit européen.

Pour la banque, ce qui compte est de rester petit – «plus on est discret, mieux c'est» disait le président

Bröder⁸⁶ – et d'être excellent. L'attention portée par le président allemand, «un banquier très orthodoxe, jaloux du mandat»⁸⁷, aux problèmes internes, sa prise de distance vis-à-vis de la Commission – il ne rencontrera jamais officiellement Jacques Delors –, voire l'impact culturellement très important de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire déjà évoquée de l'impôt communautaire contribuent à une certaine distanciation vis-à-vis des enjeux européens. C'est ce que tend à illustrer l'occasion manquée que constitue l'absence stratégique de la banque dans la création de la BERD. Alors que Bröder déclarait, avant la chute du Mur, que la BEI «serait un jour amenée à travailler en Europe de l'Est»⁸⁸, il se contentera, et la banque avec lui, de participer à la constitution de son capital et à contribuer, le jour venu, à la mise en place du volet administratif de la nouvelle institution. Passé par le département projets de la Banque mondiale puis accomplissant un parcours de vingt ans au sein de la Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bröder a certes été administrateur de la BEI de 1980 à 1984 mais compte sans doute parmi ceux qui avaient une autre vision que celle de Le Portz.

Ce que l'on peut qualifier de prise de distance vis-à-vis du projet européen se retrouve chez le successeur de Bröder, sir Brian Unwin. Connaissant bien les questions européennes, il considère que la BEI, pour laquelle il conçoit une stratégie consistant en davantage de qualité et moins de volume, est d'abord une banque avant d'être une institution européenne, l'idéal ou le comble de la

⁸⁴ Archives BEI, procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la BEI du 3 mai 1983, PV CA/178/83.

⁸⁵ Entretien avec Rémy Jacob, 14 mars 2008.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Entretien avec Jacques Silvain, 12 décembre 2007.

⁸⁸ Entretien avec Rémy Jacob, 14 mars 2008.

Une rencontre entre la BEI et les ONG et OSC : Berlin (26 octobre 2006). En 2001, la BEI inaugure une série de réunions qui ont lieu en moyenne deux fois par an avec les ONG et OSC intéressées afin de développer le dialogue entre la banque et la société civile. Lors de la réunion berlinoise évoquée ici, les thèmes abordés sont la responsabilité d'entreprise, l'environnement et les changements climatiques ainsi que le rôle de l'énergie dans ceux-ci. En 2005, la banque a créé en son sein une unité «société civile» chargée de la coordination des demandes d'information émanant des ONG et OSC.



réussite étant sans doute sa privatisation. Le successeur de sir Brian Unwin, Philippe Maystadt, a adopté d'emblée une approche différente, mettant davantage l'accent sur le fait que la BEI est une institution au service des objectifs politiques de l'Union européenne.

2.2.5. Prise de décision et structure du management

De Bröder à Unwin, la question de la prise de décision et de la structure du management revient sur le devant de la scène. Commandée en 1989 à la firme de conseil Coopers & Lybrand, l'étude portant sur la structure de direction, la politique du personnel, les responsabilités des directions, la coordination entre celles-ci, le système d'information de gestion et l'évaluation ex-post suscite la production d'une masse de documents internes, des réformes mais aussi des discussions sans fin. En témoigne le fait que, dix ans plus tard, le conseil d'administration produit à l'intention des gouverneurs un rapport sur la structure de direction de la banque qu'il qualifie d'intérimaire...

Durant ces dix années, des changements importants parce que révélateurs sont intervenus. Faute de les passer tous en revue, citons celui qui touche au secteur de l'informatique qui provoqua beaucoup d'agitation au sein de l'institution en 1993. Comme dans d'autres entreprises, publiques et privées, la question qui tôt ou tard se posa était celle du passage d'un système informatique organisé autour d'un ordinateur central (mainframe) à une informatique basée sur la relation entre un client et un serveur, soit sur des réseaux d'ordinateurs personnels. Le débat technique qui posa des problèmes de gestion du personnel n'était évidemment pas de cette seule nature. La ligne de partage entre partisans et adversaires des deux systèmes au sein de la banque révèle, à travers un changement de génération, une différence de conception en termes de gestion de l'entreprise elle-même. Le service des études, doté d'ordinateurs personnels, représente en quelque sorte la modernité sociale de la nouvelle génération dans une institution fort hiérarchisée où la transparence et la mobilité, à quelques exceptions près, sont envisagées mais pas traduites dans la pratique.

Des «personnes de confiance» aux «représentants du personnel»

L'agitation causée par le débat autour de thèmes tels que la centralisation ou la décentralisation de la prise de décision interne, l'accentuation ou non de l'esprit et du recours aux méthodes inspirés du secteur privé, ne débouche pas, comme cela aurait été sans doute le cas dans bien d'autres lieux institutionnels, sur un quelconque mouvement social. De fait, aucune grève n'a jamais marqué la vie de la banque depuis 1958. En caricaturant, on peut dire que pendant longtemps la cérémonie des vœux de Nouvel An a été l'occasion de présenter respectueusement à la hiérarchie, les «griefs» du personnel (Bruno Turbang). Ne connaissant pas d'organisations syndicales, la banque ne connaît pas non plus de «conventions collectives de travail». Dans le cadre d'une convention particulière, les problèmes sont réglés en quelque sorte en famille car «la banque s'est longtemps perçue comme une communauté à elle toute seule» (Rémy Jacob). À l'origine, un collège de huit «personnes de confiance», terme emprunté au vocabulaire allemand qui sera abandonné car trop vétuste et peu explicite au bénéfice de «représentants du personnel» en 1981, sert d'interlocuteur au comité de direction sans que le rôle, la reconnaissance statutaire des compétences et responsabilités, voire les procédures de consultation soient bien définies. Mais l'augmentation des effectifs et le changement de génération impliquant le départ de «pionniers», notamment, induisent le changement intervenu en 1981 en même temps que changeait le vocabulaire.

Michel Dumoulin

Plus généralement, les structures de décision et le mode de fonctionnement hérités des textes fondateurs et de la pratique sont considérés comme dépassés à la fois dans les faits – le conseil d'administration, du fait de l'augmentation de leur nombre, «ne lit pas tous les dossiers de prêts»⁸⁹ – et par

l'esprit du temps. La diminution de l'intervention de l'État dans l'économie et la finance conduit à un anachronisme entre la réalité du terrain et les structures de décision de la banque. Ce décalage, souligne-t-on à la fin des années 1980, est destiné à s'accroître dans la perspective du grand marché.

⁸⁹ Archives BEI, dossier 31.0142, note de H. Christie pour le comité de direction, 14 juillet 1989.

Dans cet environnement, les lois du marché joueront plus vigoureusement et dans un espace plus grand. Dans ces conditions, une réponse plus rapide et plus efficace à la demande que celle dont est actuellement capable la BEI sera indispensable. En d'autres termes, le conseil d'administration, qui du fait de sa composition – vingt-deux administrateurs et douze suppléants en 1989 – est devenu trop peu maniable, est-il le lieu approprié de la prise de décision au sujet des taux d'intérêt ou de propositions de prêts individuels ? Mais dans le même temps, le comité de direction est-il bien utilisé ? Ses sept membres qui exercent des «compétences légères» en dehors de la gestion quotidienne ont-ils assez de travail à l'intérieur et à l'extérieur de la banque pour justifier l'exercice d'un mandat à temps plein ? Certains vice-présidents sont particulièrement insatisfaits car se trouvant à mi-parcours dans leur carrière professionnelle, ils rongent leur frein dans l'attente de décrocher un poste de haut niveau dans un environnement autre que celui de la banque qui ne les utilise pas comme il serait souhaitable⁹⁰.

Dans de telles conditions, les réformes doivent venir soit de l'extérieur, c'est-à-dire de consultants, soit de l'intérieur de la maison. Mais quelle que soit la voie suivie, des réformes doivent être introduites car le conseil des gouverneurs, dûment informé par certains administrateurs, demande des changements.

2.2.6.

Les années 1990 sous le signe d'un bouillonnement

Le bouillonnement détecté à la charnière entre les années 1980 et 1990 ouvre grosso modo une

décennie de maturation du changement qui va s'accélération dès le début des années 2000.

Une fois encore, l'environnement international joue un rôle décisif. La «grande lueur à l'Est» et l'élargissement de 1995 impliquent que des réformes radicales interviennent.

Le dernier examen des questions soulevées au sujet des organes de décision de la banque par le conseil des gouverneurs remonte à 1992. Deux décisions avaient été prises. D'une part, les membres du comité de direction devraient «se voir confier des responsabilités individuelles accrues, en vertu desquelles ils seraient investis d'attributions plus étendues». D'autre part, «le rôle du président en matière de sélection des futurs vice-présidents devrait être renforcé»⁹¹. Sept ans plus tard, les ministres constataient que si la première décision avait été appliquée, la seconde, en revanche, n'avait pas été suivie d'effet car «le pouvoir de décision concernant les candidatures appartient toujours en dernier ressort aux gouvernements qui les ont présentées»⁹². Sans que cette importante question soit réglée, le passage d'une Union à quinze, et plus encore à vingt-cinq, soulève une nouvelle fois le problème de la composition du comité de direction et du conseil d'administration. Non sans introduire dans la balance des nationalités la composition du comité de vérification qui conserve trois membres mais est élargi par l'adjonction d'un observateur en 1996 et de deux autres en juin 2003 – ce qui répond aussi au considérable accroissement de la masse de travail – les «États actionnaires» constatent que l'inflation du nombre de membres des organes dont

⁹⁰ Archives BEI, dossier 31.0142, note de H. Christie pour le comité de direction, 14 juillet 1989.

⁹¹ Archives BEI, document de séance du conseil d'administration de la BEI, Rapport intérimaire au conseil des gouverneurs sur la structure de direction de la banque, 99/11, 23 mars 1999.

⁹² Idem.

la composition peut être revue risque de rendre la banque ingouvernable malgré l'existence, depuis 1995, d'une procédure écrite au conseil d'administration. Comment imaginer que les réunions de celui-ci, qui groupent en moyenne autour de la table entre vingt-six et trente personnes à la fin des années 1990, sur un total de vingt-cinq titulaires et treize suppléants, puisse fonctionner avec un effectif composé respectivement de trente-six et dix-neuf mandataires si les règles ne sont pas revues !

La solution intervenue est, comme ce fut et demeure le cas dans l'histoire de la construction européenne, le résultat de subtiles négociations. Dans le cas d'espèce, elles conduisent à attribuer un mandat à chaque pays et, concernant les suppléants, à s'inspirer de la pratique introduite dès l'origine de la banque de faire désigner un suppléant par groupe de pays non sans introduire des experts (trois) et leurs suppléants (trois). Au total, ce ne sont pas moins de cinquante-deux personnes qui siègent aujourd'hui au sein du conseil sous l'autorité du président de la banque.

Concernant le comité de direction, le conseil des gouverneurs, dont les réunions mensuelles d'Ecofin sont l'occasion «si besoin est de discuter de manière informelle [...] des questions concernant la banque», souscrit au principe selon lequel sa composition, huit personnes en 1995, ne peut passer à onze. Dès lors, à défaut de «l'élimination de toute considération de nationalité», la réflexion porte sur la question de savoir «s'il ne

conviendrait pas d'attacher plus de poids à des compétences professionnelles ou techniques particulières afin de permettre aux vice-présidents d'exercer [...] des fonctions exécutives directes»⁹³. À défaut d'entrer dans cette voie «qui aurait des conséquences pour les relations entre les membres du comité [...] et les cadres supérieurs [...] qui sont les responsables hiérarchiques des différentes directions»⁹⁴, la solution adoptée est l'accélération du roulement des vice-présidents selon un choix effectué, comme pour les suppléants au conseil d'administration, sur la base de ce que le vocabulaire maison nomme les «groupes électoraux». Dans ces conditions, le comité de direction compte neuf membres dans l'Europe à vingt-sept.

Parallèlement, la banque adapte de manière significative sa structure organisationnelle à la rapide évolution de la demande et de ses choix stratégiques, sur la base de son premier plan stratégique et de son premier plan d'activité adoptés en 1998, soit quatre ans après la création du FEI dont il est question par ailleurs⁹⁵.

Non sans élaborer un code de conduite à l'usage du personnel d'abord (1997) puis des organes de direction (1999), du conseil d'administration et du comité de vérification (2003), la banque renforce encore considérablement le contrôle et l'évaluation internes introduits au milieu des années 1980. Parmi les décisions significatives figure celle de l'indépendance du contrôle financier vis-à-vis de la direction des finances en 1999.

⁹³ Archives BEI, document de séance du conseil d'administration de la BEI, Rapport intérimaire au conseil des gouverneurs sur la structure de direction de la banque, 99/11, 23 mars 1999.

⁹⁴ Idem.

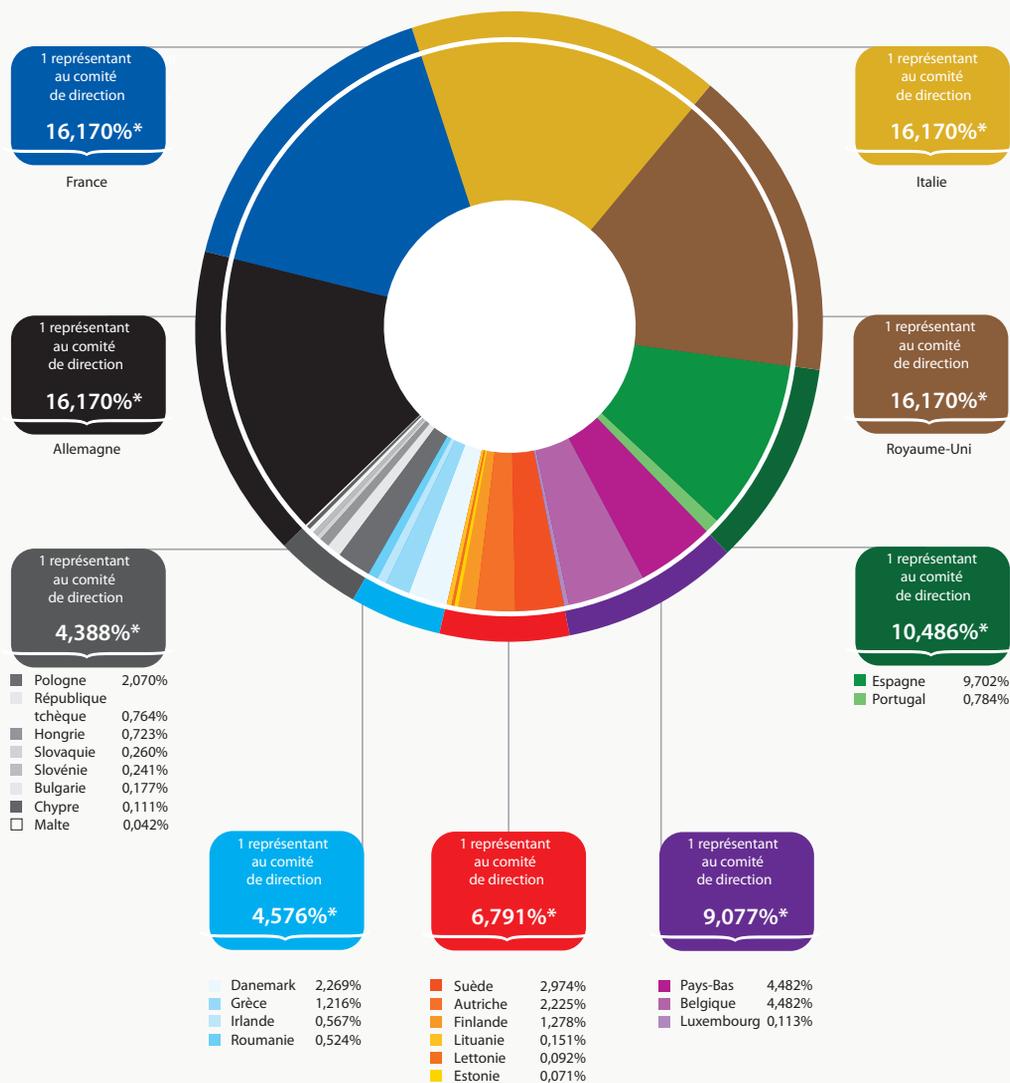
⁹⁵ Voir chapitre 4 de la deuxième partie, p. 222 et suiv.

Graphique 8

La représentation des États membres dans les organes directeurs de la banque (2008)

La participation des États membres au capital de la banque est calculée selon le poids économique de chaque État dans l'Union européenne (exprimé par le PIB) lors de leur accession à l'Union européenne.

Par ailleurs, chaque État membre a un représentant au conseil des gouverneurs et un représentant au conseil d'administration de la BEI. Enfin, la représentation au comité de direction est établie par groupement de pays.



* Répartition du capital par groupement de pays (puis par pays le cas échéant)

Source BEI

Philippe Maystadt



Le président Philippe Maystadt devant le Parlement européen (5 février 2002).

Docteur en droit et président de la BEI depuis le 1^{er} janvier 2000, Philippe Maystadt a une longue expérience des enceintes parlementaires puisqu'il fut membre de la Chambre des représentants (1977-1991 et 1998-1999) et du Sénat de Belgique (1991-1995). Secrétaire d'État, ministre et vice-premier ministre entre 1979 et 1998, il acquit une solide connaissance de la finance internationale en présidant notamment le comité intérimaire du FMI de 1993 à 1998. Professeur d'université, une fonction à laquelle il attache beaucoup d'importance, le président Maystadt possède un grand talent de pédagogue. Le 14 février 2001, le Parlement européen, en session plénière, entend pour la première fois le président de la banque répondre aux questions soulevées dans le rapport sur le suivi du rapport annuel de la BEI pour 1999. Le 5 février 2002, il assume une nouvelle fois ses obligations à propos du rapport relatif à l'année 2000, première année d'exercice de son mandat.

Michel Dumoulin

2.2.7. Une entreprise citoyenne européenne

Éthique et contrôle vont de pair avec le souci d'une plus grande transparence (2001). En effet, en termes de responsabilité d'entreprise, l'objectif est notamment d'assumer la perpétuelle recherche de l'équilibre entre sa qualité d'institution financière et celle d'organisme européen au service des politiques de l'Union européenne. Cette approche de la gouvernance implique, en plus des éléments qui viennent d'être mentionnés, l'instauration d'un dialogue avec la société civile dans la mesure où l'institution

est publique. Dans ce sens, pour être indispensable, la démarche n'en est pas moins courageuse et intéressante non sans exiger un effort de pédagogie vis-à-vis du citoyen pour qui, en règle générale, la BEI est un acteur peu identifié du dispositif communautaire. Mais sans doute cet effort de pédagogie est-il indispensable à l'intérieur même de la banque dont les effectifs du personnel, qui connaît un très faible taux de *turn over*, n'ont pas cessé de croître malgré l'*outsourcing* des fonctions à faible contenu intellectuel depuis le milieu des années 1990, et le recours à la consultance pour l'accomplissement de tâches non permanentes en matière juridique, d'ingénierie

Encourager la recherche académique sur l'investissement

Si la BEI a toujours investi dans un solide département d'études interne, elle cherche également à promouvoir la recherche sur l'investissement et son financement dans le monde académique.

À partir de 1978, la BEI accorde chaque année trois bourses à des étudiants de troisième cycle à l'Institut universitaire de Florence, appelées «bourses Campilli-Formentini» en hommage aux deux premiers présidents de la banque. S'y ajoute en 1990 une bourse d'études «Erling Jørgensen», administrée par les Instituts d'économie et de statistiques de l'université de Copenhague, en mémoire de l'ancien vice-président de la BEI. À l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la banque en 1983, un «prix BEI» est instauré. À l'origine, le prix récompense tous les deux ans une thèse de doctorat dans le domaine des investissements ; par la suite, il est également décerné pour d'autres types de travaux.

En 2006, la BEI remplace l'ensemble de ces actions par une nouvelle «Action conjointe BEI-Universités». Cette initiative comprend un programme de subventions à des centres de recherche universitaires, un programme de financement destiné aux jeunes chercheurs et un mécanisme de parrainage pour les réseaux universitaires.

