

Avis du Comité économique et social sur le rôle de la BEI (20 septembre 2000)

Légende: Avis du Comité économique et social, du 20 septembre 2000, sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la politique régionale européenne».

Source: Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 20.12.2000, n° C 367. [s.l.].

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_du_comite_economique_et_social_sur_le_role_de_la_bei_20_septembre_2000-fr-aae703e9-f22f-43f7-b9ae-148d557d989b.html

Date de dernière mise à jour: 24/09/2012

Avis du Comité économique et social sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la politique régionale européenne» (20 septembre 2000)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, 3^e alinéa, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la politique régionale européenne (1)».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 septembre 2000 (rapporteur: M. Roy Donovan).

Lors de sa 375^e session plénière des 20 et 21 septembre 2000 (séance du 20 septembre 2000), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le présent avis se compose de trois parties. La première partie examine succinctement la notion de politique régionale ou, selon la terminologie de la Banque européenne d'investissement, la notion de «convergence et développement régional». La deuxième partie analyse la priorité accordée par la BEI à la politique régionale et soulève certaines questions concernant la mise en œuvre de cette politique par le biais des diverses opérations de prêt. Enfin, la dernière partie formule des conclusions et des recommandations.

2. Définition de la politique régionale - En quoi est-elle souhaitable?

2.1. D'une manière générale, l'on considère qu'il est souhaitable de réduire les écarts de revenus existant entre des zones géographiques, des pays ou des régions ainsi que les écarts observés dans les zones rurales d'un même pays. Les principaux arguments avancés pour étayer cette opinion peuvent être regroupés dans les catégories suivantes:

- 1) Équité dans la répartition des revenus, les niveaux de vie et les choix de vie;
- 2) Maintien de la diversité culturelle;
- 3) Préservation de la qualité de vie;
- 4) Protection de l'environnement en évitant les encombrements, la pollution, etc., dans les pays ou les régions les plus développés sur le plan économique;
- 5) Effets de démonstration néfastes à éviter tels que des exigences salariales excessives dans une région relativement pauvre induits par un niveau de vie supérieur dans une région plus productive;
- 6) Mise à profit par certains pays et régions de l'avantage comparatif;
- 7) Dans une union monétaire, il y a lieu d'éviter les chocs susceptibles de nuire davantage à un pays qu'à d'autres. En effet, le pays ainsi touché ne peut faire usage des instruments sur taux de change (ou sur taux d'intérêt) dans le but de résoudre les problèmes spécifiques auxquels il est confronté. La probabilité que surviennent de tels chocs «asymétriques» serait atténuée dans une région où le degré de convergence économique est important (conformément à la logique qui sous-tend la mise en place de la stratégie des Fonds structurels et de cohésion ainsi que d'autres initiatives de l'UE - dans le cadre desquelles la BEI joue un rôle majeur).

2.2. Même si ces arguments sont irréfutables, il convient de noter cependant que la politique régionale peut entraîner des coûts. À titre d'exemple, si un gouvernement décide, pour des raisons culturelles ou

environnementales, d'accorder des incitants afin d'encourager les citoyens à demeurer dans des régions relativement peu développées et d'éviter qu'ils n'émigrent vers des conurbations, alors une telle politique doit clairement être financée par des fonds publics. Même si un gouvernement ou un organe implante des entreprises manufacturières ou autres dans les régions les moins développées, il se peut néanmoins que cette décision implique un subventionnement. Il n'empêche que de nombreux gouvernements et organes semblent partager l'avis selon lequel ces coûts méritent d'être engagés. Il est possible que la révolution informatique, en diminuant la dépendance par rapport aux villes et le besoin de «regroupement», donnera un coup de fouet à la politique régionale et permettra de réduire, voire de supprimer, les frais encourus par les trésors publics.

2.3. Afin de garantir le bon fonctionnement d'une union économique (a fortiori, une union monétaire), d'aucuns soulignent souvent la nécessité de recourir à des transferts fiscaux automatiques. Ce modèle de «fédéralisme fiscal» est celui en vigueur aux États-Unis et dans certains pays européens. Si, une année, un État américain subit un manque à gagner, il bénéficiera de transferts provenant du budget fédéral sous la forme d'allocations de chômage, de subventions et autres. En dépit de ces transferts, il apparaît toutefois que certains États demeurent dans une situation de «relative pauvreté» depuis plusieurs années.