Arthe Van Laer

À l'instar des organes de décision de la banque qui ont connu des modifications dans leur composition lors de chaque élargissement, le personnel reflète le caractère cosmopolite de l'institution. À cet égard, le passage du nombre de pays membres de quinze à vingt-cinq puis à vingt-sept a eu des conséquences significatives.



ou d'informatique, notamment⁹⁶. «Banque de cadres», la BEI dont la productivité du personnel est considérable, est légitimement concentrée sur son métier. Mais étant un produit du secteur public tenté au cours de son histoire par la conversion au secteur privé, elle court à la fois le danger de manifester de l'indifférence à l'égard de la *res publica* européenne et de se retrancher derrière ce que d'aucuns nomment «l'arrogance du technicien». Dans le même temps, le souci de rendre l'institution plus moderne et d'optimiser ses méthodes de travail témoigne de la coïncidence, voire parfois de

l'avant-gardisme, de ses objectifs pour le futur avec ceux fixés à l'Union par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. Bien que la banque ne fasse pas partie des institutions formant le cadre institutionnel de l'Union⁹⁷, elle n'en partage pas moins une vision marquée par la volonté «d'assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité» de ses actions dans des domaines dont le champ ne cesse pas de se diversifier : du développement durable à la recherche scientifique.

Michel Dumoulin

⁹⁶ À propos de l'évolution des effectifs du personnel, voir l'annexe n° 2, tableau 9, p. 354.

⁹⁷ Conseil de l'UE, versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 15 avril 2008, article 13, 6655/08 fr.

L'identité
d'une institution

Demain se nourrit de l'expérience d'hier

Les auteurs tiennent à exprimer leurs remerciements aux participants au séminaire organisé à Luxembourg le 17 mars 2008 sur le passé, le présent et l'avenir de la banque. Réunissant des acteurs (MM. Philippe Maystadt - président en fonction du groupe BEI -, Thomas Hackett - directeur général de la direction des opérations dans l'Union européenne et dans les pays candidats -, John A. Holloway - directeur, Investissements, FEI -, Rémy Jacob - directeur général de la direction générale de la stratégie -, Jean-Christophe Laloux - directeur (au 1^{er} janvier 2009), département de l'Europe du Sud-Est, direction des opérations dans l'Union européenne et dans les pays candidats -, Peter Munro - chef de division, relations avec les investisseurs et marketing, direction des finances -, Éric Perée - directeur associé, études économiques et financières, direction générale de la stratégie -, Alfonso Querejeta - secrétaire général) et les auteurs, cet exercice a permis à ceux-ci de préciser le sens de certaines décisions et orientations prises par l'institution. Il va de soi qu'ils assument l'entière responsabilité de l'interprétation des propos tenus.

L'histoire de la BEI ne peut être séparée de celle, plus générale, de l'intégration européenne. Elle s'inscrit en effet dans les dynamiques de cette dernière et la récente période de croissance de la banque, depuis les années 1980, ne peut être séparée des dynamiques institutionnelles qui permirent la création du grand marché et de l'Union monétaire, de la dynamique de l'élargissement, des responsabilités que donne à l'Union européenne un poids croissant dans le monde. Elle n'est pas séparable des évolutions impulsées par la mondialisation qui implique une insertion croissante de l'ensemble des problématiques qui affectent l'Europe dans une perspective globale, que l'on parle de croissance économique, de technologie ou d'environnement. Mais le contexte politique international dans lequel évolue l'Europe, voire les conflits et tensions internes au vieux continent constituent eux-mêmes un ensemble de données dont rendent compte les activités de la banque. Les évolutions récentes des opérations de la BEI dans les Balkans ou au Proche-Orient tout comme l'accent mis sur les questions relatives à la recherche, à l'énergie, à l'environnement témoignent des interactions entre cadre européen ou mondial et les activités de la BEI.

Les évolutions de la banque font plus que de traduire une simple adaptation au contexte politique et économique. Son passé a montré sa capacité à accompagner mais aussi à anticiper des politiques que l'Union européenne n'était pas toujours à même de réaliser. Si bien que l'histoire de la banque depuis l'origine est celle d'une tension entre ses statuts qui représentent le cadre institutionnel dans lequel elle agit et la réalité d'une action qui tend à solliciter en permanence ce cadre afin de permettre à la banque d'adapter ses activités aux réalités changeantes du monde. La BEI peut donc être considérée comme un des acteurs de la transformation de l'espace et de l'affirmation du modèle européen dans le monde.

On peut lire le processus de diffusion de ce modèle selon une logique centre - périphérie. Les régions en retard de développement au sein du noyau initial ont bénéficié de transferts de capitaux opérés par la BEI, visant à permettre leur meilleure insertion dans le premier cercle que représentait l'Europe des Six. Les élargissements ultérieurs ont engendré une dilatation de l'espace pris en compte, que ces périphéries soient situées au sein même de la vieille Europe comme les vieux bassins industriels en cours de reconversion du Royaume-Uni, ou bien

à ses marges comme la Grèce au début des années 1980. L'élargissement de 2004 crée une nouvelle périphérie au sens propre du terme au sein même de l'espace européen. Ces périphéries se déplacent peu à peu et la dynamique de l'Union en générale progressivement d'autres. La banque participe ainsi au processus d'élargissement progressif d'une Europe devenant peu à peu plus homogène comme le montrent les transformations qu'ont connues ses régions orientales depuis vingt ans.

Le transfert des normes constitutives du modèle européen pose toutefois la question des limites de cette dynamique. C'est le cas de la Méditerranée. Cet espace, périphérique à certains égards, est aussi par bien d'autres aspects constitutif de la civilisation européenne elle-même. Depuis les années 1960, les politiques européennes comme les actions de la banque tendent à le considérer d'un seul tenant, ne serait-ce par exemple que pour des données relatives à l'environnement. Les distinctions traditionnelles qui régissent l'action de la banque au sein et en dehors de l'Union européenne tendent donc à s'atténuer voire à perdre de leur sens. Se trouve dès lors posée à nouveau l'éternelle question des limites de l'Europe et du rapport de cette dernière au monde, question qui interroge le rôle de la BEI elle-même. L'action de la banque en Amérique latine peut à bien des égards être considérée comme une projection de l'Europe outre-mer selon des axes spécifiques et fort anciens. Elle n'est probablement pas de même nature en Asie, certainement pas en Afrique sub-saharienne malgré les relations entretenues, encore il y a peu, entre l'Afrique colonisée et les métropoles du Nord. Les limites de la capacité de la banque à participer au transfert d'un modèle européen semblent donc atteintes dans ces derniers cas. La question de la Méditerranée est plus difficile encore. Elle se rattache sans aucun doute à des considérations d'ordre politique au sud comme

au nord de cet espace : quel avenir pour la Méditerranée de demain ? Quels liens avec l'Europe sur les plans politique et économique ? Se pose dès lors pour ces espaces la question de l'adaptation d'un «modèle BEI» créé pour l'Europe et de son applicabilité aux prolongements de ce continent. Agir à l'avenir selon des modalités plus adaptées suggère des formes d'action spécifiques ou des structures conformes à une diversification croissante des modes d'action de la banque. Mais répondre à de telles questions suppose que les actionnaires de la banque eux-mêmes souhaitent y répondre. La question des prolongements de l'action de la banque est-elle seulement pertinente si l'on songe que, pour certains actionnaires, la BEI doit concentrer son action sur l'Union européenne et les pays candidats ou potentiellement candidats, tandis que d'autres songent à en faire une véritable banque de développement, tandis que les derniers songent plutôt à une action d'appui à l'expansion des sociétés européennes dans le monde ?

Mais la question de l'adaptation du «modèle BEI» ne concerne pas uniquement les espaces périphériques ou en cours d'intégration. L'histoire de la banque a en effet été marquée par une succession de modèles profondément différents au cœur même de l'espace européen. Ce fut d'abord un système très encadré où la question clé a longtemps été celle de la mobilisation de l'épargne pour soutenir les politiques publiques. Ce modèle en cours jusqu'au début des années 1980 correspondait à une structure et un mode de fonctionnement issus de l'immédiat après-guerre marqué par le poids des acteurs publics dans la vie économique des États. Ces acteurs ont longtemps représenté des relais efficaces pour la banque qui s'appuyait assez largement sur leur concours pour le développement de ses activités. Malgré l'existence de spécificités nationales, l'espace alors pris en compte par la banque se

présentait de manière assez homogène et permettait la mise en œuvre de procédures peu diversifiées. Cette configuration permit à la banque d'adopter alors une structure à la fois centralisée, légère et peu coûteuse en termes de fonctionnement.

Le modèle se transforme depuis les années 1980, avec le passage à une économie beaucoup plus libéralisée, où les acteurs publics ont perdu de leur influence et de leur capacité à transformer les structures économiques. Les relais dont disposait la BEI au sein des économies nationales perdent de leur impact tandis que la banque s'intéresse au financement de nouveaux acteurs : on parle désormais plus aisément en termes de clientèle.

Cette évolution des cibles, engagée depuis le début des années 1980, détermine plus récemment une stratégie moins centrée qu'auparavant sur le volume des financements accordés. Cette mutation va de pair avec une évolution vers une activité plus décentralisée et la recherche de partenariats plus diversifiés.

La banque doit en effet répondre à un marché plus fragmenté. C'est la montée en puissance relative des PME dans les préoccupations de la banque au détriment des grandes entreprises, c'est le phénomène de régionalisation qui confronte la BEI à des interlocuteurs plus dispersés. La nouvelle clientèle de la banque a donc des besoins de plus en plus diversifiés associant financements, apports de technicité et de compétences. Autour d'un même projet se trouvent désormais associés des partenaires multiples, publics et privés, mettant en œuvre des compétences complémentaires. La valeur ajoutée de la banque est devenue une notion plus fondamentale et plus riche que par le passé. Son contenu sera de plus en plus évolutif, la banque devant s'adapter à des besoins eux-mêmes changeants.

Jusqu'à quel point les mutations qu'induisent les changements de l'environnement économique modifient-elles le «modèle BEI» ? Ce modèle est en réalité en cours de transformation quasi permanente depuis la crise économique des années 1970 qui voient la montée en puissance de nouveaux champs d'action : énergie, environnement, entreprises et tout particulièrement les PME. Il est en mutation accélérée depuis les années 1980-1990. Tout s'est cependant passé comme si la prise de conscience de ces évolutions bien réelles de l'activité s'était trouvée décalée et n'avait eu que plus récemment ses premiers effets sur la culture de l'entreprise. Le modèle de la banque de gros recherchant pour partie son efficacité à travers le volume de ses interventions s'est consolidé durant la forte croissance des années 1990 alors que sa pertinence était déjà en cause. Mais il est vrai que les impulsions en provenance du Conseil ont pu pousser à cette culture du volume. L'accent mis sur le «triple A», sur le rôle joué par la BEI sur les marchés témoigne également de la permanence de cette culture. Mais la banque est également soumise à des pressions contraires depuis cette même époque : freins à la croissance de la part de certains États, mise en avant de la subsidiarité. La banque doit davantage que par le passé orienter son action vers des secteurs moins bien dotés et ne trouvant que difficilement et à des conditions moins favorables les sources de financement dont ils ont besoin, vers des projets économiquement justifiés mais financièrement fragiles en termes de recettes. Une action orientée vers des cibles plus dispersées et de taille moindre, ne disposant pas des types de garanties que la banque était à même d'obtenir plus facilement dans le passé induit par ailleurs une prise de risque plus importante qu'il faut faire payer, des coûts d'expertise et de suivi plus lourds avec les incidences que ces facteurs peuvent entraîner sur les résultats et le

développement à long terme de la BEI. C'est aussi, à travers la nécessité de partenariats plus diversifiés avec les acteurs locaux ou de grands partenaires, la tendance à l'autonomisation et à la décentralisation de la prise de décision. La mise en avant de la notion de «groupe BEI» témoigne de cette réalité que traduit la création du FEI, mais également de ses perspectives d'avenir.

Ces évolutions représentent en réalité une inflexion encore en cours de la «culture» et du «modèle BEI». La banque va devoir de plus en plus combiner des modèles jadis contradictoires ou pris en compte par des types d'acteurs fort différents : d'un côté le modèle d'institutions financières publiques agissant à travers un effet de volume associé à la garantie totale des États et suivant souvent des orientations d'ordre politique, de l'autre un modèle se rapprochant de celui de la banque d'investissement agissant de manière autonome, cherchant à accompagner la croissance d'entités au départ plus fragiles, acceptant un risque élevé. La synthèse en cours représente un changement profond : la BEI est une banque publique réagissant à de grandes options d'ordre politique mais travaillant selon les méthodes d'institutions de financement privées proches du marché. Il s'agit bien d'une nouvelle culture en cours d'installation et dont l'équilibre ne pourra être que long à trouver.

Le nouvel environnement dans lequel la banque agit induit une série d'interrogations sur les moyens d'action dont elle dispose pour mettre en œuvre son projet. D'un côté ce sont les impulsions politiques en provenance des actionnaires et par conséquent du Conseil. De l'autre les propositions de la Commission et l'indispensable travail en commun avec cette dernière. Enfin, et de plus en plus, la relation de la banque avec les citoyens européens

que représente le Parlement. Le tout dans un univers économique en perpétuel mouvement. Se pose dès lors la question de l'équilibre à trouver entre l'insertion des priorités de la banque dans le cadre des politiques de l'Union et l'autonomie qui lui est nécessaire. On y ajoutera la capacité de proposition qu'implique le dialogue avec ses partenaires institutionnels.

La capacité à répondre aux impulsions en provenance des États constitue l'une des données déterminantes de l'évolution à venir de la banque. La possibilité qui est la sienne de contribuer de manière significative au soutien de l'activité économique générale de l'Europe des Vingt-Sept est de toute évidence limitée. La participation de la banque à des initiatives de ce type doit dès lors surtout être interprétée comme un signal politique. La question se pose différemment si l'on observe l'impact de son action dans le cadre d'espaces ou de secteurs plus ciblés. Dans ce dernier cas la banque doit être de plus en plus capable de prouver la pertinence et l'efficacité de son action. En quoi ses initiatives contribuent-elles à faire évoluer la donne dans une région ou un secteur donné ? La notion de valeur ajoutée est donc plus que jamais au cœur des choix de la banque : la BEI est conduite à entretenir une réflexion constante sur cette notion, son application effective, son évolution. Mais cette notion ne peut être conçue de manière isolée : la capacité à articuler les moyens et les modes d'intervention de la banque avec les autres moyens dont dispose l'Union européenne, en particulier les Fonds structurels mais aussi de plus en plus les apports d'autres partenaires, sera de plus en plus au centre des problématiques de la banque.

L'importance du capital dont dispose la banque est l'une des composantes principales de sa capacité à remplir son rôle. C'est moins son volume

que sa capacité à le faire évoluer selon ses besoins qui est en cause : dans la mesure où il est établi que les augmentations à venir ne donneront lieu à aucun versement effectif des États dans un avenir prévisible, la définition du niveau de capital utile sera fonction d'un rapport dialectique entre le niveau de risque pris par la banque, sa capacité à couvrir ces risques et à dégager les bénéfices dont elle a besoin pour son développement. Le montant des fonds propres est donc l'une des composantes

de l'équation préalablement définie entre capacité d'adaptation aux besoins de l'économie et insertion au sein des politiques de l'Union.

Les défis auxquels la banque est et sera confrontée dans les années à venir tiennent, de manière en apparence paradoxale, à sa capacité à s'adapter à l'environnement dans lequel elle agit tout en participant à sa transformation. À la relative stabilité du modèle des années 1960 succède un modèle



La pièce en argent (925 millièmes) émise par la Banque centrale du Luxembourg à l'occasion du cinquantième anniversaire de la BEI est la dernière d'une série de sept pièces de collection portant sur les institutions européennes. À l'avant de la pièce figure le bâtiment est de la banque. Ce nouveau bâtiment, dans la réalité comme dans sa représentation, a été conçu pour projeter les idées de transparence, de modernité, en particulier dans sa composante écologique, mais aussi de continuité. Le revers arbore le portrait du grand-duc Henri de Luxembourg, référence au pays qui accueille la banque.

différent, à la fois plus dynamique et plus instable, au sein duquel la banque doit répondre à des besoins plus diffus. La capacité de la banque à analyser et à proposer déterminera sa capacité à modeler pour partie son propre devenir et à la pertinence de son action. La banque est en mesure de participer à la structuration de l'espace européen par des biais bien plus divers que par le passé : il ne s'agit plus seulement de financer des infrastructures dans des régions en retard de développement mais aussi de diffuser des normes en matière d'environnement, de structurer des marchés financiers émergents, etc. Il s'agira aussi de participer, à travers son action, à la définition des relations économiques

entre l'Union, les régions qui lui sont proches et le reste du monde selon des modalités adaptées et nécessairement diverses.

Le tout implique une dynamique interne en matière de culture d'entreprise fondée sur la responsabilité et l'autonomie. Elle est déjà engagée. Est également posée la capacité de la banque à communiquer sur un projet en cours de redéploiement constant de manière à attirer les compétences autour d'une philosophie associant intérêt général, prise en compte des données du marché et performance.

Éric Bussière, Michel Dumoulin et Émilie Willaert



Annexes



1. Chronologie

1.1. Banque européenne d'investissement

1949	
29 octobre	proposition de Maurice Petsche au Conseil de l'OECE sur la création d'une banque européenne d'investissement
1950	
15 juin	présentation à l'OECE du plan Stikker, qui réserve un rôle important à un fonds européen d'investissement
28 juin	soumission à l'OECE du plan Pella, prévoyant la création d'un fonds européen d'investissement
1955	
21 juillet	première réunion de la sous-commission des investissements du comité de Messine

1.2. Europe : des Six aux Vingt-Sept

1948	
16 avril	signature du traité de Paris créant l'OECE
7-11 mai	Congrès de La Haye du Mouvement européen
1949	
5 mai	signature du traité de Londres, instituant le Conseil de l'Europe
1950	
8 mai	déclaration de Robert Schuman proposant la création d'un pool charbon-acier
24 octobre	présentation du plan Pleven pour une Communauté européenne de défense (CED)
1951	
18 avril	signature à Paris du traité CECA
1952	
27 mai	signature à Paris du traité CED
10 août	entrée en fonction de la Haute Autorité de la CECA
1953	
9 mars	adoption du projet de traité pour une Communauté politique européenne par l'Assemblée ad hoc
1954	
30 août	rejet de la CED par l'Assemblée nationale française
1955	
1 ^{er} -3 juin	Conférence de Messine
9 juillet	début des travaux du Comité Spaak

1956		1956	
8 octobre	première réunion du groupe ad hoc pour le fonds d'investissement de la conférence intergouvernementale pour le marché commun et l'Euratom	29-30 mai	conférence de Venise : adoption du rapport Spaak
1958		1957	
1 ^{er} janvier	création de la BEI	25 mars	signature, à Rome, des traités créant la CEE et la CEEA
25 janvier	première séance du conseil des gouverneurs	1958	
13 février	nomination des membres du premier comité de direction ; entrée en fonction de Pietro Campilli comme président	1 ^{er} janvier	entrée en vigueur des traités de Rome
mars	début de la mise en place des services	7 janvier	entrée en fonction de la Commission Hallstein
4 décembre	directive du conseil des gouverneurs sur la politique de crédit de la banque ; nomination des premiers membres du comité de vérification	3-11 juillet	Conférence de Stresa sur la politique agricole commune
1959			
1 ^{er} juin	début de la présidence de Paride Formentini	1960	
1960		4 janvier	signature, à Stockholm, de la convention créant l'AELE
1 ^{er} avril	autorisation de financements à Berlin-Ouest	5 septembre	proposition du général de Gaulle d'une union politique
1 ^{er} juillet	adoption du statut du personnel	1961	
1961		9 juillet	signature de l'accord d'association avec la Grèce
30 mars	lancement du premier emprunt de la BEI	9 août	demande d'adhésion du Royaume-Uni
		2 novembre	présentation du plan Fouchet pour une Communauté politique européenne

Banque européenne d'investissement

1962	
25 février	autorisation de financements à l'extérieur de la Communauté (pays associés, EAMA, PTOM et DOM)
27 mai	création de la section spéciale pour les opérations sur mandat

1965	
2 mars	décision du transfert de la BEI de Bruxelles vers Luxembourg

Europe : des Six aux Vingt-Sept

1962	
14 janvier	création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)
17 avril	échec de l'union politique (plan Fouchet)

1963	
14 janvier	premier «veto» du général de Gaulle à l'adhésion britannique
20 juillet	signature de la convention de Yaoundé entre les Six et dix-sept États africains et Madagascar
12 septembre	signature de l'accord d'association avec la Turquie

1964	
4 mai	ouverture des négociations commerciales au sein du GATT (Kennedy Round)

1965	
8 avril	signature du traité de fusion des exécutifs des trois Communautés
1 ^{er} juillet	début de la crise de la chaise vide

1966	
28-30 janvier	compromis de Luxembourg, mettant fin à la crise de la chaise vide

1967	
11 mai	demande d'adhésion du Royaume-Uni
1 ^{er} juillet	entrée en vigueur du traité de fusion des exécutifs des trois Communautés
6 juillet	entrée en fonction de la Commission unique, sous la présidence de Jean Rey
27 novembre	deuxième «veto» du général de Gaulle à l'adhésion britannique

1968		1968	
30 juillet	adoption du mécanisme des prêts globaux pour le financement de PME	1 ^{er} juillet	achèvement de l'union douanière entre les Six
1 ^{er} septembre	installation de la BEI à Luxembourg		
1 ^{er} novembre	ouverture du premier bureau périphérique (Rome), hormis le bureau de Bruxelles		
1970		1969	
		1 ^{er} -2 décembre	sommet de La Haye : relance de la construction européenne
10 septembre	début de la présidence d'Yves Le Portz	1970	
15 octobre	création d'un troisième poste de vice-président	18 mars	présentation du mémorandum Colonna sur la politique industrielle commune
		30 juin	début des négociations en vue de l'élargissement de la CEE
		2 juillet	entrée en fonction de la Commission Malfatti
		17 octobre	publication du rapport Werner sur l'Union économique et monétaire
		27 octobre	adoption du rapport Davignon sur la coopération politique européenne
1971			
26 avril	première augmentation du capital de la BEI		
1972		1972	
		22 janvier	signature des traités d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège
		22 mars	début du mandat de la Commission Mansholt ; première communication de la Commission sur une politique communautaire de l'environnement
		24 avril	mise en place du serpent monétaire européen
		22 septembre	rejet de l'adhésion de la Norvège par référendum
		19-21 octobre	Sommet de Paris : projet d'Union européenne

Banque européenne d'investissement

1973	
1 ^{er} janvier	entrée des nouveaux États membres ; création d'un quatrième poste de vice-président
20 septembre	lancement du premier emprunt en eurco
1975	
10 juillet	augmentation du capital de la BEI
6 novembre	premier emprunt sur le marché américain
14 décembre	premier emprunt sur le marché japonais
1976	
27 juillet	approbation des premières opérations sur capitaux à risque dans le cadre de la convention de Lomé
1977	
4 août	extension de la section spéciale aux financements d'équipements nucléaires sur ressources Euratom
1978	
14 mai	mandat de la CEE pour la gestion de la première tranche du NIC
19 juin	augmentation du capital de la BEI

Europe : des Six aux Vingt-Sept

1973	
1 ^{er} janvier	premier élargissement de la Communauté : adhésions du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark
6 janvier	entrée en fonction de la Commission Ortoli
14-15 décembre	sommet de Copenhague : accord sur la mise en place d'une politique énergétique commune
1974	
9-10 décembre	sommet de Paris : définition de nouveaux domaines d'action communautaire
1975	
28 février	signature de la convention de Lomé avec les États ACP
18 mars	établissement du Fonds européen de développement régional (FEDER)
1977	
6 janvier	début du mandat de la Commission Jenkins
1978	
6-7 juillet	Conseil européen de Brême : adoption du principe du système monétaire européen
16 octobre	création du nouvel instrument communautaire d'emprunt et de prêt (NIC)

		1979	
		13 mars	entrée en vigueur du système monétaire européen
		7-10 juin	premières élections du Parlement européen au suffrage universel
		31 octobre	signature de la convention de Lomé II
1980			
août	déménagement vers le nouveau bâtiment au Kirchberg		
		1981	
1 ^{er} janvier	adoption de l'écu comme unité de compte de la banque	1 ^{er} janvier	adhésion de la Grèce
2 juin	premier emprunt en écu	6 janvier	entrée en fonction de la Commission Thorn
15 juin	augmentation du capital de la BEI		
1982			
14 juin	création d'un cinquième poste de vice-président		
		1983	
		25 juillet	institution des programmes-cadre de recherche
		1984	
4 juin	introduction des prêts et emprunts à taux variable ; extension des financements aux technologies avancées et à la protection de l'environnement	14 février	adoption par le Parlement européen du projet de traité instituant l'Union européenne
1 ^{er} août	début de la présidence d'Ernst-Günther Bröder	28 février	adoption du programme Esprit
		25-26 juin	Conseil européen de Fontainebleau : accord sur la contribution britannique au budget communautaire
		8 décembre	signature de la convention de Lomé III
		1985	
		6 janvier	début de la présidence de Jacques Delors à la Commission européenne
		28-29 juin	Conseil européen de Milan : approbation du Livre blanc sur le marché intérieur

Banque européenne d'investissement

1986	
1 ^{er} janvier	augmentation du capital de la BEI
1988	
1 ^{er} janvier	introduction d'un système de rémunération du personnel davantage axé sur le mérite
3 mars	arrêt de la Cour de justice sur l'assujettissement du personnel de la banque à l'impôt communautaire
1989	
17 mars	accord tripartite entre la Commission, la Cour des comptes et la BEI
29 novembre	décision de financer des projets en Pologne et Hongrie
1990	
14 mars	octroi du premier prêt global «européen»
20 avril	lancement du programme d'assistance technique pour l'environnement de la Méditerranée (METAP), avec la Banque mondiale
29 mai	participation, comme membre fondateur, à la création de la BERD
3 octobre	début de l'application des statuts de la banque au territoire élargi de la République fédérale d'Allemagne
1991	
1 ^{er} janvier	augmentation du capital de la BEI
25 février	extension de l'activité de la banque à la République fédérative tchèque et slovaque, la Bulgarie et la Roumanie

Europe : des Six aux Vingt-Sept

1986	
1 ^{er} janvier	adhésions de l'Espagne et du Portugal
17 et 28 février	signature de l'Acte unique européen
1987	
14 avril	demande d'adhésion de la Turquie
1 ^{er} juillet	entrée en vigueur de l'Acte unique
1988	
11-13 février	Conseil européen de Bruxelles : adoption du «paquet» Delors I
1989	
1 ^{er} janvier	réforme des Fonds structurels
12 avril	présentation rapport Delors sur l'Union économique et monétaire (UEM)
15 décembre	signature de la convention de Lomé IV
1990	
29 mai	signature de l'accord constitutif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
19 juin	signature de la convention de Schengen
1 ^{er} juillet	début de la première étape de l'UEM
3 octobre	réunification de l'Allemagne
1991	
16 décembre	signature des «accords européens» avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie

1992		1992	
11-12 décembre	Conseil européen d'Édimbourg : entérinement de l'idée d'un fonds européen d'investissement, désignation de Luxembourg comme siège définitif de la banque et décision sur la création du «mécanisme d'Édimbourg» et d'un fonds de garantie relatif aux prêts extérieurs de la Communauté	7 février	signature du traité de Maastricht
31 décembre	constitution d'un fonds pour risques bancaires généraux	2 mai	signature du traité de Porto, créant l'Espace économique européen (EEE)
		11-12 décembre	Conseil européen d'Édimbourg : adoption du «paquet» Delors II
1993		1993	
10 février	établissement du mécanisme d'Édimbourg en faveur des projets d'infrastructure, administré par la banque	1 ^{er} janvier	entrée en vigueur du marché unique européen
22 février	extension des activités de la banque aux pays d'Amérique latine et d'Asie	1 ^{er} novembre	entrée en vigueur du traité de Maastricht : naissance de l'UE
1 ^{er} avril	début de la présidence de Sir Brian Unwin	5 décembre	adoption par la Commission du livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi»
7 juin	extension des activités aux pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie)		
21-22 juin	Conseil européen de Copenhague : décision d'augmenter les ressources du mécanisme d'Édimbourg et de l'étendre à des prêts bonifiés pour les PME		
1994		1994	
1 ^{er} janvier	début du mandat pour la gestion du mécanisme financier de l'Espace économique européen	1 ^{er} janvier	début de la deuxième étape de l'UEM ; entrée en vigueur du traité sur l'EEE
19 avril	extension du mécanisme d'Édimbourg à des prêts bonifiés en faveur des PME	16 mai	création du Fonds de cohésion
14 juin	constitution du Fonds européen d'investissement		
31 octobre	création du nouveau Fonds de garantie relatif aux actions extérieures des Communautés, géré par la BEI		
30 novembre	autorisation de financements à Gaza et en Cisjordanie		
9-10 décembre	Conseil européen d'Essen : annonce de la création d'un guichet spécial pour le financement des RTE		

Banque européenne d'investissement

1995	
1 ^{er} janvier	augmentation du capital de la BEI
16 janvier	création d'un septième poste de vice-président
19 juin	autorisation d'opérations en Afrique du Sud
1996	
3 juin	création d'un poste d'observateur au comité de vérification
18 juin	extension des activités du FEI aux prises de participations
18 juillet	premier emprunt dans une monnaie d'Europe centrale et orientale (couronne tchèque)
1997	
29 janvier	première émission euroconfluente
12 février	premier emprunt libellé en euro
16-17 juin	Conseil européen d'Amsterdam : invitation à la BEI de développer les financements sur capitaux à risque pour PME de haute technologie, d'intervenir dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement urbain, et d'intensifier les financements pour RTE
22 juillet	adoption du programme d'action spécial Amsterdam (PASA)
1998	
28 janvier	lancement du mécanisme de pré-adhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale et Chypre

Europe : des Six aux Vingt-Sept

1995	
1 ^{er} janvier	adhésions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède
25 janvier	début du mandat de la Commission Santer
26 mars	entrée en vigueur de l'accord de Schengen
27-28 novembre	conférence euro-méditerranéenne à Barcelone
1996	
13-14 décembre	Conseil européen de Dublin : accord sur le pacte de stabilité et de croissance
1997	
2 octobre	signature du traité d'Amsterdam
1 ^{er} -10 décembre	conférence internationale sur le changement climatique à Kyoto
1998	
1 ^{er} juin	établissement de la Banque centrale européenne (BCE) à Francfort

1999		1999	
1 ^{er} janvier	augmentation du capital de la BEI ; utilisation de l'euro dans la comptabilité de la BEI	1 ^{er} janvier	lancement officiel de l'euro, adopté comme monnaie par onze États membres
26 janvier	adoption du premier «Plan d'activité de la Banque» par le conseil d'administration	15 mars	démission collective de la Commission Santer
2 mars	mise en place du contrat-cadre d'émission Euro Area Reference Notes (EARN)	1 ^{er} mai	entrée en vigueur du traité d'Amsterdam
3-4 juin	Conseil européen de Cologne : invitation à la BEI de soutenir le pacte européen pour l'emploi	21 juin	établissement de l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et de l'instrument agricole de pré-adhésion (SAPARD)
10 juin	co-signature par la BEI du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, marquant l'engagement de la banque à développer ses opérations dans les Balkans	17 septembre	entrée en fonction de la Commission Prodi
2000		2000	
1 ^{er} janvier	début de la présidence de Philippe Maystadt	23-24 mars	Conseil européen de Lisbonne : définition d'objectifs stratégiques pour l'économie de l'UE avant 2010
23-24 mars	Conseil européen de Lisbonne : appel à un soutien accru des PME à haute technologie	23 juin	signature de la convention de Cotonou avec les États ACP
5 juin	création du groupe BEI ; adoption du programme «initiative Innovation 2000» (i2i)	7 décembre	proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE
19 juin	approbation de la réforme du FEI par son assemblée générale		
24 octobre	adoption du mécanisme de financement structuré (MFS)		
2001		2001	
15 février	première résolution du Parlement européen sur le suivi du rapport annuel de la banque	2 janvier	adoption de l'euro par la Grèce
23-24 mars	Conseil européen de Stockholm : mandat à la BEI pour opérations en Russie dans le domaine de l'environnement		
15-16 juin	Conseil européen de Göteborg : invitation à la BEI de promouvoir la stratégie de développement durable		

Banque européenne d'investissement

2002

12 juin signature d'un accord-cadre entre la BEI et la Fédération de Russie

2003

1^{er} janvier augmentation du capital de la BEI
 2 juin lancement de la facilité d'investissement de l'accord de Cotonou
 3 juin approbation de l'initiative «Innovation 2010»
 10 juillet arrêt de la Cour de justice concernant la coopération de la BEI avec l'Office européen de lutte anti-fraude
 16-17 octobre Conseil européen de Bruxelles : dans le cadre de l'action européenne pour la croissance, la BEI est invitée à accroître son soutien aux RTE et à la R&D et l'innovation

2004

27 janvier établissement du mécanisme d'assistance technique relatif aux changements climatiques (MATCC)
 1^{er} mai adhésion des nouveaux États membres à la banque ; création d'un huitième poste de vice-président
 22 décembre mandat de l'UE pour des opérations en Russie, Belarus, Moldova et Ukraine

2005

1^{er} janvier entrée en vigueur du mécanisme de financement relatif aux changements climatiques (MFCC)
 19 mai première procédure de consultation publique (au sujet de la politique de divulgation)
 14 décembre reprise des opérations à Gaza et en Cisjordanie

Europe : des Six aux Vingt-Sept

2002

1^{er} janvier mise en circulation des billets et pièces libellés en euros
 28 février séance inaugurale de la Convention sur l'avenir de l'Europe
 11 novembre établissement du Fonds de solidarité

2003

1^{er} février entrée en vigueur du traité de Nice

2004

1^{er} mai adhésions de dix États : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie
 29 octobre signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe
 22 novembre début du mandat de la Commission Barroso

2005

29 mai victoire du non au référendum sur le traité constitutionnel en France
 1^{er} juin rejet par référendum du traité constitutionnel aux Pays-Bas
 3 octobre ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie
 17 décembre attribution du statut de pays candidat à l'ancienne République yougoslave de Macédoine

2006

22 mai	accord avec la BERD sur la mise en place d'un Fonds carbone conjoint
30 mai	signature des accords relatifs à Jaspers, Jeremie et Jessica
26 juin	premier emprunt à l'échelle de la zone euro (EPOS)
24 juillet	publication du premier rapport la BEI sur la responsabilité d'entreprise
13 décembre	lancement, avec la BERD, du Fonds multilatéral pour l'échange de crédits carbone (FMCC)
19 décembre	mandat de l'UE pour des opérations en Europe orientale, Caucase du sud et Russie

2007

1 ^{er} janvier	entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans le capital de la BEI
20 mars	lancement du Fonds carbone pour l'Europe (FCE), avec la Banque mondiale
3 mai	lancement du programme carbone BEI-KfW
9 mai	augmentation du capital du FEI
29 mai	émission d'EPOS II, une obligation climatiquement responsable
5 juin	mise en place du mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR) en faveur de la recherche et l'innovation ; adoption du mécanisme pour une énergie durable et un approvisionnement énergétique sûr
27 septembre	lancement du Fonds carbone pour l'après-2012

2008

11 janvier	établissement, avec la Commission européenne, de l'instrument de garantie de prêt pour les RTE de transport
2 juin	inauguration du nouveau bâtiment de la BEI

2007

1 ^{er} janvier	adhésions de la Bulgarie et de la Roumanie ; adoption de l'euro en Slovénie
12 décembre	signature de la Charte des droits fondamentaux de l'UE
13 décembre	signature du traité de Lisbonne

2008

1 ^{er} janvier	adoption de l'euro par Chypre et Malte
-------------------------	--

2. La BEI en chiffres depuis 1958* (Source BEI)

Tableau 1

Les prêts signés par la BEI et leur répartition par région (en millions d'euros)

Année	Union européenne	AELE	Pays partenaires	Total des prêts signés	Encours total
1959	34			34	34
1960	25			25	60
1961	87			87	147
1962	66			66	212
1963	71			71	281
1964	120			120	395
1965	102		7	109	488
1966	121		76	197	610
1967	164		48	213	757
1968	173		42	214	905
1969	248		74	322	1 144
1970	339		16	354	1 449
1971	470		33	503	1 890
1972	504		21	524	2 287
1973	731		117	848	2 865
1974	949	24	146	1 119	3 760
1975	965		41	1 007	4 617
1976	1 177		97	1 274	5 809
1977	1 423	44	106	1 573	6 966
1978	2 017		162	2 179	8 353
1979	2 726		345	3 071	10 326
1980	3 084		394	3 478	13 173
1981	3 464		378	3 842	16 949
1982	4 441		255	4 695	20 740
1983	5 681		276	5 958	25 659
1984	6 458		445	6 903	31 167
1985	6 748		369	7 117	33 291
1986	7 085		459	7 545	36 960
1987	7 450		388	7 839	40 506
1988	9 591		589	10 181	47 627
1989	11 658		596	12 254	53 630
1990	12 988	90	463	13 541	61 945
1991	14 686	98	609	15 393	72 713
1992	16 388	71	573	17 032	84 273
1993	18 367	17	1 010	19 395	98 022
1994	18 405	97	1 422	19 924	106 447
1995	19 083	329	2 002	21 414	115 027
1996	22 112	64	1 141	23 316	127 013
1997	24 221	184	1 715	26 120	142 750
1998	27 217	32	2 045	29 294	155 680
1999	29 833	97	1 670	31 599	179 617
2000	32 846	321	2 449	35 617	200 209
2001	33 659	174	2 920	36 753	223 328
2002	36 784	300	2 536	39 620	236 007
2003	38 617	99	3 557	42 273	249 939
2004	39 409	346	3 433	43 188	268 207
2005	43 223		4 150	47 372	296 540
2006	40 250	310	5 038	45 598	313 728
2007	41 285	146	6 389	47 820	328 025
Total	587 544	2 843	48 603	638 990	

⁽¹⁾ Les montants repris dans cette annexe sont exprimés en euros et reposent sur des taux de conversion différents selon la période considérée.