2.4. L'union économique et monétaire (UEM) ne suit pas ce modèle. En effet, les Fonds structurels et de cohésion sont considérés comme une alternative au fédéralisme fiscal – d'aucuns argueront qu'il s'agit d'une alternative relativement modeste – et, bien entendu, ne sont pas automatiques. Par conséquent, il peut s'avérer difficile pour certains États membres de la zone euro de rattraper le niveau moyen de revenus par habitant requis dans le cadre de l'UEM.

2.5. Or, certains textes suggèrent, au contraire, qu'il pourrait y avoir dans le chef des pays possédant une infrastructure convenable, un cadre juridique et une culture d'entreprise, une tendance automatique à converger sur leurs partenaires les plus développés.

2.6. Alors que, historiquement, ce processus de convergence a connu certaines exceptions, il reste une question importante à poser: dans la mesure où la convergence peut être automatique, y a-t-il lieu d'adopter des mesures spécifiques et d'inviter des institutions à susciter ou à accélérer ce processus? On y répondra probablement par l'affirmative, en particulier dans une union monétaire qui ne s'est pas dotée d'un fédéralisme fiscal.

3. Mise en oeuvre de la politique régionale par la BEI

3.1. La Banque européenne d'investissement, fondée en 1958, est avant tout une banque. Ses objectifs sont définis comme suit dans le Rapport annuel de 1998, page 11 (2):

«La principale mission de la Banque européenne d'investissement, l'institution financière de l'Union européenne, est de contribuer par ses prêts à long terme à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale des États membres de l'Union. Dans l'accomplissement de sa mission, la Banque met prioritairement l'accent sur la promotion de la convergence et du développement régional, tout en appuyant parallèlement les autres priorités économiques définies par son Conseil des gouverneurs, notamment dans les secteurs des RTE, de l'énergie, des PME ou favorisant la croissance et l'emploi par le financement de projets dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

Les prêts, accordés par la BEI au profit de projets économiquement justifiés, intéressent ainsi les secteurs des réseaux de communication; de l'énergie; de la protection de l'environnement naturel et urbain; de l'industrie et des services; de l'éducation et de la santé.»

3.1.1. Le lien unissant la Banque à la politique régionale de l'UE est très étroit. Ainsi, en janvier 1999, son Conseil d'administration a adopté un premier plan d'activité fondé sur le cadre de stratégie approuvé par le Conseil des gouverneurs en juin 1998.

3.1.2. Le plan d'activité précise qu'à l'intérieur de l'Union, une priorité absolue doit être accordée à des objectifs tels que «la promotion du développement régional et de la cohésion de l'Union, grâce notamment à une coopération étroite avec la Commission, dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Agenda 2000».

3.1.3. Toutefois, la BEI doit veiller à concilier sa nature institutionnelle avec le respect des principes d'efficacité exigé de la part d'une banque opérant sur les marchés des capitaux.

3.2. Alors que l'objectif principal de la BEI consiste à promouvoir la convergence et le développement régional, il est relativement évident qu'elle poursuit également d'autres objectifs. Certains de ceux-ci sont évoqués dans le passage cité plus haut, d'autres finalités et objectifs figurant dans le Rapport annuel. Il s'agit de:

- soutenir le lancement réussi et la consolidation de l'union monétaire et de la monnaie unique;
- développer les marchés de titres libellés en euros;
- mettre en oeuvre le programme de soutien de la croissance et de l'emploi en Europe (3);
- accorder des prêts en faveur d'investissements générateurs d'emplois;
- favoriser la rénovation urbaine;
- préserver l'environnement;
- garantir la compétitivité de l'industrie européenne;
- soutenir les pays candidats à l'adhésion à l'Union (4);
- renforcer le tissu économique et social de l'Union;
- appuyer les politiques communautaires en matière d'aide extérieure et de coopération dans plus de 120 pays dans le monde.

3.3. De prime abord, cette liste d'objectifs peut sembler rigide et supposer un manque de concentration des efforts. En pratique, toutefois, c'est probablement moins le cas dans la mesure où une part relativement élevée du volume total des prêts est allouée aux régions les plus défavorisées.