Tableau 2

Les prêts signés par la BEI en faveur des pays partenaires (en millions d'euros)

Année	Pays pré-adhésion	Russie, Europe orientale, Caucase du Sud	Pays du bassin méditerranéen	Ensemble des pays ACP	Ensemble des pays PTOM	Afrique du Sud	Pays d'Amérique centrale et latine	Pays d'Asie	Total
1965	5			2					7
1966	62			15					76
1967	37			12					48
1968	19			22	1				42
1969	43			29	2				74
1970				16					16
1971	10			23					33
1972				21					21
1973	77			40					117
1974	96			50					146
1975	35			2	4				41
1976	6			84	7				97
1977	21			85					106
1978	27		3	132					162
1979	82		177	86					345
1980	179		69	138	8				394
1981	49		120	209	1				378
1982	67		28	156	4				255
1983	53		86	136	2				276
1984	83		201	160	1				445
1985			135	221	14				369
1986	19		231	209	0				459
1987	17		27	341	4				388
1988	115		172	291	12				589
1989	42		285	259	10				596
1990	157		153	147	6				463
1991			219	382	8				609
1992			321	241	11				573
1993			677	217	18		44	55	1 010
1994			739	458	4		121	99	1 422
1995	128		1 109	430	3	45	120	168	2 002
1996	258		384	389	9	56	45		1 141
1997	95		968	56	4	214	205	173	1 715
1998	124		854	568	2	135	212	150	2 045
1999	150		712	327	19	152	215	95	1 670
2000	729		639	403	7	140	400	133	2 449
2001	689		1 031	513	3	150	365	169	2 920
2002	983		1 031	298		50	85	90	2 536
2003	972	25	1 488	464		260	254	94	3 557
2004	1 115		1 545	440		100	167	66	3 433
2005	1 387	60	1 264	537		145	134	622	4 150
2006	2 504		1 224	747		80	240	243	5 038
2007	2 926	230	1 438	746	10	113	365	560	6 389
Total	13 360	315	17 329	10 099	173	1 640	2 972	2 715	48 603

Tableau 3

Les prêts signés par la BEI en faveur des pays de l'Union européenne

(en millions d'euros)

Année	Allemagne	France	Italie	Belgique	Pays-Bas	Luxembourg	Royaume-Uni	Danemark	Irlande	Grèce	Espagne	Portugal	Suède	Autriche	Finlande	Pologne	République tchèque	Hongrie	Slovaquie
1959		10,1	20,0			4,0													
1960	2,4	6,1	17,0																
1961	25,0	16,5	45,0																
1962		21,2	40,3	4,8															
1963		0,9	55,3							15,0									
1964	5,0	16,1	91,3							8,0									
1965	3,8	8,9	75,4							13,8									
1966	11,0		93,3							16,5									
1967	22,8	48,3	61,2	16,0						15,9									
1968	35,3	25,3	98,0	10,0		4,0													
1969	10,0	86,2	119,6		32,1														
1970	46,1	61,4	205,2	22,0	2,8	1,0													
1971	61,9	125,2	274,9		8,0														
1972	96,3	144,9	248,4	14,0															
1973	185,0	173,3	212,4				79,0	6,8	26,6					47,6					
1974	79,2	194,6	362,7	14,6	27,6		191,8	18,4	59,5										
1975		158,7	358,9	10,8			334,5	17,7	37,7	47,2									
1976	110,8	60,1	383,6	17,9	30,4		417,6	9,1	57,4			90,0							
1977	28,4	296,5	425,7				489,6	32,7	81,6			60,0		4,7					
1978	45,5	359,7	845,1	62,2			421,4	106,3	117,4	20,0		35,0							
1979	47,8	222,7	990,4	58,4			844,3	15,6	339,7	114,0		46,0							
1980	14,2	279,0	1 290,3	153,2			682,2	99,3	361,2	101,0		70,0		33,6					
1981	292,0	267,0	1 693,9	182,5			252,7	142,9	342,6	159,2	40,0	79,0							
1982	20,8	461,9	2 038,1	60,5			489,9	305,3	408,5	458,5	105,0	80,0							
1983	152,2	894,1	2 613,3				699,4	365,1	304,0	449,6	105,0	85,0							
1984	134,3	1 210,5	3 035,4	32,5		16,4	921,8	324,7	174,0	344,8	140,0	80,0							
1985	91,4	1 247,3	2 977,2	77,8	69,1		1 063,9	332,5	174,5	423,7	160,0	100,0							
1986	441,8	698,4	3 023,7	46,1	98,2		1 371,5	258,2	262,1	253,0	409,3	190,3							
1987	276,5	1 006,5	3 112,8	37,1	18,0	1,6	1 133,7	315,3	178,6	164,8	707,4	389,9		102,6					
1988	603,0	1 450,5	3 372,5	11,6	259,7		1 363,8	494,1	159,8	186,5	1 018,5	560,4							
1989	856,5	1 595,9	3 734,4	91,1	320,4		1 742,7	545,8	186,8	271,4	1 541,7	755,7							
1990	863,5	1 684,6	3 855,4	206,3	245,3	11,8	2 175,7	564,7	217,7	176,3	1 942,0	794,7			95,0		120,0		
1991	1 300,1	2 124,4	4 001,6	115,6	175,4	28,6	2 148,2	538,7	237,0	366,9	2 342,5	1 000,0			145,0		115,0		
1992	1 663,9	1 895,1	3 796,5	396,6	154,4	42,8	2 495,8	690,8	303,5	377,5	3 020,6	1 230,4			50,0	57,0	70,0	28,0	
1993	2 096,6	2 205,5	3 362,0	371,6	379,7		1 736,9	854,5	388,2	511,1	4 005,1	1 488,8		72,5	263,0	165,0	92,0	110,0	
1994	2 407,9	2 477,4	3 099,5	615,3	399,5	5,1	2 454,7	847,3	291,1	534,6	3 011,5	1 109,7	15,3	89,5	333,0	255,0	140,0	35,0	
1995	2 715,0	2 206,7	3 434,9	665,3	318,9	78,8	2 243,9	824,9	327,3	525,2	2 820,4	1 231,5	273,4	241,9	179,1	140,0	260,0	200,0	80,0
1996	3 093,7	2 809,2	4 120,7	657,5	765,7		2 425,2	688,0	188,7	721,1	2 552,6	1 293,2	846,5	489,9	302,1	380,0	255,0	135,0	100,0
1997	3 446,6	2 720,6	3 490,9	1 139,8	398,4	95,7	3 765,4	737,1	207,3	729,5	2 715,8	1 349,7	924,6	554,7	401,1	355,0	540,0	35,0	262,0
1998	5 096,4	3 048,6	4 387,3	857,6	426,2	100,8	3 024,5	745,0	248,1	735,7	3 113,5	1 498,1	652,6	358,5	534,7	715,0	284,3	375,0	51,0
1999	5 512,3	4 283,7	4 037,6	225,6	311,1	105,0	3 294,3	898,1	61,7	1 436,0	4 020,3	1 598,0	543,6	591,0	541,9	347,0	270,0	170,0	270,0
2000	5 973,3	3 279,1	5 497,6	528,1	233,4	200,0	3 205,4	984,1	412,0	1 712,2	4 183,1	1 852,4	621,1	720,8	495,2	941,0	385,0	240,0	242,0
2001	6 016,7	3 825,5	5 487,5	365,0	786,5	10,0	2 356,7	1 171,5	525,0	1 651,3	4 559,1	1 796,6	933,3	820,3	694,9	1 144,0	390,0	483,0	79,0
2002	6 504,4	4 022,5	6 040,7	478,9	537,5	73,6	3 328,1	1 027,1	400,0	1 071,6	5 425,7	1 769,9	719,8	998,4	744,5	1 083,0	898,0	515,0	80,0
2003	6 442,6	3 966,2	5 912,7	539,6	522,3	183,8	3 249,2	897,9	626,5	1 190,0	6 282,3	1 645,0	890,0	900,4	780,0	1 345,0	1 216,7	740,9	209,0
2004	6 701,0	4 152,3	6 013,5	737,5	582,6	61,4	3 375,8	924,6	518,7	1 429,8	6 751,4	1 588,9	773,2	943,2	932,1	1 683,3	561,0	805,0	195,0
2005	7 039,9	4 178,5	6 393,7	725,0	515,0	246,5	3 979,3	335,2	429,0	895,0	7 600,1	1 584,0	821,9	968,5	711,2	2 169,9	1 237,2	1 487,7	228,0
2006	6 562,3	4 400,5	5 161,3	581,0	1 035,0	24,0	3 567,4	32,2	576,1	1 137,1	7 646,5	1 496,1	281,8	1 355,0	670,0	2 031,0	959,1	1 160,4	197,5
2007	6 535,7	4 148,3	5 608,6	927,6	265,0	50,3	4 160,4	209,1	345,1	755,0	7 154,4	1 503,9	712,9	1 070,0	613,0	2 280,6	1 599,4	1 217,0	17,9
Total avant adhésion										351,4	550,0	725,0	15,3	389,8	60,2	7 336,0	4 976,1	3 430,9	1 546,0
Total après adhésion	83 671,0	68 576,7	115 617,4	11 057,1	8 918,1	1 363,1	65 486,7	16 360,6	9 575,0	18 667,6	82 823,7	27 727,1	8 994,7	10 012,5	7 599,9	8 164,8	4 356,7	4 670,0	638,3
Total général	83 671,0	68 576,7	115 617,4	11 057,1	8 918,1	1 363,1	65 486,7	16 360,6	9 575,0	19 019,0	83 373,7	28 452,1	9 010,0	10 402,4	7 660,1	15 500,8	9 332,7	8 100,9	2 184,3

(en millions d'euros)

Slovénie	Lituanie	Chypre	Lettonie	Estonie	Malte	Roumanie	Bulgarie	UE-6	UE-9	UE-10	UE-12	UE-15	UE-25	Total UE	Suisse	Islande	Norvège	Total AELE	Total UE+AELE
								34,1						34,1					34,1
								25,5						25,5					25,5
								86,5						86,5					86,5
								66,3						66,3					66,3
								56,2						71,2					71,2
								112,4						120,4					120,4
								88,1						101,9					101,9
								104,3						120,8					120,8
								148,3						164,2					164,2
								172,5						172,5					172,5
								247,9						247,9					247,9
								338,5						338,5					338,5
								470,0						470,0					470,0
								503,6						503,6					503,6
									683,1					730,7					730,7
									948,5					948,5			24,4	24,4	972,9
									918,3					965,4					965,4
									1 087,0					1 177,0					1 177,0
3,6									1 354,5					1 422,8			44,1	44,1	1 466,9
4,0									1 957,6					2 016,6					2 016,6
					8,0				2 518,9					2 726,2					2 726,2
									2 879,3					3 083,9					3 083,9
		12,0								3 332,8				3 463,8					3 463,8
		12,0								4 243,6				4 440,6					4 440,6
										5 477,8				5 681,4					5 681,4
										6 194,4				6 457,5					6 457,5
										6 457,3				6 747,5					6 747,5
											7 070,9			7 085,1					7 085,1
											7 342,3			7 450,5					7 450,5
											9 480,4			9 591,4					9 591,4
											11 642,4			11 658,4					11 658,4
											12 737,9			12 987,9			89,8	89,8	13 077,7
		20,0			2,5	25,0					14 378,9			14 686,4			97,9	97,9	14 784,3
							115,0				16 068,2			16 388,2			71,1	71,1	16 459,3
47,0				5,0	13,0	119,0	81,0				17 399,9			18 367,4			17,4	17,4	18 384,9
41,0	10,0	29,0	5,0	42,0		66,0	30,0				17 253,5			18 404,6			97,2	97,2	18 501,8
32,0	19,0	10,0		5,0	15,0	175,0	60,0					18 087,4		19 083,4		40,0	288,9	328,9	19 412,3
30,0	72,0	54,0	26,0	16,0		90,0						20 954,0		22 112,0		33,0	30,6	63,6	22 175,6
45,0	7,0	55,0	20,0	20,0	3,0	142,0	60,0					22 677,4		24 221,4		24,3	159,4	183,7	24 405,0
140,0	40,0	80,0	44,0			435,0	225,0					24 827,7		27 217,0		31,9		31,9	27 248,8
375,0	84,0	200,0	98,0	35,0		395,5	128,0					27 460,3		29 832,8			96,6	96,6	29 929,4
65,0	10,0		10,0	42,0		853,0	160,0					29 897,9		32 845,9		21,3	300,0	321,3	33 167,2
223,0	55,0	50,0	5,0	35,0	25,0	40,0	130,0					31 000,0		33 659,0		39,4	135,0	174,4	33 833,3
202,0		220,0	123,0	50,0		383,0	87,0					33 142,7		36 783,7	300,0			300,0	37 083,7
109,0	100,0	235,0	40,0	30,0		503,2	60,0					34 028,5		38 617,4		23,0	76,0	99,0	38 716,3
205,0		235,0	40,0	80,0		79,0	40,0						39 290,0	39 409,0		181,0	164,8	345,8	39 754,8
282,0	18,9	170,0	213,9	0,3	13,0	949,0	30,0						42 243,6	43 222,6					43 222,6
393,0	79,0	90,0	35,0	40,0		679,0	60,0						39 511,2	40 250,1			309,8	309,8	40 559,9
613,0	20,0	120,0	35,0		40,0	174,8	1 108,1							41 285,0		146,0		146,0	41 431,0
1 509,4	397,0	1 011,0	371,0	280,0	108,5	4 933,6	1 266,0							29 257,2					
1 493,0	117,9	615,0	323,9	120,3	53,0	174,8	1 108,1							558 287,0					
3 002,4	514,9	1 626,0	694,9	400,3	161,5	5 108,5	2 374,1	2 454,1	12 347,1	25 706,0	113 374,4	242 075,7	121 044,8	587 544,1	300,0	539,8	2 003,0	2 842,8	590 386,9

Tableau 4a

Les prêts individuels accordés par la BEI dans l'Union européenne par objectif de 1998 à 2007 - Répartition par pays

(en millions d'euros)

Pays	Cohésion économique et sociale	Projet de transport d'intérêt commun	Projets d'intérêt commun ayant trait à l'énergie	Environnement	Capital humain	Initiative innovation 2010	PME
Belgique	2 926	943	331	2 661		358	
Bulgarie	1 152	1 607		740			1
République tchèque	4 857	2 275		2 459	245	1 071	
Danemark	1 797	2 908	934	1 646	381	1 536	
Allemagne	24 778	4 637	1 508	9 828	10 206	15 547	1 290
Estonie	80	15	80			5	
Irlande	2 640	1 124	1 316	250	68	168	
Grèce	10 913	5 031	1 479	3 551	700	910	
Espagne	40 020	18 389	5 642	13 763	2 648	6 573	680
France	9 998	6 920	240	7 349	2 707	3 199	180
Italie	25 101	10 712	7 805	14 596	2 488	5 676	1 632
Chypre	660	55	100	560	315	335	
Lettonie	214	51	210	250	150	155	150
Lituanie	128	182		145	60	65	60
Luxembourg	210	653	80	314		10	
Hongrie	4 319	1 642	125	2 166	925	905	445
Malte	53			40			
Pays-Bas	388	1 032	550	1 526	795	529	
Autriche	1 415	1 603	732	1 794	927	1 771	30
Pologne	7 751	4 509	220	2 397	2 385	2 940	
Portugal	13 299	5 166	1 857	5 021	148	679	
Roumanie	1 571	2 320		1 271	310	243	3
Slovénie	1 257	1 279	406	116	20	335	20
Slovaquie	583	409		107	97	150	95
Finlande	2 451	1 175	228	1 691	1 573	2 236	
Suède	1 589	1 482	686	2 760	644	2 126	90
Royaume-Uni	18 495	4 868	5 540	13 770	4 121	4 730	
AELE		647	715	411		300	
Total	178 645	81 636	30 783	91 182	31 912	52 552	4 676

Tableau 4b

Les prêts individuels accordés par la BEI dans l'Union européenne par objectif de 1998 à 2007 - Répartition par année

(en millions d'euros)

Année	Cohésion économique et sociale	Projet de transport d'intérêt commun	Projets d'intérêt commun ayant trait à l'énergie	Environnement	Capital humain	Initiative innovation 2010	PME
1998	12 186	6 686	1 855	4 624	771		57
1999	12 877	9 148	2 271	5 408	611		50
2000	13 707	6 206	2 904	8 270	1 188	2 114	
2001	14 563	7 127	2 972	6 486	2 306	4 737	
2002	12 612	7 432	2 651	10 498	1 703	3 186	510
2003	20 103	9 091	2 767	11 483	4 453	6 154	665
2004	21 252	8 476	2 926	10 407	4 387	7 015	1 410
2005	28 369	9 132	3 643	11 206	6 019	10 338	568
2006	20 800	9 710	3 349	9 779	5 134	9 472	747
2007	22 178	8 628	5 445	13 021	5 339	9 535	669
Total	178 645	81 636	30 783	91 182	31 912	52 552	4 676

Tableau 5

L'évolution de l'encours des prêts de la BEI

(en millions d'euros)

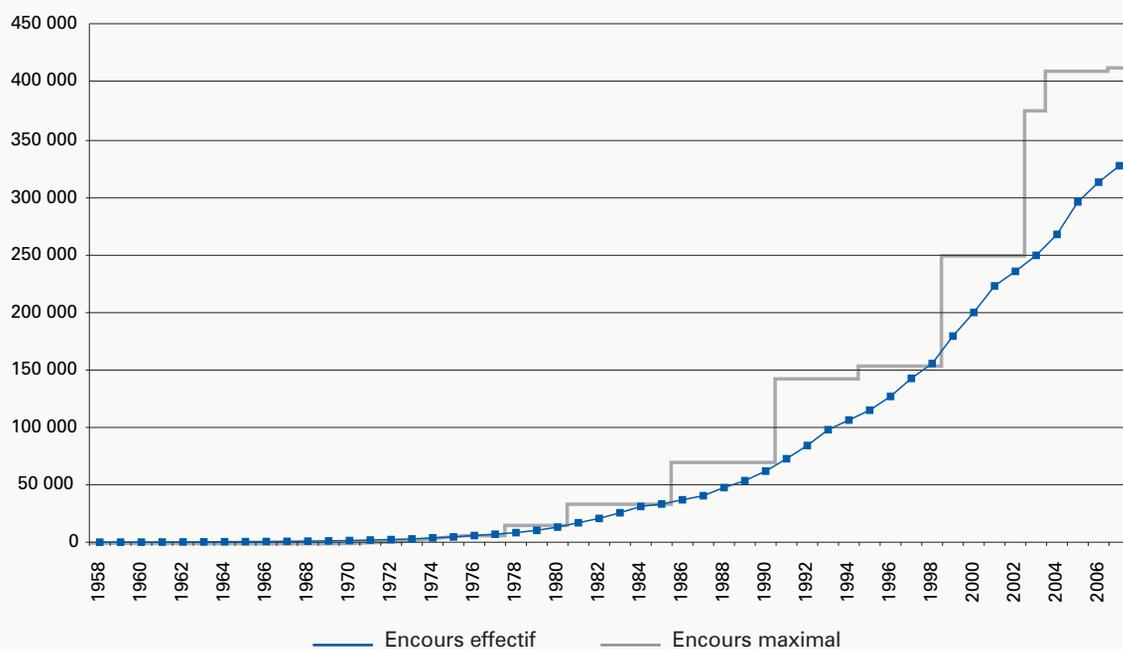


Tableau 6.a

Répartition du capital de la BEI au 01/01/1958

(en millions d'euros)

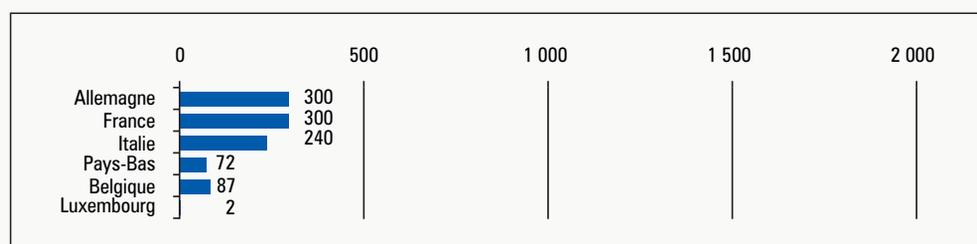


Tableau 6.b

Répartition du capital de la BEI au 01/01/1973

(en millions d'euros)

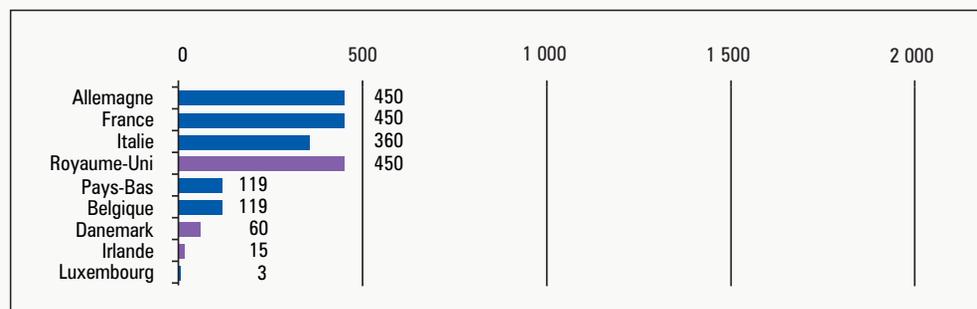
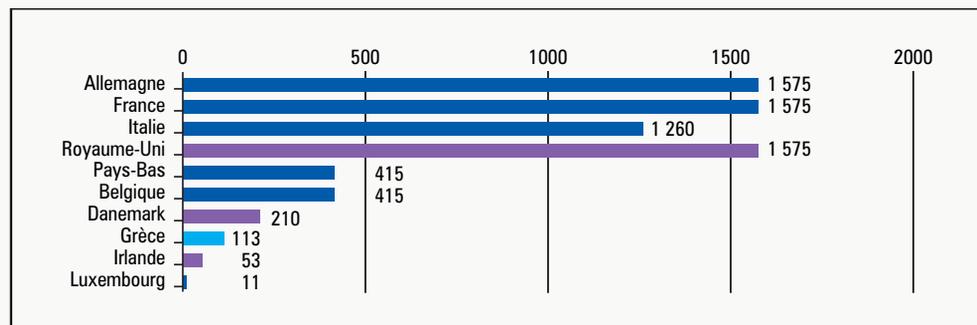


Tableau 6.c

Répartition du capital de la BEI au 01/01/1981

(en millions d'euros)



■ Membres fondateurs (1958)

■ 1^{er} élargissement (1^{er} janvier 1973)■ 2^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1981)■ 3^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1986)■ 4^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1995)■ 5^{ème} élargissement (1^{er} mai 2004)■ 6^{ème} élargissement (1^{er} janvier 2007)

Tableau 6.d

Répartition du capital de la BEI au 01/01/1986

(en millions d'euros)

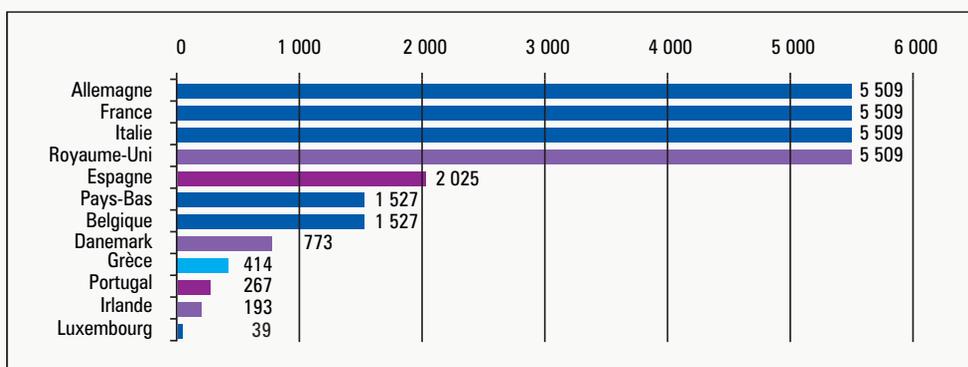
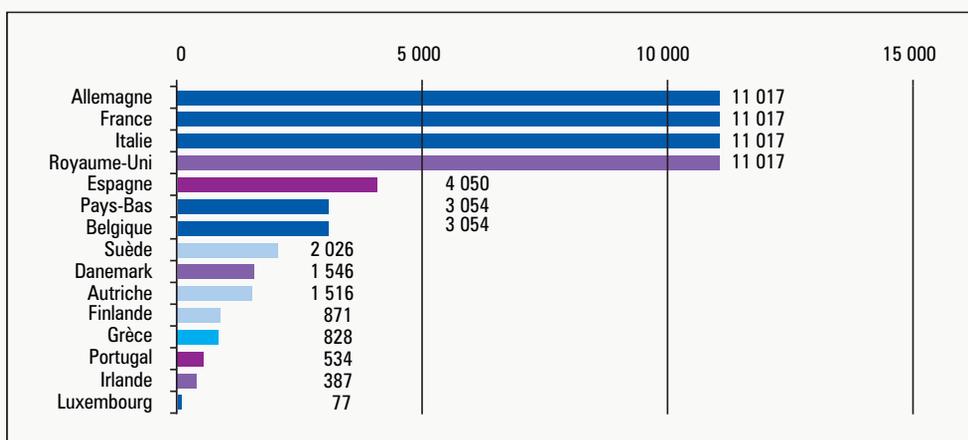


Tableau 6.e

Répartition du capital de la BEI au 01/01/1995

(en millions d'euros)



■ Membres fondateurs (1958)
■ 1^{er} élargissement (1^{er} janvier 1973)
■ 2^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1981)
■ 3^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1986)

■ 4^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1995)
■ 5^{ème} élargissement (1^{er} mai 2004)
■ 6^{ème} élargissement (1^{er} janvier 2007)

Tableau 6.f

Répartition du capital de la BEI au 01/05/2004

(en millions d'euros)

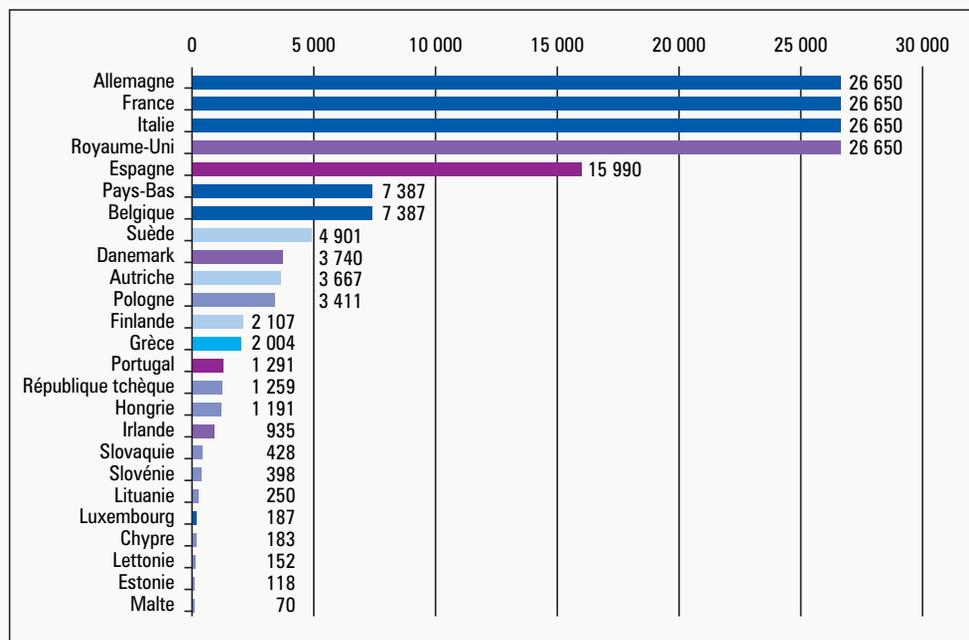
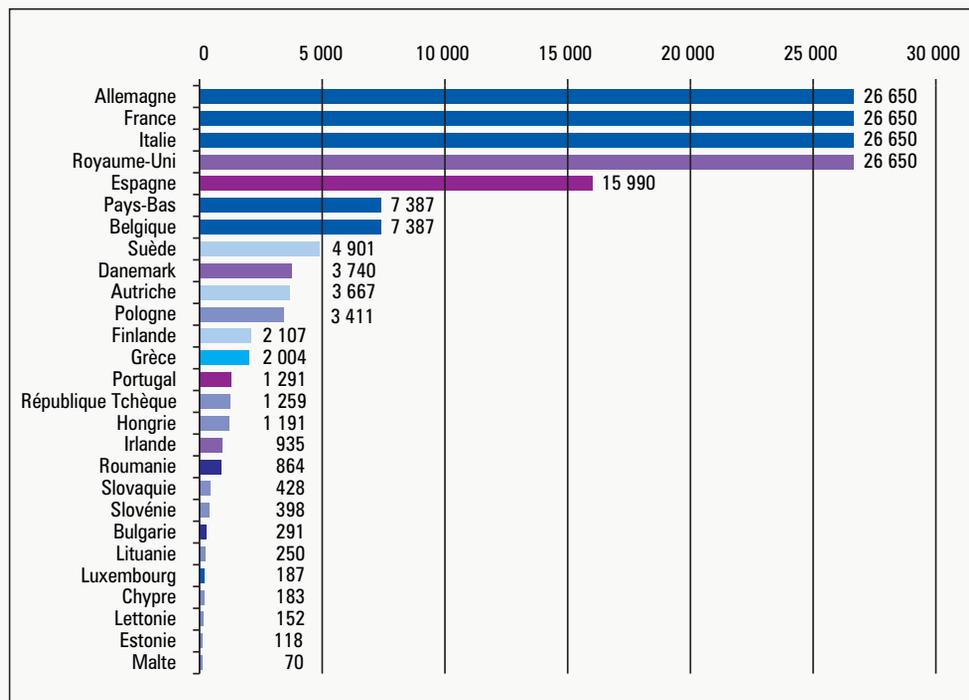


Tableau 6.g

Répartition du capital de la BEI au 01/01/2007

(en millions d'euros)



■ Membres fondateurs (1958)

■ 1^{er} élargissement (1^{er} janvier 1973)■ 2^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1981)■ 3^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1986)■ 4^{ème} élargissement (1^{er} janvier 1995)■ 5^{ème} élargissement (1^{er} mai 2004)■ 6^{ème} élargissement (1^{er} janvier 2007)

Tableau 7

Les emprunts de la BEI : répartition par monnaie

(en millions d'euros)

Année	Monnaies communautaires		dont				USD		Autres monnaies		Montant total
			ECU / EUR		GBP						
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
1961	19,3	90,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	9,6	21,4
1962	32,3	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	32,3
1963	35,2	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35,2
1964	41,8	62,6	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	37,4	0,0	0,0	66,8
1965	45,0	69,3	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	30,7	0,0	0,0	65,0
1966	98,5	71,1	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	28,9	0,0	0,0	138,5
1967	84,5	47,1	0,0	0,0	0,0	0,0	95,0	52,9	0,0	0,0	179,5
1968	143,8	85,2	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	14,8	0,0	0,0	168,8
1969	164,7	86,8	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	13,2	0,0	0,0	189,7
1970	78,9	63,7	0,0	0,0	0,0	0,0	45,0	36,3	0,0	0,0	123,9
1971	240,7	55,6	0,0	0,0	0,0	0,0	140,0	32,3	52,3	12,1	432,9
1972	235,8	48,2	0,0	0,0	0,0	0,0	228,6	46,8	24,5	5,0	488,8
1973	391,0	63,9	0,0	0,0	0,0	0,0	149,2	24,4	71,8	11,7	612,0
1974	87,6	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0	692,2	85,8	26,9	3,3	806,7
1975	391,1	48,3	0,0	0,0	0,0	0,0	268,6	33,2	149,7	18,5	809,4
1976	150,1	20,3	0,0	0,0	0,0	0,0	496,4	67,2	92,5	12,5	739,0
1977	355,9	35,8	0,0	0,0	38,2	3,8	500,0	50,3	137,5	13,8	993,4
1978	769,5	45,0	0,0	0,0	39,0	2,3	810,6	47,4	131,3	7,7	1 711,4
1979	1 257,2	48,9	0,0	0,0	62,1	2,4	1 045,7	40,7	269,1	10,5	2 571,9
1980	1 339,9	56,4	0,0	0,0	11,5	0,5	704,1	29,6	332,9	14,0	2 377,0
1981	1 156,5	48,4	97,2	4,1	141,0	5,9	624,9	26,2	607,5	25,4	2 388,9
1982	1 676,5	52,6	100,0	3,1	262,9	8,2	753,6	23,6	756,6	23,7	3 186,7
1983	1 731,8	51,7	155,0	4,6	175,7	5,2	834,3	24,9	784,9	23,4	3 351,1
1984	2 561,2	58,6	400,0	9,2	621,6	14,2	1 066,0	24,4	744,2	17,0	4 371,5
1985	3 098,2	57,2	850,0	15,7	132,9	2,5	1 259,4	23,3	1 056,2	19,5	5 413,9
1986	3 545,9	55,8	827,0	13,0	419,9	6,6	1 408,8	22,2	1 396,5	22,0	6 351,2
1987	4 306,0	67,7	725,0	11,4	531,4	8,3	957,3	15,0	1 101,4	17,3	6 364,7
1988	6 120,2	83,0	875,0	11,9	610,7	8,3	307,5	4,2	946,8	12,8	7 374,5
1989	5 551,1	80,3	1 429,0	20,7	591,6	8,6	533,5	7,7	826,3	12,0	6 910,9
1990	6 666,9	64,9	1 271,9	12,4	834,1	8,1	2 097,4	20,4	1 501,5	14,6	10 265,8
1991	8 556,2	67,1	2 000,0	15,7	1 269,9	10,0	1 954,6	15,3	2 236,6	17,5	12 747,3
1992	7 493,5	62,3	1 630,0	13,5	953,3	7,9	1 811,0	15,0	2 729,5	22,7	12 034,1
1993	11 083,7	72,7	650,0	4,3	2 435,6	16,0	1 715,6	11,3	2 442,4	16,0	15 241,7
1994	9 296,6	70,1	300,0	2,3	1 535,9	11,6	1 615,5	12,2	2 344,3	17,7	13 256,4
1995	7 812,8	74,2	400,0	3,8	635,3	6,0	445,9	4,2	2 270,6	21,6	10 529,3
1996	10 628,7	73,4	808,6	5,6	1 854,1	12,8	1 463,0	10,1	2 380,3	16,4	14 472,0
1997	13 375,9	70,4	1 300,0	6,8	5 007,3	26,3	3 010,6	15,8	2 619,9	13,8	19 006,4
1998	13 775,3	57,7	3 500,0	14,7	5 996,9	25,1	9 005,5	37,7	1 077,1	4,5	23 857,9
1999	19 988,6	65,9	13 012,9	42,9	6 975,7	23,0	7 366,8	24,3	2 962,7	9,8	30 318,1
2000	22 013,9	70,7	6 680,0	21,4	15 333,9	49,2	7 309,4	23,5	1 823,0	5,9	31 146,3
2001	17 260,6	53,4	10 398,2	32,2	6 862,4	21,2	13 092,5	40,5	1 951,6	6,0	32 304,7
2002	19 538,9	52,0	13 305,0	35,4	6 180,1	16,5	14 181,3	37,8	3 826,7	10,2	37 546,9
2003	24 935,1	58,6	17 318,0	40,7	7 174,6	16,9	12 576,5	29,6	5 024,5	11,8	42 536,1
2004	28 427,1	57,0	17 396,3	34,9	9 583,1	19,2	17 862,9	35,8	3 597,5	7,2	49 887,5
2005	32 023,5	60,5	19 637,3	37,1	11 902,6	22,5	14 785,4	27,9	6 120,4	11,6	52 929,2
2006	24 427,6	54,2	16 969,0	37,7	6 768,7	15,0	13 748,1	30,5	6 865,6	15,2	45 041,4
2007	32 979,1	60,1	20 675,4	37,7	11 023,0	20,1	14 399,8	26,3	7 453,2	13,6	54 832,1
Total	345 994,5		152 710,8		105 965,0		151 497,5		68 738,2		566 230,1

Tableau 8

Les garanties et prises de participation du FEI de 1994 à 2007

(en millions d'euros)

Année	Garanties*	Capital-risque**	Total
1994	515		515
1995	116		116
1996	833		833
1997	769	58	827
1998	517	335	852
1999	1 563	269	1 832
2000	843	548	1 391
2001	958	800	1 758
2002	1 236	472	1 708
2003	2 251	134	2 385
2004	1 447	358	1 805
2005	1 685	368	2 053
2006	2 223	813	3 036
2007	1 397	521	1 918
Total	16 353	4 676	21 029

* Y compris les projets d'infrastructure relatifs aux RTE, jusqu'au transfert du portefeuille à la BEI le 1^{er} janvier 2001.

** 1997-2000 : y compris les signatures figurant dans le portefeuille signé de la BEI (921,8 millions d'euros), qui ont été transférées au FEI en 2000.

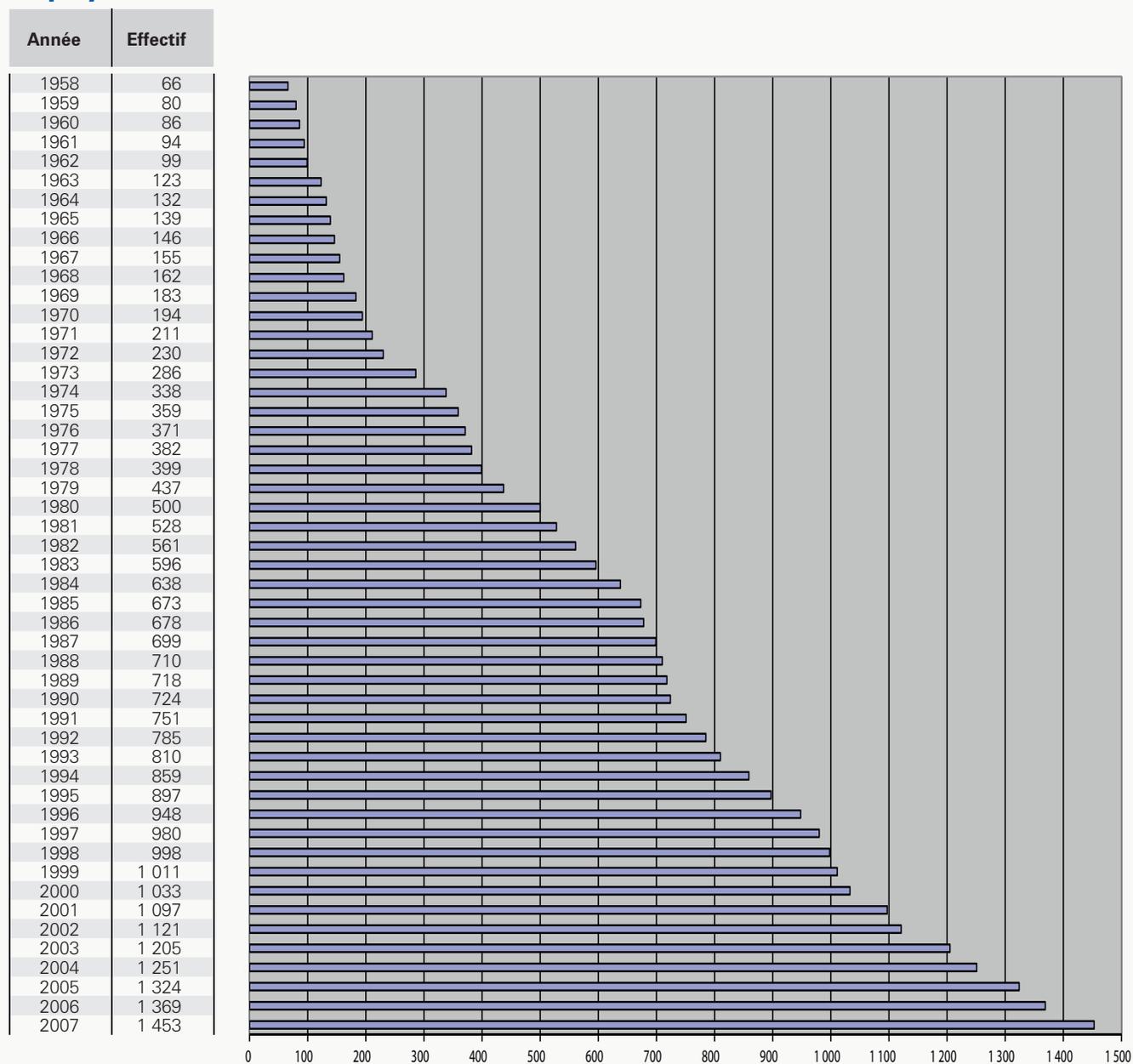
** 2006-2007 : y compris les engagements dans des structures de type fonds de fonds.

Source FEI

Tableau 9

Les employés de la BEI

Employés actifs



À partir de 2002, le total des effectifs inclut le personnel détaché ou en cessation partielle d'activité, mais exclut les membres du comité de direction.

Sources et travaux

Cette étude est basée sur l'exploitation des archives de la Banque européenne d'investissement et celles d'autres institutions, d'interviews avec des acteurs de son histoire ainsi que sur les documents et publications officiels de la banque. D'autres sources imprimées ont aussi été utilisées.

1. Archives de la BEI

Certaines archives de la BEI sont déposées aux Archives historiques de l'Union européenne, Florence (AHUE) :

Fonds Giandomenico Sertoli (BEI-1000)

Procès-verbaux du conseil d'administration entre 1958 et 1974 (BEI-1023 à 1134)

Documents relatifs aux projets BEI signés entre avril 1959 et mai 1965 (BEI-2000 à 2100)

Ces documents sont disponibles sous forme électronique sur www.eui.eu/ECArchives.

L'accès aux archives situées au siège de la BEI a été autorisé dans le cadre d'un mandat spécifique donné par la banque aux seules fins de la rédaction de l'ouvrage académique commémorant son cinquantenaire.