3.4. La répartition des prêts accordés par la BEI en 1999 se présente comme suit:

Ensemble des activités de financement en 1999 en milliards d'euros ⁽¹⁾

| | | |
|--|---|--|
| | | 31,8 |
| | | dont |
| 27,8 aux 15 États membres de l'UE | + | 4,0 à des pays européens extracommunautaires [dont :] |
| | | |
| | + | 2,4 aux 10 pays candidats |
| | | 1,6 à de nombreux autres pays ⁽²⁾ |

(1) Définis comme des «contrats de prêts signés». Les chiffres correspondant aux montants réellement déboursés sont légèrement

inférieurs.

(2) Partenariat euroméditerranéen, ACP, Afrique du Sud, Amérique latine, PECO.

3.5. L'enveloppe d'1,6 milliard d'euros allouée à la catégorie «Autres pays» est répartie avec parcimonie entre près de 100 pays et devrait dès lors n'avoir que peu ou pas d'effet sur les taux de croissance ou les tendances de convergence dans les pays bénéficiaires. La charge administrative que représente cette catégorie dans le programme de prêts de la BEI doit être considérable eu égard aux bénéfices retirés par les pays concernés.

3.6. L'enveloppe de 2,4 milliards d'euros allouée aux 10 pays candidats ainsi qu'à Chypre pourrait probablement être jugée trop modeste étant donné que ces pays sont tenus, presque par définition, de satisfaire à brève échéance aux critères de convergence en vue de leur adhésion à l'UE.

3.7. Que le montant de 27,8 milliards d'euros affecté aux 15 États membres actuels de l'UE soit probablement trop élevé constitue le revers de la médaille. La plupart des États membres sont déjà bien développés et leurs entreprises publiques et parapubliques disposeraient d'un accès relativement immédiat à des financements du développement. S'il semble difficile de pouvoir tabler sur des données fiables, des indices laissent présager que ces pays sont déjà engagés sur la voie de la convergence. La contribution de la BEI dans le cadre de ce processus sera évoquée plus loin.

3.8. Les 15 États membres de l'UE sont scindés en quelque 150 sous-régions (notamment 23 en France, 21 en Italie, 4 en Belgique, etc.), l'Irlande et le Luxembourg étant considérés comme des régions à part entière. Les chiffres relatifs au produit intérieur brut (PIB) par habitant utilisés afin de déterminer les sous-régions se situant au-delà ou en deçà de la moyenne communautaire, portent sur l'année 1995 et sont, de ce fait, obsolètes; ils laissent néanmoins apparaître des écarts assez significatifs. Ainsi, le PIB par habitant de la région d'Hambourg est près de deux fois supérieur à la moyenne communautaire alors que celui de l'Andalousie est inférieur de près de moitié. Il en ressort que la région la plus riche d'Europe a un PIB par habitant environ 4 fois plus élevé que la région la plus pauvre. À nouveau, faute de données, l'on ne peut clairement établir si ces écarts tendent à se combler au fil du temps ou si le fait, pour la BEI, de concentrer ses efforts sur des sous-régions, marque une différence significative en matière de convergence.

3.9. Assez surprenant est le fait que la BEI octroie des prêts à relativement grande échelle aux États membres de l'UE parmi les plus développés. Les tableaux repris en annexe présentent ces paiements sur une base nationale et régionale. Il y a lieu de noter également que des prêts considérables ont été consentis à de nombreuses sous-régions alors que leur PIB par habitant dépassait la moyenne communautaire. Cela tient au fait que le soutien aux réseaux transeuropéens (RTE) et aux infrastructures énergétiques entre dans le champ de compétence de la Banque, comme en attestent les projets suivants:

- construction d'un tronçon d'autoroute en Bavière septentrionale (Allemagne);
- construction d'une ligne de tramways à Orléans (France);
- construction d'une centrale électrique près de Turin (Italie);
- mise en valeur de gisements gaziers en mer du Nord (Royaume-Uni);
- extension d'un réseau de téléphonie mobile (Royaume-Uni).

3.10. Il est peu vraisemblable que ces projets (ainsi que d'autres projets similaires) n'auraient pas pu être mis en chantier sans le concours de la BEI. Il convient également de tenir compte du fait que lorsque des projets d'investissement productifs sont mis en oeuvre dans des régions développées, il y a fort à parier qu'ils entraîneront des effets de synergie, des économies d'échelle, etc. Ces derniers contribuent bien entendu à améliorer la croissance et la situation de l'emploi dans le pays concerné mais – ceteris paribus – tendent à augmenter plutôt qu'à réduire les écarts entre les régions.

3.10.1. Il y a lieu de se demander si les régions les plus pauvres sont capables de présenter des projets

finançables par eux-mêmes. Apparemment, dans plusieurs de ces régions, un financement ne bénéficiant pas du soutien de toutes les autres initiatives communautaires s'avérerait insuffisant; par conséquent, il est essentiel d'assurer une coopération et une coordination maximales des activités de la BEI, de l'UE et des partenaires sociaux.

3.11. Élaboré à la suite de la résolution sur la croissance et l'emploi du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997), le Programme d'action spécial d'Amsterdam conférait à la Banque de nouvelles tâches dans la mobilisation de ressources additionnelles devant contribuer à la croissance économique et, de cette manière, stimuler l'emploi.

3.11.1. Ce programme, d'une durée initiale de trois ans (septembre 1997-2000), consistait en trois éléments (5):

– un «guichet PME» destiné à offrir de nouveaux instruments de capital-risque pour le financement en fonds propres de PME de haute technologie et à forte croissance. Les risques liés à ces opérations sont adossés à une provision constituée par le recours jusqu'à concurrence d'un milliard, aux excédents de gestion de la Banque (6);

– le développement des financements accordés par la Banque dans le domaine de l'éducation et de la santé; ces objectifs étant devenus, en juillet 1999, des objectifs à part entière (7);

– l'intensification du soutien déjà substantiel que la Banque apporte aux investissements en faveur des RTE et d'autres grands réseaux d'infrastructures, ainsi qu'aux investissements dans le domaine de l'environnement urbain et rural et de la protection de l'environnement (8). Ce soutien peut aussi se concrétiser par le financement d'études préparatoires ou de faisabilité afférentes à des projets de RTE dans les domaines des transports et de l'environnement.

4. Conclusions et recommandations

4.1. Il semblerait que la politique régionale (menant à la convergence) soit un objectif souhaitable, en particulier dans le cadre de l'UEM où le fédéralisme fiscal n'est pas d'application et où les chocs asymétriques devraient être réduits au minimum. Alors que certains pays pourraient développer une tendance automatique à converger, et que la révolution informatique et le paradigme de la nouvelle économie sont susceptibles de renforcer ce processus, une institution telle que la BEI a néanmoins un rôle important à jouer dans ce contexte.

4.2. Il apparaît toutefois qu'au fil des années, de nombreuses tâches (accessoires) ont été ajoutées au mandat de la BEI de sorte que sa Mission est, à présent, quelque peu trop diffuse et sa répartition des financements trop parcimonieuse, en particulier à destination des pays non européens.

4.3. Il conviendrait d'envisager un rééquilibrage de sa Mission en vue de centrer davantage les efforts sur la politique régionale et la convergence. Dans la pratique, cela pourrait déboucher sur une diminution des prêts en faveur des pays développés de l'UE (et de certaines de leurs sous-régions) et sur une augmentation des prêts en faveur des pays candidats. La BEI pourrait avoir un rôle à jouer en développant des critères d'adhésion à l'UE à l'intention des pays candidats. Cela pourrait être considéré comme une contrepartie en vue d'un accroissement des financements.

4.4. L'on ne peut affirmer avec certitude si le fait d'accéder à des financements du développement à long terme constitue un problème dans les pays développés de l'UE – en tout état de cause, le problème serait moindre qu'à l'époque de la création de la BEI en 1958. Les gouvernements de nombreux États membres de l'UE ont élaboré leurs propres plans de financement (et, bien entendu, de subventionnement) des petites et moyennes entreprises (PME).