2. Archives d'institutions européennes et internationales

Archives de la Banque mondiale

Records of the Europe Regional Office - General - European Investment Bank and correspondence files for one Congo project

Archives du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles (ACUE)

Fonds Conseil spécial de ministres CECA - Négociations du traité instituant la CEE et la CEEA, 1955-1957 (CM3-NEGO)

Archives de l'Organisation internationale du travail, Genève (OIT)

3. Archives nationales

Allemagne

Bundesarchiv, Bonn

Fonds Walter Hallstein

Politisches Archiv des Auswärtiges Amts, Berlin (PA-AA)

Dossiers B20-200, 1003 et B 20-200, 1961 : Europäische Investitionsbank

France

Archives de la Banque de France, Paris (BDF)

Fonds de la direction générale des services étrangers (1489200205/207)

Archives nationales, Paris

Fonds de la présidence de Georges Pompidou (SAG2)

Archives du ministère français des affaires étrangères, Paris (MFAE)

Fonds Affaires économiques et financières – coopération économique

Archives du ministère de l'économie et des finances, Paris

Fonds de la direction du trésor

Belgique

Archives du service public fédéral des affaires étrangères (anciennement ministère des affaires étrangères) de Belgique, Bruxelles (AMAEB)

Dossier 11440-I : États-Unis d'Europe (1930-1940)

Italie

Archivi Centrale dello Stato, Rome (ACS)

Fonds Ministero del Bilancio e della programmazione economica, Gabinetto

Luxembourg

Archives du Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman (CERE), Luxembourg

Fonds Albert Borschette

Pays-Bas

Nationaal Archief Nederland, La Haye

Fonds Dirk U. Stikker

Royaume-Uni

National Archives of the United Kingdom, Kew

Fonds Foreign Office : Political Departments : General Correspondence from 1906-1966 (FO 371)

Fonds Treasury : European Economic Co-operation Committee (Rowan Committee) (T 232)

Fonds Treasury : Home and Overseas Planning Staff Division and successors (T 234)

Fonds Treasury : Overseas Finance Group : Finance (European Co-ordination) Division and Finance (European Monetary) Division (T355)

4. Archives d'autres institutions

Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Sankt Augustin (ACDP)

Fonds Hans von der Groeben

Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne (FJME)

Fonds Jean Monnet, La Communauté européenne du charbon et de l'acier (1952-1955) (AMH)

Fonds Robert Marjolin (ARM)

Fonds documentaire de l'Association Georges Pompidou, Paris

5. Archives orales

Archives historiques de l'Union européenne, Florence (AHUE)

- Entretien d'Achille Albonetti avec Paolo Tedeschi à Rome le 1^{er} février 2008
- Entretien de Francis Carpenter avec Éric Bussière et Arthe Van Laer à Luxembourg le 25 janvier 2008
- Entretien de Herbert Christie avec Éric Bussière et Arthe Van Laer à Luxembourg le 24 janvier 2008
- Entretien de Michel Deleau avec Éric Bussière à Paris le 11 décembre 2007
- Entretien de Dieter Hartwich avec Jürgen Elvert à Luxembourg le 21 novembre 2007
- Entretien de Rémy Jacob avec Michel Dumoulin à Louvain-la-Neuve le 14 mars 2008
- Entretien de René Karsenti avec Éric Bussière à Bruxelles le 28 février 2008
- Entretien de Philippe Marchat avec Éric Bussière à Paris le 10 décembre 2007
- Entretien de Philippe Maystadt avec Éric Bussière, Michel Dumoulin et Arthe Van Laer à Bruxelles le 3 décembre 2007
- Entretien d'Alessandro Morbilli avec Paolo Tedeschi à Frascati le 14 novembre 2007
- Entretien de Wolfgang Roth avec Jürgen Elvert à Bonn le 6 décembre 2007
- Entretien de François Roussel avec Émilie Willaert à Luxembourg le 21 novembre 2007
- Entretien de Jacques Silvain avec Michel Dumoulin et Émilie Willaert à Paris le 12 décembre 2007
- Entretien d'Alfred Steinherr avec Éric Bussière à Luxembourg le 15 février 2008
- Entretien de Brian Unwin avec Jürgen Elvert à Bruxelles le 30 janvier 2008
- Entretien de Frido Weber-Krebs avec Jürgen Elvert à Bruxelles le 30 janvier 2008.

Les transcriptions de ces entretiens seront disponibles sur www.eui.eu/ECArchives.

Les auteurs ont également pu tirer parti des propos tenus lors d'un séminaire qui a réuni, le 17 mars 2008, plusieurs personnes actuellement en fonction à la BEI : Philippe Maystadt, Thomas Hackett, John A. Holloway, Rémy Jacob, Jean-Christophe Laloux, Peter Munro, Éric Perée et Alfonso Querejeta.

6. Documents officiels relatifs à la BEI

- Traité instituant la Communauté économique européenne, protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, 25 mars 1957 et versions suivantes.
La dernière version est disponible sur www.bei.org/about/publications/statute.htm.
- Banque européenne d'investissement, *Rapport annuel*, 1958-2007.
Les rapports annuels de 1958 à 2004 (à partir de 2000 uniquement la première partie, *Rapport d'activité*) sont disponibles sur le site des Archives historiques de l'Union européenne (www.eui.eu/ECArchives) ; les rapports annuels à partir de 1999 sont disponibles sur le site de la BEI (www.bei.org/publications).

- Statuts du Fonds européen d'investissement, adoptés par le conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissement, 25 mai 1994 et versions suivantes.
La dernière version est disponible sur www.eif.org/about/publications/statutes.htm.
- Fonds européen d'investissement, *Annual report*, 1994-2007.
Les rapports annuels à partir de 1997 sont disponibles sur www.eif.org/library.

7. Publications de la BEI

- Communiqués de presse de la BEI, 1958-2008.
Depuis 1997, les communiqués sont disponibles sur le site de la BEI (www.bei.org/press) ; pour les périodes antérieures, ils se trouvent aux Archives historiques de l'Union européenne à Florence.
- *BEI Information(s)*, n° 1, février 1975 - n° 130, avril 2008.
À partir du numéro 95, les versions électroniques sont disponibles sur www.bei.org/publications.
- *BEI Rapports économiques et financiers*, n° 1, 1999 - n° 1, 2008.
Toutes les versions électroniques sont disponibles sur www.bei.org/publications.
- *Cahiers BEI*, ancienne série : n° 1, février 1986 - n° 23, juillet 1994 et nouvelle série : vol. 1, n° 1, 1996 - vol. 12, n° 2, 2007.
Les *Cahiers* de la nouvelle série sont disponibles sur www.bei.org/publications.
- Diverses brochures publiées par la BEI.
Les brochures parues depuis 1999 sont disponibles sur www.bei.org/publications.

8. Autres sources imprimées

- Avis d'initiative de la section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du CES sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement dans le développement régional», Rapporteur : E. Muller, Bruxelles, 7 février 1994.
- «Consultation des ministres des Affaires étrangères des six pays membres des Communautés européennes, les 25 et 26 janvier 1960 à Rome», *Documents diplomatiques français 1960*, tome I, Imprimerie nationale, Paris, 1995, p. 88.
- «Le développement régional et la Banque Européenne d'Investissement. Allocution de M. Paride Formentini, Président de la BEI à la Conférence sur les économies régionales, Bruxelles, le 6 décembre 1961», *Revue du Marché commun*, 1961, n° 41, p. 402-409.
- *Investments in Overseas Territories in Africa, South of the Sahara*, OEEC, Paris, 1951.
- Nations unies, Département des affaires économiques, *Étude sur la situation économique de l'Europe depuis la guerre. État des problèmes et nouvel examen des perspectives, préparé par la division des études et des programmes de la Commission Économique pour l'Europe*, Genève, 1953.
- *Report on International Investment*, OEEC, Paris, 1950.

9. Mémoires et souvenirs

- de Lattre, A., «La coopération monétaire internationale. Comités et réseaux», *Le rôle des ministères des finances et de l'économie dans la construction européenne (1957-1978)*, Actes du colloque tenu à Bercy les 26, 27 et 28 mai 1999, t. 1, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2002, p. 199-205.
- Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.
- Prate, A., *Quelle Europe ?*, Julliard, Paris, 1991.
- «Témoignage d'Achille Albonetti», dans Melchionni, M. G., et Ducci, R., *La genèse des traités de Rome. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne / Economica, Paris, 2007, p. 459-479.
- Werner, P., *Itinéraires luxembourgeois et européens*, t. II, ISP, Luxembourg, 1991.

Les auteurs ont également eu recours de manière ponctuelle à des articles de la presse quotidienne et périodique.

10. Publications sur la construction européenne

- Bitsch, M.-T., *Histoire de la construction européenne. De 1945 à nos jours*, collection «Questions à l'histoire», nouvelle éd., Complexe, Bruxelles, 2008.
- Bossuat, G., *Faire l'Europe sans défaire la France : 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, collection «Euroclio», n° 30, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles ... Vienne, 2005.
- Bruneteau, B., *Histoire de l'unification européenne*, Armand Colin, Paris, 1996.
- Bussière, É., et Dumoulin, M. (dir.), *Milieux économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX^e siècle*, Artois Presses Université, Arras, 1998.
- Bussière, É., Dumoulin, M., et Schirmann, S., *Europe organisée, Europe du libre-échange? Fin XIX^e siècle - Années 1960*, collection «Euroclio», n° 34, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles ... Vienne, 2006.
- Deschamps, É., «La Belgique et l'association des PTOM au marché commun (1955-1957)», dans Dumoulin, M., Duchenne, G., et Van Laer, A. (dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne*, collection «Actes de la Chaire Glaverbel d'études européennes», n° 3, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles ... Vienne, 2003, p. 119-145.
- Dinan, D., *Europe Recast : A History of European Union*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.
- Dumoulin, M. (dir.), *La Commission européenne, 1958-1972. Histoire et mémoires d'une institution*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2007.
- Elvert, J., «Europäisierung und Geschichtswissenschaft», dans Gieseck, E., Gückel, I., Scheidgen, H.-J., et Tiggemann, A. (dir.), *Zum Ideologieproblem in der Geschichte. Herbert Hömig zum 65. Geburtstag*, Europaforum-Verlag, Lauf an den Pegnitz, 2006.
- Featherstone, K., «In the Name of Europe», dans idem et Radelli, C. M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 6-12.

- Gerbet, P., *La construction de l'Europe*, 4ème éd., collection «U», Armand Colin, Paris, 2007.
- Gillingham, J., *European Integration, 1950-2003 : Between Superstate and New Market Economy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Gloystein, P., *Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG*, Weltarchiv, Hambourg, 1978.
- Holtzmann, H.-D., *Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine Erfolgskontrolle in theoretischer und empirischer Sicht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997.
- Joannes, S., «Les débuts de la politique régionale communautaire. L'influence de l'Italie dans son adoption (1951-1962)», dans Rücker, K., et Warlouzet, L., *Quelle(s) Europe(s) ? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne - Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, collection «Euroclio», n° 36, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles ... Vienne, 2006, p. 121-127.
- Kaiser, W., et Elvert, J. (dir.), *European Union Enlargement. A comparative history*, Routledge, Londres-New-York, 2004.
- Loth, W., *Crisis and Compromises : The European Project 1963-1969*, collection «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», n° 8, Nomos Verlag, Baden-Baden / Bruylant, Bruxelles, 2001.
- Migani, G., *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, collection «Euroclio», n° 41, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles ... Vienne, 2008.
- Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londres, 1992.
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, collection «Cornell Studies in Political Economy», Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- Pasmazoglou, I., «Étapes historiques et bilan du processus de rapprochement de la Grèce vers la CEE», *La Grèce et la Communauté : problèmes posés par l'adhésion. Actes du colloque organisé les 5 et 6 mai 1977 par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1978, p. 25-35.
- Petrini, F., *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea, 1945-1957*, Franco Angeli, Milan, 2005.
- Romus, P., *L'Europe régionale*, Labor, Bruxelles, 1990.
- Turpin, F., «L'association Europe-Afrique : une "bonne affaire" pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975)?» dans Bitsch, M.-T., et Bossuat, G. (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004, Bruylant, Bruxelles / L.G.D.J., Paris / Nomos, Baden-Baden, 2005, p. 345-359.
- Varsori, A. (dir.), *Inside the European Community : Actors and policies in the European integration. 1957-1972*, collection «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», n° 9, Nomos Verlag, Baden-Baden / Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Villari, M., «La cassa per il Mezzogiorno e il problema dell'autonomia regionale», dans Mori, G. (dir.), *Autonomismo meridionale : ideologia, politica e istituzioni*, Il Mulino, Bologne, 1981, p. 149-188.
- Weidenfeld, W., et Wessels, W. (dir.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 8ème éd., Institut für Europäische Politik, Europa Union Verlag, Bonn, 2002.

11. Publications relatives aux prolégomènes de la Banque européenne d'investissement

- Barre, P., «La Banque européenne d'investissement (des origines aux perspectives de développement)», *Banque*, avril 1962, p. 228-232.
- Bussière, É., «L'organisation économique de la SDN et la naissance du régionalisme économique en Europe», *Relations internationales*, n° 75, automne 1993, p. 301-313.
- Bussière, É., *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1992.
- Byé, M., «Unions douanières et données nationales», *Économie appliquée*, vol. 3, n° 3, juillet-septembre 1950, p. 121-157.
- Clark, C., *Conditions of Economic Progress*, Macmillan, Londres, 1940.
- [Coppolaro, L.], *La création de la Banque européenne d'investissement*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg, 2008.
- Curtis, J. R., *Denys Lasdun. Architecture, City, Landscape*, Phaidon Press, Londres, 1994.
- Delaisi, F., *Les deux Europes*, Payot, Paris, 1929.
- Dumoulin, M., «La réflexion sur les espaces régionaux en Europe à l'aube des années trente», dans Schirmann, S. (dir.), *Organisations internationales et architectures européennes, 1930-1939. Actes du colloque de Metz, 31 mai-1^{er} juin 2001, en hommage à Raymond Poidevin*, Centre de recherche histoire et civilisation de l'université de Metz, Metz, 2003, p. 17-33.
- Kipping, M., «La Banque européenne d'investissement, de l'idée à la réalité (1949-1968)», *Le rôle des ministères des finances et de l'économie dans la construction européenne (1957-1978). Actes du colloque tenu à Bercy les 26, 27 et 28 mai 1999*, t. 1, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2002, p. 525-542.
- Knipping, F., «Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas», *Historische Zeitschrift*, vol. 280, 2005, p. 529-531.
- Laptos, J., et Misztal, M. (dir.), *American Debates on Central European Union, 1942-1944. Documents of the American State Department*, collection «Euroclio», n° 25, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles ... Vienne, 2002.
- Leduc, G., «La Banque européenne d'investissement», *Banque*, avril 1958, p. 201-205.
- Idem, «Une banque européenne d'investissement», *Banque*, septembre 1953, p. 549-553.
- Perfetti, F., «Verso i trattati di Roma. L'uropeismo di palazzo Chigi», *La Comunità internazionale*, n° 1, 2007, p. 23-49.
- Perroux, F., *L'Europe sans rivage*, PUF, Paris, 1954.
- Idem, *Les comptes de la Nation*, collection «Pragma», PUF, Paris, 1949.
- Pipkin, Ch. W., «Relations with the League of Nations», *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 166, The International Labor Organization, mars 1933, p. 124-134.
- Romus, P., *Expansion économique régionale et Communauté européenne*, A.W. Sythoff, Leyde, 1958.

- Rosenstein-Rodan, P. N., «Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, vol. 23, 1943, p. 202-211.
- Schirmann, S., *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2000.
- Schirtz-Croisé, E., «La bataille des sièges (1950-1958)», *Le Luxembourg face à la construction européenne. Luxemburg und die europäische Einigung*, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, Luxembourg, 1996, p. 67-104.
- van der Vleuten, E., Anastasiadou, I., Lagendijk, V., et Schipper, F., «Europe's System Builders : The Contested Shaping of Transnational Road, Electricity and Rail Networks», *Contemporary European History*, vol. 16, n° 3, 2007, p. 321-347.
- Weiler, J., «Les objectifs économiques d'une coopération durable», *Économie appliquée*, vol. 6, n° 4, octobre - décembre, 1953, p. 571-596.

12. Publications sur la Banque européenne d'investissement

- Amoyel, L., «Mainstreaming human rights in the European Investment Bank», *Baltic yearbook of international law*, vol. 3, 2003, p. 253-277.
- Barre, P., «La Banque européenne d'investissement», *Revue du Marché commun*, n° 37, juin 1961, p. 252-260.
- Bécane, J.-C., *Marché commun et investissements. La banque européenne d'investissement*, Arcades copies, Toulouse, 1963.
- Becker, M., *La Banque européenne d'investissement*, collection «Notes et études documentaires», n° 4022-4023, La Documentation française, Paris, 17 septembre 1973.
- Banque européenne d'investissement, *20 ans : 1958-1978*, Luxembourg, 1978.
- Banque européenne d'investissement [rédacteur : White, D.], *25 ans, 1958-1983*, Luxembourg, [1983].
- Banque européenne d'investissement, *40 ans de financements pour soutenir l'intégration européenne*, Luxembourg, 1998.
- Idem, *La Banque européenne d'investissement : institution financière de la Communauté européenne : 35 ans (1958-1993)*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993.
- Idem, *La Banque européenne d'investissement : l'institution financière de l'Union européenne (1958-1996)*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1996.
- Idem, *40 ans d'activité*, Luxembourg, [1998].
- Bermejo, R., «La Banque européenne d'investissement : une banque de développement», *Revue Internationale de Droit Économique*, 1987, p. 476-520, et 1988, p. 37-67.
- Bourin, P., *The European Investment Bank : Its Structure and Function in Financing Community and Non-Community Projects*, collection «European Community Law Series», n° 5, Humanities Press International, Atlantic Highlands, 2002.
- Dunnett, D.R., «The European Investment Bank : Autonomous instrument of common policy?», *Common Market Law Review*, 1994, p. 721-764.

- Dupont, C., «La politique de la Banque européenne d'investissement dans les régions frontalières européennes», *Les régions frontalières à l'heure du marché commun, Actes du colloque organisé les 27 et 28 novembre 1969 par l'Institut d'études européennes*, Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1970, p. 323-335.
- Föcking, J., *Die Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank. Eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Machtstrukturen und Mittelvergabe*, collection «Europäische Hochschulschriften», n° 2 715, P.I.E.-Peter Lang, Frankfurt am Main, 2001.
- Gilibert, P. L., Greppi, E., et Marchegiani, G., *La Banca Europea per gli Investimenti*, Pirola, Milan, 1991.
- Gloystein, P., *Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG*, Weltarchiv, Hambourg, 1978.
- Honohan, P., *European community lending and the structural funds*, Economic and Social Research Institute, Dublin, 1992.
- Idem, «The Public policy role of the European Investment Bank within the EU», *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, 1995, p. 315-330.
- Killmer, D., *Die Europäische Investitionsbank : eine rechtliche Untersuchung ihrer Aufgaben, ihres Aufbaus und ihrer Geschäftsgrundsätze*, thèse de la Johann Wolfgang Goethe Universität, Frankfurt, 1963.
- Lankowski, C., «Financing integration : the European Investment Bank in transition», *Law and Policy in International Business*, 1996, vol. 27, p. 999-1026.
- Le Portz, Y., *La Banque européenne d'investissement*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne, 1977.
- Idem, «La Banque européenne d'investissement dans la décennie 80», *Revue de la Banque*, 1984, p. 57-65.
- Lewenhak, S., *The Role of the European Investment Bank*, Croom Helm, Londres, 1982.
- Licari, J., «The European Investment Bank», *Journal of Common Market Studies*, vol. 8, 1970, p. 192-215.
- Megret, J., Waelbroeck, M., et Louis, J.-V., *Banque européenne d'investissement*, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1979.
- Menais, G.-P., *La Banque européenne d'investissement*, Éditions de l'épargne, Paris, 1968.
- Meyer, B., *Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Cologne, 1984.
- Minnaert, J.-P., «La Banque européenne d'investissement», dans Léger, P. (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2000, p. 1776-1798.
- Müller-Borle, J., «Artikel 198 d und 198 e EG-Vertrag - Die Europäische Investitionsbank», dans von der Groeben, H., Thiesing, J., et Ehlermann, C.-D. (dir.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5ème éd., Nomos, Baden-Baden, 1997, p. 1244-1407.
- Spirou, C., *La Banque européenne d'investissement : aspects juridiques de ses opérations de financement*, collection «Études suisses de droit international», n° 61, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1990.
- Tabary, P., «BEI : des techniques nouvelles au service des priorités communautaires», *Revue du Marché commun*, 1986, p. 341-345.
- Idem, «Le nouvel instrument communautaire, une coopération efficace au service d'investissements prioritaires pour l'Europe», *Revue du Marché commun*, 1990, p. 203-207.

- Idem, *La BEI*, collection «Notes et études documentaires», n° 4 880, La Documentation française, Paris, 1989.
- Willaert, É., «La Banque européenne d'investissement : des réseaux au service de l'intégration économique à travers le cas de la France», dans Dumoulin, M. (dir.), *Socio-Economic Governance and European Identity. Gobernanza Socioeconomica e Idendidad europea*, Fundación Academia Europea de Yuste, Yuste, 2005, p. 77-92.
- Eadem, «La Banque européenne d'investissement : son rôle dans le financement d'investissements en Afrique et dans la réalisation d'objectifs communautaires envers les PVD», dans Bitsch, M.-T., et Bossuat, G. (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. Actes du colloque international de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004*, Bruylant, Bruxelles / L.G.D.J., Paris / Nomos, Baden-Baden, 2005, p. 411-432.

Tables et index

1. Index des noms de personnes

- Ackermann, Klaus – 191
 Adenauer, Konrad – 44, 289
 Albert I^{er}, roi des Belges – 266
 Albonetti Achille – 37, 357, 359
 Armand, Louis – 99
 Auclert, André – 99
 Baird, G.M. – 308
 Barre, Raymond – 134
 Barroso, José Manuel – 340
 Bearne, Christopher – 300
 Bell, (Sir) Raymond – 305
 Bellec, A. – 308
 Bérégovoy, Pierre – 199
 Beyen, Johan Willem – 35
 Birckel, Jean-Philippe – 305
 Black, Eugene – 106
 Bloch-Lainé, François – 294
 Bo, Jørgen – 280
 Bobba, Franco – 293
 Boegner, Jean-Marc – 271
 Bombassei Frascani de Vettor, Giorgio – 123
 Boomstra, Sjoerd – 296
 Borschette, Albert – 267, 268, 269, 270, 271, 273, 274, 275, 286, 356
 Brandt, Willy – 115
 Brayne, Robert C.L. – 34
 Brentano, Heinrich von – 94
 Breuer, Marcel – 280, 283
 Briand, Aristide – 24, 26
 Bröder, Ernst-Günther – 198, 199, 308, 309, 310, 335
 Büchler, Jean-Pierre – 279
 Bull, John – 31
 Burrett, Frederick Gordon – 33
 Calatrava, Santiago – 192
 Campilli, Pietro – 51, 52, 53, 73, 74, 75, 76, 79, 265, 294, 299, 316, 331
 Campolongo, Alberto – 52
 Candela, Félix – 192
 Carlsen – 289
 Chaban-Delmas, Jacques – 115
 Charles IX, roi de France – 31
 Christie, Herbert – 308, 311, 312, 357
 Christophides, Ioannis – 176
 Churchill, Winston – 28
 Clark, Colin – 23, 361
 Clermont-Tonnerre, Thierry de – 42
 Colombo, Emilio – 291
 Colonna di Paliano, Guido – 140, 333
 Cornez, Robert – 99
 Coudenhove-Kalergi, Richard de – 25
 Couve de Murville, Maurice – 94, 266, 267, 271
 dalla Chiesa, Romeo – 304, 308
 de Gaulle, Charles – 115, 140, 268, 269, 270, 331, 332
 Delaisi, Francis – 24, 25, 361
 Deleau, Michel – 211, 212, 216, 357
 Delors, Jacques – 229, 247, 249, 309, 335, 336, 337
 Denucé, Raymond – 293, 294
 Dietrich, baron Gilbert de – 41
 Di Nardi, Giuseppe – 36, 37, 38, 39, 293
 Drechsler, Karl Hans – 99
 Drummond, Éric – 24
 Ducci, Roberto – 37, 293, 294, 359
 Dudley, A.A. – 33
 Dumas, Roland – 197, 199
 Duquesne de la Vinelle, Louis – 293
 Elisabeth II, reine d'Angleterre – 231
 Ellis-Rees, (Sir) Hugh – 34
 Esselens, Maurits – 123
 Esteva, Pierre – 294
 Etzel, Franz – 53
 Eyskens, Gaston – 115
 Faudon, Jacques – 283
 Ferrandi, Jacques – 99
 Figgures, Frank E. – 46
 Fischer-Menshausen, Herbert – 37, 38
 Formentini, Paride – 51, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 263, 265, 272, 275, 279, 295, 296, 297, 299, 316, 331, 358
 François I^{er}, roi de France (Valois-Angoulême) – 31
 Francqui, Émile – 26
 Frère, Jean – 52, 290, 291, 297
 Gersfelt, Torsten – 305
 Giscard d'Estaing, Valéry – 137, 291
 Greppi, Eugenio – 52, 123, 363
 Groeben, Hans von der – 37, 38, 40, 42, 44, 119, 356, 363
 Guazzugli, Giulio – 40
 Guill, Pierre – 279
 Gullo, Rocco – 52
 Hackett, Thomas – 321, 357

- Hallstein, Walter – 35, 93, 274, 289, 331, 355
Harkort, Günther – 266, 270
Harmel, Pierre – 115
Hartwich, Dieter – 116, 357
Heineman, Dannie – 24, 25
Henri, grand-duc de Luxembourg – 325
Herriot, Edouard – 24
Holloway, John A. – 321, 357
Holtzmann, Hans-Dieter – 146, 147, 148, 188, 189, 360
Holzmann, Philippe – 283
Horn, Gyula – 197, 199
Hughes, T.J. – 33
Hupperts, Albert – 40
Hyenne, François – 300
Jacob, Rémy – 45, 294, 309, 311, 321, 357
Jacobs, Jean – 264
Jean, grand-duc de Luxembourg, 284
Jenkins, Roy – 334
Jetelova, Magdalena – 261
Jong, Piet de – 115
Jørgensen, Erling – 316
Joséphine-Charlotte, grande-duchesse de Luxembourg – 284
Karsenti, René – 220, 357
Kinnock, Neil – 232
Kirby, Dennis – 308
Koolhaas, Rem – 192
Lacaille, Jean-Pierre – 99
Laloux, Jean-Christophe – 321, 357
Larock, Victor – 265
Larosière, Jacques de – 126
Larre, René – 294
Lasdun, Denys – 280, 281, 283, 285, 286, 361
Lattre, André de – 293, 359
Lenaert, Henri – 75, 123, 275, 283, 285, 299, 305, 308
Le Portz, Yves – 16, 70, 101, 102, 123, 133, 143, 162, 167, 262, 264, 265, 267, 279, 281, 283, 286, 296, 304, 308, 309, 333, 363
List, Friedrich – 23
Loens – 289
Louis XV, roi de France (Bourbon) – 31
Lucion, Pierre – 291
Luns, Joseph – 44, 115, 266
Malfatti, Franco Maria – 296, 333
Mangoldt-Reiboldt, Hans-Karl von – 295
Mansholt, Sicco – 43, 176, 274, 333
Marchat, Philippe – 217, 218, 357
Marjolin, Robert – 35, 56, 187, 356
Martini, Herbert – 293
Martino, Gaetano – 44
Maystadt, Philippe – 208, 211, 252, 310, 315, 321, 339, 357
McDonagh, Adam – 197
Meyer-Cording, Ulrich – 119, 124, 125, 261, 264, 265, 296
Millet, Pierre – 294
Mitterrand, François – 199, 200, 230, 231
Monnet, Jean – 35, 268, 289, 356, 359, 363
Moro, Aldo – 115
Mosca, Ugo – 293
Müller-Armack, Alfred – 293
Munro, Peter – 321, 357
Muyser, Guy de – 279
Nixon, Richard – 134
Nowotny, Ewald – 232
Ortoli, François-Xavier – 137, 334
Paleokrassas, Ioannis – 125
Palumbo, Silvano – 38
Pella, Giuseppe – 31, 32, 33, 330
Perée, Éric – 321, 357
Pérouse, Maurice – 293
Perroux, François – 23, 35, 361
Petsche, Maurice – 30, 31, 32, 33, 34, 330
Phanos, Titos – 176
Plantureux, Jean (dit Plantu) – 138
Pliatsky, (Sir) Leo – 46
Poelaert, Joseph – 266
Pompidou, Georges – 115, 134, 137, 140, 141, 355, 356
Prate, Alain – 16, 293, 294, 359
Prodi, Romano – 339
Pujol, Jordi – 252
Querejeta, Alfonso – 321, 357
Radice, L. de – 34
Rato, Rodrigo – 252
Renoust, Olivier (dit Rino) – 230
Resentera, Walter – 83
Rey, Jean – 291, 332
Richardson, H. – 302, 303
Richardson, Peter J.C. – 302, 303
Rickett, (Sir) Denis – 46
Rietz, Arnold – 297
Rino : voir Renoust, Olivier – 230
Rosania, Luca – 279, 296
Ross, C. Richard – 123
Roth, Wolfgang – 197, 200, 357

- Rotham, Jasper – 46
 Rothschild, Henri de – 31
 Rumor, Mariano – 115
 Sachs, Hans-Georg – 125
 Sadrin, Jean – 294
 Sälomao, Tomaz – 305
 Santer, Jacques – 209, 338, 339
 Schaus, Eugène – 268, 269, 270, 272, 275, 286
 Scheel, Walter – 115
 Schmelzer, Norbert – 176
 Schmidt, Helmut – 137
 Schmidt, Karl Georg – 197
 Schuman, Robert – 28, 31, 32, 33, 34, 63, 267, 268, 278, 330, 356, 362
 Schumann, Maurice – 115
 Schweitzer, Pierre-Paul – 68, 70, 101, 102
 Sibson, Christopher – 123
 Silvain, Jacques – 99, 172, 291, 294, 309, 357
 Snoy et d'Oppuers, Jean-Charles – 44
 Solbes, Pedro – 252
 Spaak, Paul-Henri – 36, 40, 42, 44, 46, 330, 331
 Spierenburg, Dirk – 270
 Steffe, Horst-Otto – 123, 285, 296, 297, 299
 Stikker, Dirk – 31, 32, 33, 34, 35, 330, 356
 Symons, R.S. – 46
 Thatcher, Margaret – 206, 230, 231
 Thiebaut, Martin – 300
 Thomas, Albert – 25
 Thomson, George – 146
 Thorn, Gaston – 115, 335
 Tixier, Claude – 68, 295
 Trancart, Guy – 99
 Turbang, Bruno – 311
 Ugeux, Georges – 224
 Umbricht, V. – 34
 Unwin, (Sir) Brian – 209, 309, 310, 337, 357
 Uri, Pierre – 40
 Van Loon, Ellen – 192
 van Zeeland, Paul – 33
 Waltenspühl, Paul – 280
 Weber-Krebs, Fridolin – 187, 188, 357
 Werner, Pierre – 115, 134, 136, 147, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 279, 286, 291, 333, 359
 Witteveen, Hendrik J. – 291
 Zijlstra, Jelle – 291

2. Index des entreprises et institutions

- Advisory Committee, voir Department of State
 Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος — Landwirtschaftsbank
 Griechenlands – 130
 Air France – 152
 Airbus industrie – 142
 Alfa Romeo – 79, 84
 Ammoniac Sarro-Lorrain SARL – 60
 Amsterdam-Rotterdam Bank – 68
 Association européenne de libre-échange – 146, 175,
 196, 331, 342, 345, 346
 Association internationale pour le développement – 106
 Astra – 244
 AT&T – 152
 Auswärtiges Amt – 118, 355
 Autostrade Spa – 80, 86
 Banque agricole de Grèce – 127
 Banque centrale du Congo belge – 99
 Banque centrale européenne – 338
 Banque d'Angleterre – 46
 Banque de développement du Conseil de l'Europe – 217
 Banque de France – 66, 68, 70, 101, 102, 355
 Banque de Paris et des Pays-Bas – 68
 Banque des règlements internationaux – 26, 294
 Banque d'Italie – 76
 Banque européenne pour la reconstruction et le
 développement – 200, 202, 250, 309, 336, 341
 Banque internationale pour la reconstruction et le
 développement – 28, 29, 32, 33, 34, 39, 40, 42, 46,
 52, 70, 96, 100, 104, 105, 106, 110, 296
 Banque mondiale – 18, 34, 99, 104, 106, 109, 110, 116,
 119, 125, 191, 198, 199, 202, 226, 238, 301, 303, 309,
 336, 341, 355
 Banque nationale de Belgique – 264
 Banque nationale de Paris – 68
 Banque Rothschild & Sons Limited – 158
 Barbados Development Bank – 169
 Benelux (Union économique de la Belgique, des Pays-
 Bas et du Luxembourg) – 34, 35, 44, 55, 68, 232, 249,
 291, 293, 296
 Bewag (Burgenländische Elektrizitätswirtschafts-
 Aktiengesellschaft) – 61
 Birra-Dreher Spa – 79, 83
 Breda – 79
 Bureau international du travail – 25, 27
 Cabinet Office – 209
 Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales
 (France) – 154
 Caisse d'épargne de l'État (Luxembourg) – 279
 Caisse des dépôts et consignations de France – 221
 Caisse des dépôts et consignations de Grèce – 127
 Caixa Geral de Depósitos – 179
 Cassa per il Mezzogiorno (Cassa per opere straordinarie
 di pubblico interesse nell'Italia meridionale) – 38,
 52, 55, 66, 73, 82, 84, 86, 89
 Caisse centrale de coopération économique – 105, 108, 119
 Celene Spa – 52, 79
 Cellulose des Ardennes – 61, 63
 CIT Alcatel – 152
 Club des institutions spécialisées de crédit
 à long terme – 223
 Comité des représentants permanents – 98, 262, 268,
 270, 271, 272, 274
 Comité économique et social – 216
 Comité monétaire de la CEE – 75, 294
 Comité de la reconstruction – 27
 Commission d'étude pour l'Union européenne – 24,
 25, 26
 Commission économique pour l'Europe des Nations
 unies – 29, 358
 Commission européenne – 42, 44, 56, 63, 64, 93, 96,
 101, 102, 110, 119, 134, 142, 144, 165, 175, 187, 196,
 217, 222, 224, 225, 246, 253, 262, 264, 296, 297, 335,
 341, 359, 360
 Committee for Reconstruction, voir Royal Institute of
 International Affairs
 Communauté économique européenne – 9, 16, 18, 23,
 45, 46, 51, 54, 55, 56, 59, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 75,
 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 110, 115, 116,
 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 129,
 130, 133, 134, 136, 137, 140, 142, 144, 146, 147, 148,
 151, 152, 155, 157, 158, 161, 163, 164, 165, 167, 168,
 169, 171, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 187, 188, 190,
 191, 196, 197, 199, 200, 215, 261, 263, 264, 267, 273,
 274, 279, 281, 289, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 301,
 331, 333, 334, 355, 360
 Communauté européenne de défense – 35, 208, 330
 Communauté européenne du charbon et de l'acier – 16,
 23, 28, 34, 35, 38, 55, 84, 117, 129, 142, 143, 261, 267,
 268, 270, 271, 273, 275, 289, 330, 355, 356
 Communauté européenne de l'énergie atomique – 43,
 117, 142, 261, 267, 289, 265, 331, 334, 355
 Compagnie d'aménagement des Landes de
 Gascogne – 62
 Conseil de l'Europe – 28, 35, 94, 217, 330
 Conseil de ministres de la CEE – 101, 134, 264
 Conseil de ministres des CE – 153
 Conseil économique et social des Nations unies – 162

- Conseil européen – 133, 136, 137, 147, 155, 190, 197, 206, 212, 223, 250, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340
- Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche – 73, 86
- Conti-Vecchi – 81
- Coopers & Lybrand – 310
- Cotonnière industrielle du Cameroun – 107
- Cour de justice des Communautés européennes – 43, 123, 273, 281, 283, 289, 298, 309, 336, 339
- Crédit Communal de Belgique – 294
- Crédit Lyonnais – 68, 294
- Credito Industriale Sardo – 73, 86
- Dansk Boreselskab A/S – 128
- Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (service du Premier ministre - France) – 57
- Denys Lasdun & partenaires – 281
- Department of State – 27
- Diageo – 145
- Distillers Company Limited – 145
- Ente Nazionale per l'Energia Elettrica Spa – 80
- Entreprise publique d'électricité en Grèce – 109
- ETBA (Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης - Banque hellénique pour le développement industriel) – 110
- Eurallumina Spa – 79
- European Gaseous Diffusion Uranium Enrichissement Consortium (Eurodif) – 142
- Eurotunnel – 230, 231
- Fabbrica Italiana Automobili Torino Spa – 79, 80, 83, 84
- Fédération bancaire de la CEE – 264
- Fédération bancaire italienne – 53
- Ferrovie dello Stato – 60, 80, 86
- Fincantieri – 80
- Finmeccanica – 80
- Fonds de cohésion – 189, 214, 215, 216, 249, 337
- Fonds de développement régional – 301
- Fonds europalestinien de garantie du crédit – 253
- Fonds européen agricole pour le développement rural – 215
- Fonds européen de coopération monétaire – 135
- Fonds européen de développement – 94, 96, 144, 214, 215, 262, 273, 334
- Fonds européen d'investissement – 8, 9, 16, 22, 35, 40, 42, 202, 222, 223, 224, 225, 226, 244, 245, 246, 247, 313, 321, 324, 330, 337, 338, 339, 341, 353, 358
- Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – 214, 215, 262, 273, 332
- Fonds européen pour la pêche – 215
- Fonds monétaire international – 138, 199, 294, 315
- Fonds routier national en Grèce – 109
- Fonds social européen – 23, 214, 215, 273
- Gécamines – 104
- Generalitat de Catalunya – 252
- Groupe George Forrest International – 104
- Guinness – 145
- Harnstoff und Düngemittelwerke Saar-Lothringen GmbH – 60
- Heineken – 83
- Industrie Sali Fosforici Spa – 79
- Ingenhoven Overdiek & partners – 286
- International Finance Corporation – 34
- International Finance Review – 220
- ISAF – 79
- Isotta – 79
- Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità – 73, 86
- Istituto Mobiliare Italiano – 73, 75, 76, 86, 294
- Istituto per la Ricostruzione Industriale – 76, 79
- Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale – 73, 86
- Istituto Regionale per il Finanziamento delle Industrie in Sicilia – 73, 86
- Italcementi – 80
- Italsider – 79, 80
- Kredietbank-Luxembourg – 276
- Kreditanstalt für Wiederaufbau – 198, 309
- Landesbank und Girozentrale Schleswig-Holstein – 66
- Larderello – 75
- Lewis Offshore Limited – 128
- Marvin Gelber Spa – 82
- Mercure – 52, 78
- Montedison – 80, 84
- Moody's – 156
- Nations unies – 27, 29, 99, 152, 162, 189, 358
- Olivetti (Société Ing. C. Olivetti & Co) – 79, 80
- Organisation de libération de la Palestine – 253
- Organisation des pays exportateurs de pétrole – 135
- Organisation du traité de l'Atlantique nord – 94
- Organisation européenne de coopération économique – 15, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 46, 53, 106, 330
- Organisation mondiale du commerce – 205
- Parlement européen – 199, 200, 229, 270, 281, 315, 335, 339
- Pirelli – 80
- Régie des Chemins de fer camerounais – 108
- Renault – 84
- Royal Institute of British Architects – 281
- Royal Institute of International Affairs, Committee for Reconstruction – 27
- Rumianca Spa (jusqu'en 1967 puis SIR-Rumianca de 1967 à 1981) – 79, 80, 81
- Sarda Industria Resine – 79, 80
- Schulte & Dieckhoff – 82
- Siace – 75

- Sincat – 52, 79
Società Chimica Dauna – 79
Società finanziaria marittima – 75
Società finanziaria siderurgica – 80, 294
Società Idroelettrica Piemontese – 78, 80, 86
Società italiana per l'esercizio telefonico – 78, 80, 86
Società italiana per le Infrastrutture e l'Assetto del Territorio Spa – 80
Società Industriale Agricola par la produzione di Cellulosa da Eucalipto Spa – 75
Società Meridionale di Elettricità – 80
Società Navigazione Industriale Applicazione Viscosa – 79, 80
Società Nazionale Metanodotti – 78
Società Torinese Esercizi Telefonici – 75, 80, 86
Société des Nations – 24, 25, 27, 361
Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes – 294
Société d'Union des textiles de Côte d'Ivoire – 107
Société financière de développement – 107
Société financière internationale – 106
Société industrielle textile du Gabon – 107
Société nationale des chemins de fer français – 60
Société nationale industrielle aérospatiale – 152
Standard & Poor's – 156
Standard Telephones & Cables PLC of Britain – 152
Trinidad and Tobago Development Finance Company Limited – 169
Turkiye Sinai Kalkinma Bankasi – Banque turque pour le développement industriel – 110
Union des industries de la Communauté européenne – 264
Union européenne des paiements – 29, 39, 43
Union laitière Normande – 153, 156
Union minière du Haut-Katanga – 104
United Nations Relief and Rehabilitation Administration – 27
Urenco – 142
Warburg – 221
Zimbabwe Development Bank – 172
Zone européenne de libre échange – 36, 45, 46