4.5. Il existe également des alternatives aux financements par les banques telles que les actions, les obligations, les bénéfices non distribués, etc. La contrainte à laquelle sont confrontés la plupart des pays

développés n'est pas tant le financement que la conception judicieuse des projets. La BEI pourrait-elle oeuvrer davantage en qualité de conseiller de projets, notamment dans le domaine des nouvelles technologies où l'Europe toute entière accuse un retard considérable par rapport aux États-Unis? Des conseillers de la BEI devraient-ils être détachés en permanence dans les sous-régions les plus pauvres afin de garantir le développement optimal des projets et la convergence?

4.6. Il conviendrait également d'envisager un chevauchement et un doublonnement parmi les différentes institutions de prêts (BEI, BERD, banques nationales pour le développement, etc.) de sorte que chaque institution contribue en fonction de ses principaux atouts.

4.7. L'un des problèmes économiques majeurs dont souffre l'UE est le manque de réforme structurelle. N'y a-t-il rien que la BEI puisse entreprendre pour accélérer ce processus? Il est probable que de nombreux prêts-projets et prêts globaux bien conçus ne soient pas aussi productifs qu'ils pourraient l'être en raison de rigidités faussant le marché. Il est évident que la BEI ne pourrait imposer de conditions aux gouvernements nationaux, mais ne pourrait-elle agir afin de libérer les marchés au niveau sous-régional? Le processus de convergence économique implique une «destruction créative» qui peut s'avérer pénible à court terme et à laquelle les gouvernements sont souvent réticents sauf s'ils sont engagés dans une réforme structurelle. Dans de nombreux cas, cette dernière est plus importante pour le processus de convergence que le financement du développement en soi.

4.8. Existe-t-il un risque que les activités de la BEI en matière d'environnement puissent être contre-productives? D'aucuns affirment que pour lutter contre la pollution, des mesures fiscales et d'autres sanctions sont bien plus efficaces que des financements de projets environnementaux en tant que tels. Les deux approches peuvent sans doute aller de pair mais dans certains cas il est vraisemblablement préférable de prévenir (par le biais de sanctions) que de guérir (grâce à des financements de projets).

4.9. Les méthodes précises d'évaluation des projets ne sont pas claires même si des périodes de récupération et des rapports coût/bénéfice présumés sont analysés. Il pourrait toutefois s'avérer nécessaire de mettre en place un système afin d'évaluer, le cas échéant, dans quelle mesure les prêts accordés contribuent effectivement à une plus grande convergence? De telles études de suivi sont importantes afin de se rendre compte si la principale mission d'une institution est réellement mise en oeuvre.

4.10. Le récent lancement de l'initiative «Innovation 2000» par la BEI constitue une réponse prompte et opportune aux lignes directrices définies au Conseil de Lisbonne en mars 2000 et visant à mettre en place une "société fondée sur la connaissance et animée par l'innovation". Cette initiative a pour but de répartir l'aide financière de la BEI dans cinq domaines:

- 1) formation du capital humain;
- 2) recherche et développement;
- 3) information et communication;
- 4) diffusion des innovations technologiques;
- 5) développement des PME et de l'esprit d'entreprise.

Il est prévu de consacrer pour cette initiative une enveloppe de 12 à 15 milliards d'euros dans les trois années. Le Comité estime cependant que le montant devrait être revu à la hausse et la mise en oeuvre de l'initiative accélérée.

4.11. Enfin, s'agissant de l'évaluation de la convergence, la BEI ne devrait pas se limiter strictement à des indicateurs économiques mais devrait élargir les paramètres afin d'inclure des indicateurs sociaux selon les dispositions déjà établies par les Nations unies.

Bruxelles, le 20 septembre 2000.

La Présidente
du Comité économique et social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

- (1) JO C 133 du 16.5.1994.
- (2) Rapport annuel 1998, page 11.
- (3) En réponse au programme d'action spécial d'Amsterdam.
- (4) Par le biais du mécanisme de prêts de préadhésion.
- (5) Description précise pages 16 et 17 du Rapport annuel 1998.
- (6) Les résultats sont développés dans la section «Financement des PME», pages 29 à 30 du Rapport annuel de 1999.
- (7) Un sous-chapitre leur est consacré à la page 16 du Rapport annuel de 1999.
- (8) L'activité répondant à ces divers objectifs est détaillée dans les pages 19 à 24 du Rapport annuel de 1999.