3. Table des sigles et abréviations

A

ABDF:	Archives de la Banque de France
ACP:	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACS:	Archivio Centrale dello Stato
ADCP:	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
AELE:	Association européenne de libre-échange
AID:	Agence internationale pour le développement – Agency for International Development
AMAEB:	Archives du service public fédéral des affaires étrangères, Belgique
AMEF:	Archives du ministère des finances français
AMFAE:	Archives du ministère français des affaires étrangères
ARM:	Archives de Robert Marjolin
ATS:	schilling autrichien
AUE:	Acte unique européen

B

BCE:	Banque centrale européenne
BEF:	franc belge
BEI:	Banque européenne d'investissement
Benelux:	Union économique de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg
BERD:	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD:	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT:	Bureau international du travail
BRI:	Banque des règlements internationaux

C

CAECL:	Caisse d'aide et d'équipement des collectivités locales (filiale de la Caisse des dépôts et consignations française)
CCCE:	Caisse centrale de coopération économique (France)
CE:	Service de la coopération économique
CECA:	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED:	Communauté européenne de défense
CEE:	Communauté économique européenne
CEEA:	Communauté européenne de l'énergie atomique
CERE:	Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman
CHEFF:	Comité pour l'histoire économique et financière de la France
CHF:	franc suisse
CIS:	Credito Industriale Sardo
Coreper:	Comité des représentants permanents
Crediop:	Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche

D

DAEF:	direction des affaires économiques et financières (ministère des affaires étrangères, France)
DATAR:	délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)
DEM:	mark allemand
DG:	direction générale
DOM:	Département d'outre-mer (France)
DTS:	droit de tirage spécial

E

EAMA:	États africains et malgache associés
EARN:	Euro Area Reference Notes
Ecofin:	Conseil des ministres de l'économie et des finances
ECU:	European currency unit / unité de compte européenne
EEE:	Espace économique européen
EFTA:	European Free Trade Area
ELISE:	European Loan Insurance Scheme for Employment
ENEL:	Ente nazionale per l'energia elettrica
EPOS:	Eurozone Public Offering of Securities
ERP:	European Recovery program / Programme de relèvement européen
Esprit:	European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies
ETBA:	Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης (Banque hellénique pour le développement industriel)
EUR	Euro
Euratom:	pour CEEA: Communauté européenne de l'énergie atomique
eurco:	European composite unit
Eurodif:	European Gaseous Diffusion Uranium Enrichissement Consortium

F

FB:	Fonds Borschette
FCE:	Fonds carbone pour l'Europe
FEADER:	Fonds européen agricole pour le développement rural
FECOM:	Fonds européen de coopération monétaire
FED:	Fonds européen de développement (FEDOM avant 1963 : Fonds européen de développement pour les territoires outre-mer)
FEDER:	Fonds européen de développement économique régional
FEI:	Fonds européen d'investissement
FEMIP:	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FEOGA:	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEP:	Fonds européen pour la pêche
Finmare:	Società Finanziaria marittima
Finsider:	Società finanziaria siderurgica
FJME:	Fondation Jean Monnet pour l'Europe
FMCC:	Fonds multilatéral pour l'échange de crédits carbone
FMI:	Fonds monétaire international
FRF:	franc français
FS:	Ferrovie dello Stato
FSE:	Fonds social européen

G

GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade/ accord général sur les tarifs douaniers
GBP:	livre sterling

I

i2i:	initiative Innovation 2000
Icipu:	Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità
IFI:	institution financière internationale
IFOP:	Institut financier d'orientation pour la pêche
IMI:	Istituto Mobiliare Italiano
Irfis:	Istituto Regionale per il Finanziamento delle Industrie in Sicilia

IRI:	Istituto per la Ricostruzione Industriale
ISCLT:	institutions de crédit à long terme
ISPA:	instrument structurel de pré-adhésion
Isveimer:	Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale
Italstat:	Società italiana per le Infrastrutture e l'Assetto del Territorio Spa
ITL:	lire italienne
J	
Jaspers:	Joint Assistance to Support Projects in European Regions
Jeremie:	Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises
Jessica:	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
JO:	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i>
JPY:	yen japonais
K	
KfW:	Kreditanstalt für Wiederaufbau – 198, 309
L	
LBP:	livre libanaise
LUF:	franc luxembourgeois
M	
MATCC:	mécanisme d'assistance technique relatif aux changements climatiques
MET:	mécanisme européen pour les technologies
METAP:	programme d'assistance technique pour l'environnement dans la Méditerranée
MFCC:	mécanisme de financement relatif aux changements climatiques
MFPR:	mécanisme de financement avec partage des risques
MFS:	mécanisme de financement structuré
N	
NIC:	nouvel instrument communautaire
NL:	Nederland (Pays-Bas)
NLG:	florin néerlandais
NUTS:	nomenclature des unités territoriales statistiques
O	
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économique
OECE:	Organisation européenne de coopération économique
OLAF:	Office européen de lutte anti-fraude
OLP:	Organisation de libération de la Palestine
OMC:	Organisation mondiale du commerce
ONG:	Organisation non gouvernementale
OPEP:	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSC:	Organisation de la société civile
OTAN:	Organisation du traité de l'Atlantique nord
P	
PAB:	plan d'activité de la Banque
PASA:	programme d'action spécial Amsterdam
PHARE:	Pologne, Hongrie assistance à la reconstruction économique (aujourd'hui Phare, programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale)

PIB:	produit intérieur brut
PIM:	programmes intégrés méditerranéens
PME:	petites et moyennes entreprises
PNB:	produit national brut
PTOM:	pays et territoires d'outre-mer
PVD:	pays en voie de développement
R	
RD:	recherche & développement
RTE:	réseaux transeuropéens
S	
SAPARD:	Programme spécial prévoyant des mesures en matière d'agriculture et de développement des régions rurales
SDN:	Société des nations
SDR:	Société de développement régional (France)
SEITA:	Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes
SFI:	Société financière internationale
SIP:	Società idroelettrica piemontese, puis (1964) Società italiana per l'esercizio telefonico
SME:	système monétaire européen
SNCF:	Société nationale des chemins de fer français
SPA:	standards de pouvoir d'achat
Stabex:	système de stabilisation des recettes d'exportation
STET:	Società Torinese Esercizi Telefonici
Sysmin:	système de développement du potentiel minier
T	
TGV:	train à grande vitesse
TSKB:	Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (Banque turque pour le développement industriel)
U	
u.c.:	unité de compte
UCE:	unité de compte européenne
UE:	Union européenne
UEM:	Union économique et monétaire
UEP:	Union européenne des paiements
UK:	United Kingdom (Royaume-Uni)
UMHK:	Union minière du Haut Katanga
UNICE:	Union des industries de la Communauté européenne
UNRRA:	United Nations Relief and Rehabilitation Administration / Administration des Nations unies pour le secours et la réhabilitation
URSS:	Union des républiques socialistes soviétiques
USD:	dollar des États-Unis
W	
WB:	World Bank (Banque mondiale)
Z	
ZELE:	Zone européenne de libre-échange

4. Table des encarts

Encarts rédactionnels

Page	Titre
<i>Partie II</i>	
53	Pietro Campilli
56-59	Interventions de la BEI et mécanismes nationaux d'aide au titre du développement régional jusqu'à la fin des années 1960
75	Paride Formentini
96	Le Fonds européen de développement
106	La BEI et la Banque mondiale
<i>Partie III</i>	
118-119	La BEI et la quête de son indépendance institutionnelle
135-136	La BEI, les conséquences des bouleversements monétaires des années 1970 et l'Italie
138-140	De l'unité de compte à l'écu
146-148	L'apparition d'une politique européenne régionale sous l'influence du premier élargissement
162	Yves Le Portz
164	Les États signataires des conventions de Yaoundé I à Lomé II
<i>Partie IV</i>	
198	Ernst-Günther Bröder
209	Sir Brian Unwin
215	Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion
230-231	Eurotunnel: le plus gros investissement individuel de la BEI
253	Investir pour la paix: la BEI en Palestine
<i>Partie V</i>	
300	«Piggy Bank», «Sparschwein» ou le «petit cochon banque»...
311	Des «personnes de confiance» aux «représentants du personnel»
315	Philippe Maystadt
316	Encourager la recherche académique sur l'investissement

Encarts «infographies»

Page Titre

Partie II

62	Répartition sectorielle des prêts de la BEI dans la CEE, 1958-1972
65	De la demande de prêt à la signature du contrat
77	Financements de la BEI répartis selon le type d'opération (1 ^{er} janvier 1959-30 juin 1972)
77	Prêts et garanties accordés par la BEI dans le Mezzogiorno (1959-1971)
78	Répartition sectorielle des financements de la BEI dans le Mezzogiorno (1959-1970)
80	Répartition sectorielle des opérations individualisées de la BEI en Italie (1959-1971)
86	Répartition par intermédiaire des prêts indirects individualisés (I) et globaux (G) destinés à l'Italie (1959-1971)
86	Financements de la BEI répartis selon l'institut recevant (1 ^{er} janvier 1959-30 juin 1972)
103	La CEE et ses associés

Partie III

117	L'Europe de six à dix
149	Les projets d'intérêt commun
150-151	Étude comparative de la localisation géographique des interventions de la BEI et du FEDER pour les années 1975-1982
153	Diversité des interventions de la BEI au titre du développement régional (1978-1982)
154	Financements dans la Communauté de 1978 à 1982
157	Activité d'emprunt de la BEI pour 1973-1985
171	Répartition par types de financement de l'assistance financière prévue par la convention de Lomé II
174	Répartition géographique et sectorielle des prêts de la BEI dans le cadre des deux conventions de Lomé (de 1976 à 1985)
179	Interventions de la BEI dans le bassin méditerranéen de 1981 à 1985 : répartition géographique et sectorielle des prêts
180-181	Protocoles financiers dans le cadre des interventions BEI dans le bassin méditerranéen (1983)

Partie IV

195	L'Europe de dix à vingt-sept
196	Montants dépensés dans le cadre du programme PHARE entre 1990 et 1999
202	Flux monétaires de l'année 2000 sous différents programmes (estimations) vers les pays d'Europe centrale et orientale

Partie IV

234	Quatorze projets prioritaires dans le domaine des transports retenus lors du Conseil d'Essen en décembre 1994 et faisant l'objet de financements adaptés par la BEI
234	Prêts de la BEI signés pour les corridors de transport prioritaires dans les pays candidats d'Europe centrale
235	Opérations de la BEI en faveur de réseaux et corridors transeuropéens: 1993-2006
236	Prêts de la BEI dans le secteur des hydrocarbures (1973-1990)
238	La BEI et l'environnement: les projets financés en 2006 (prêts individuels)
243	La BEI et le financement de l'innovation: projets signés en 2000-2006
248	Le PIB par habitant selon les régions (1986)
251	Le PIB par habitant selon les régions (2004)

Partie V

290	Une évolution des effectifs moins rapide que celle du montant des prêts
306-307	Les bureaux extérieurs de la BEI, 1968-2008
314	La représentation des États membres dans les organes directeurs de la banque (2008)

Encarts «témoignages»**Page Titre***Partie I*

37	«Rééquilibrer la partie libérale du traité»
----	---

Partie II

69	Allocution de Paride Formentini lors de la conférence sur les économies régionales, à Bruxelles, le 6 décembre 1961
99	La naissance de la direction des prêts aux pays associés

Partie III

143	La BEI et les PME
-----	-------------------

Encarts «documents»**Page Titre***Partie I*

- 26 Des propos prémonitoires d'Émile Francqui
- 45 La mission de la BEI (article 130 du traité CEE)

Partie II

- 64 Article 20 des statuts de la BEI
- 95 Articles 237 et 238 du traité CEE
- 97 Pays et territoires d'outre-mer auxquels s'applique la quatrième partie du traité CEE

Partie III

- 141 La relance de La Haye
- 165-166 Convention de Lomé I – Titre IV : coopération financière et technique
- 167 Questions posées par Yves Le Portz pour intervenir dans les États ACP
- 177 Turquie – Deuxième protocole financier – Description des projets d'investissement

Partie V

- 265 L'avis de Pietro Campilli au sujet du siège des Communautés en juin 1958
- 292 Conseil des gouverneurs : composition et attributions
- 295 Avantages et inconvénients de la composition du conseil d'administration de la BEI
- 303 Le diagnostic des experts de la Banque mondiale en 1973
- 304 Le «old boy network»

5. Crédits iconographiques

Ci-après sont mentionnés les détenteurs de droits relatifs aux illustrations reproduites, les sources utilisées et/ou lieux de conservation.

Les illustrations reproduites dans l'ouvrage, non ici répertoriées, font partie intégrante de la photothèque de la Banque européenne d'investissement.

Malgré tous nos efforts, nous ne sommes pas parvenus à contacter les détenteurs de droits de certaines illustrations. Pour toute information, nous vous prions de contacter la Banque européenne d'investissement :

Banque européenne d'investissement
Guichet d'information
Département Communication
100, Bd Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
info@bei.org
Tél.: (+352) 43 79 - 22000 Télécopieur: (+352) 43 79 - 62000

Page Source utilisée et/ou lieu de conservation, détenteur du copyright

Partie I

24	Delaisi, F., <i>Les deux Europes</i> , Payot, Paris, 1929, avec une préface de Dannie Heinman Droits réservés
25	© League of Nations Archives, UNOG Library
29	© World Bank Group Archives
30	Photothèque OCDE © OECD Photo OCDE
31	Caricature de Roc, «The Stikker Plan», dans <i>De Haagsche Post</i> , 2 février 1950 © Audax
32	Photothèque OCDE © OECD Photo OCDE
33	Photothèque OCDE © OECD Photo OCDE
33	Photothèque OCDE © OECD Photo OCDE
41	Commission européenne, Service audiovisuel, P-008722/01-35 © Communautés européennes
43	Caricature dessinée par © Opland, «Het europees gezin. Smakelijk eten!», 1958, c/o Pictoright Amsterdam 2008, dans <i>De Volkskrant</i> , 11 janvier 1958
44	© Associated Press

Partie II

- 97 Commission européenne, Service audiovisuel, P-010594-00-1h
© Communautés européennes
- 104 HP- 1956.15.13131, Sammlung KMZA Tervuren ; Foto R. Notterdam (Inforcongo), 1952,
© KMZA Tervuren
- 104 © International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- 108 © E.C.P.A.D. / La documentation française/Pourchot

Partie III

- 115 © Photo News / Keystone - France
- 119 © Médiathèque de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne
- 119 Commission européenne, Service audiovisuel, P-008474/01-5
© Communautés européennes
- 123 © Chris Sibson, collection privée
- 138 Caricature de Plantu, mars 1979, reprise dans Plantu, *Le douanier se fait la malle, 20 ans de dessins sur l'Europe*, Le Monde-Éditions, Paris, 1992, p. 44
© Plantu
- 152 Création de Cassian KOSHORST – croquis d'Airbus
© Musée de la Poste - Paris
- 152 *International Herald Tribune*, 6-7 décembre 1986, p. 11
Calvin Sims © 2008, distributed by the NYT Syndicate
- 163 Commission européenne, Service audiovisuel, P-001344/00-04
© Communautés européennes
- 176 Commission européenne, Service audiovisuel, P-009384/00-1
© Communautés européennes

Partie IV

- 200 Parlement européen, Unité audiovisuel
Photo Parlement européen
- 206 Commission européenne, Service audiovisuel, P-001999/00-1
© Communautés européennes
- 209 Commission européenne, Service audiovisuel, P-002346/01-9
© Communautés européennes
- 212 Commission européenne, Service audiovisuel, P-002132/00-19
© Communautés européennes
- 213 Commission européenne, Service audiovisuel, P-010367-00-11h et P-011093-00
© Communautés européennes
- 230 *La Vie du Rail*, n° 2220, 23-29 novembre 1989, Dessin: Rino

Partie V

266	Photothèque de la Ville du Luxembourg © Copyright Photothèque de la Ville de Luxembourg, Théo May
267	© Laurent Photo SPRL
269	<i>Letzeburger Land</i> , 6 mars 1964 Droits réservés
271	Photothèque de la Ville du Luxembourg © Copyright Photothèque de la Ville de Luxembourg, Édouard Kutter
274	<i>Letzeburger Land</i> , 18 septembre 1964 Droits réservés
284	Archives <i>Luxemburger Wort</i> , Photographe : Jean Weyrich
298	Collection privée, Paris. Tous droits strictement réservés

Photographies de couverture

Photothèque de la BEI

Photographies introductives des parties

Introduction	Ingenhoven Architekten (Düsseldorf)
Partie I	Photothèque de la BEI
Partie II	Ingenhoven Architekten (Düsseldorf)
Partie III	Photothèque de la BEI
Partie IV	Ingenhoven Architekten (Düsseldorf)
Partie V	Photothèque de la BEI
Annexes	Photothèque de la BEI

Présentation des auteurs

L'ouvrage est co-dirigé par :

- Éric Bussière, professeur à l'université de Paris IV - Sorbonne (France), chaire Jean Monnet d'histoire de la construction européenne ;
- Michel Dumoulin, professeur ordinaire à l'université catholique de Louvain à Louvain-la-Neuve (Belgique) et membre de l'académie royale de Belgique ;
- Émilie Willaert, professeur certifiée d'histoire, doctorante à l'université de Paris IV - Sorbonne (France)

et bénéficie de la collaboration de :

- Charles Barthel, directeur du Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman (Luxembourg) ;
- Jürgen Elvert, professeur d'histoire de l'intégration européenne et de didactique de l'histoire, Historisches Seminar II, université de Cologne (Allemagne) ;
- Paolo Tedeschi, membre du Dipartimento di Economia Politica de l'université de Milan-Bicocca (Italie) et chargé de cours en histoire économique et histoire de l'intégration européenne auprès de la faculté d'économie ;
- Arthe Van Laer, doctorante et assistante de recherche à l'université catholique de Louvain à Louvain-la-Neuve et maître-assistante à la Haute École Roi Baudouin à Mons (Belgique).

Autres remerciements

Outre les témoins de l'histoire de la BEI, et les participants du séminaire consacré au passé, présent et futur de la banque, déjà cités par les auteurs de l'ouvrage, la Banque européenne d'investissement souhaite remercier celles et ceux qui ont contribué à la réalisation de ce projet d'ouvrage sur l'histoire de la BEI.

Mentionnons notamment ici les contributions d'un comité interne à la banque composé de Rémy Jacob, Éric Perée, Marc Dufresne, Jean-Philippe Minnaert, et Robert Wagener ainsi que les services archivistiques de la banque (en particulier Alan Murdock et Birgit Olsen), la coordination de la direction générale de la stratégie (Geneviève Dewulf, Vasiliki Souli) et l'unité des publications de la banque (sous la conduite de Marc Bello).

Un grand merci également à Georg Aigner et Christopher Sibson.

L'histoire de la Banque européenne d'investissement ne peut être séparée de celle du projet européen lui-même, et de chaque étape de sa mise en œuvre. Évoquée dès l'entre-deux-guerres, l'idée d'une institution ayant pour objet le financement de grands équipements en Europe ressurgit à l'époque de la reconstruction et du plan Marshall, lorsqu'en 1949 Maurice Petsche propose devant l'Organisation européenne de coopération économique la création d'une banque européenne d'investissement.

La création de la banque est définitivement arrêtée lors des négociations qui conduisirent à la signature du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne. Outre sa contribution au financement de projets d'intérêt commun, elle répond aussi aux préoccupations de ceux qui craignent que le marché commun n'accentue les écarts de développement entre régions ou ne précipite le déclin de certaines branches d'activité. Il s'agit donc de mobiliser le capital au profit de la cohésion

de l'espace européen et de la modernité économique. Depuis lors, ces objectifs n'ont pas été abandonnés.

La BEI que nous connaissons aujourd'hui est pourtant très différente de celle qui débute ses activités en 1958. L'Europe des Six est devenue celle des Vingt-Sept, le cloisonnement des économies nationales a fait place au «grand marché», les technologies, que l'on parle de l'industrie ou des services financiers, ont été plusieurs fois renouvelées, les préoccupations des citoyens européens ont changé.

Cet ouvrage est donc un livre d'histoire. Il est rythmé par les élargissements successifs de l'Union européenne mais aussi par les données changeantes de l'environnement économique et politique. Il cherche à comprendre comment la BEI a défini sa voie à travers les bouleversements d'un demi-siècle tout en restant fidèle au projet de ses origines.



Prix : 25 EUR

