

La Banque européenne d'investissement : la banque du climat de l'Union européenne ?

- Publications - Bulletin de l'OPEE été 2021 -
Date de mise en ligne : samedi 24 juillet 2021

Conçue en 1957 pour financer la croissance et l'emploi dans la nouvelle Communauté économique européenne (CEE), la Banque européenne d'investissement (BEI) est amenée à devenir un acteur majeur de la relance européenne post COVID-19. Dans le cadre du Pacte vert (*Green Deal*) européen, l'institution financière de l'Union européenne (UE) est en phase de se muer en banque du climat.

Les États membres de l'UE, actionnaires de la BEI, ont approuvé à l'unanimité sa nouvelle orientation stratégique pour la période 2021-2025, tournée vers le financement de la lutte contre le réchauffement climatique. Cette feuille de route (EIB Group 2020) va encadrer l'action de la BEI en alignant ses activités sur l'Accord de Paris (2015) dont l'objectif est de limiter le réchauffement climatique à +2°C par rapport à l'ère préindustrielle d'ici à 2100.

Cette contribution revient dans un premier temps sur la genèse de cette institution financière en présentant son mandat, son fonctionnement ainsi que ses objectifs de politiques économiques. Dans un second temps, cet article propose de se concentrer sur la politique environnementale de la BEI, à travers l'analyse de son portefeuille de prêts pour l'année 2020. Enfin, cette contribution dresse les contours et les enjeux politiques et économiques d'une transformation de la BEI en banque européenne du climat à travers l'analyse de sa feuille de route pour la période 2021-2025.

La Banque européenne d'investissement en bref

La BEI est l'institution financière de l'UE, elle a pour objectif de réaliser les politiques économiques et sociales de l'UE en émettant des obligations sur les marchés financiers. Ces ressources sont ensuite mises à disposition des « porteurs de projets » sous forme de prêts et de garanties. Ce mode de financement a un avantage considérable à l'heure des déficits publics excessifs [1] : il ne pèse pas sur le contribuable européen. Les financements bancaires (prêts et garanties) sont accordés à une kyrielle d'acteurs économiques : entreprise privée, collectivité locale, association, partenariat public/privé. De par son actionnariat exclusivement constitué d'États membres de l'UE, la BEI émet des obligations notée AAA par les différentes agences de notation [2]. Cette notation lui permet de proposer des crédits à des taux relativement bas, inférieurs à ceux du marché.

En tant que banque de financement de long terme de l'UE, la BEI accorde des financements à des projets ayant une dimension communautaire (i.e., financement du réseau de transport européen) ou visant à remplir les objectifs cadres de la politique européenne en matière d'emploi, de croissance et de durabilité environnementale et sociale. En d'autres termes, la BEI finance des projets ayant une *valeur ajoutée européenne*, ce qui dans le vocabulaire européen se dit « additionnalité ». En revanche, aucune définition institutionnelle n'est arrêtée, le Rapport Olbrycht (Olbrycht et al. 2018) reconnaît que la dimension européenne de la valeur ajoutée doit être un principe qui oriente les choix budgétaires de l'UE. On peut définir la *valeur ajoutée européenne* comme « une efficacité accrue de la mobilisation de l'argent européen par rapport aux seuls investissements nationaux, régionaux ou locaux » (Jouen et al. 2018).

A première vue, l'action de la BEI est à distinguer des autres financements européens (PAC, FEDER, FSE) du fait qu'elle fournit des prêts à rembourser et non des subventions. La BEI doit en l'état et en raison du principe de subsidiarité (TUE, Art. 3), financer des projets relativement risqués, là où aucune autre banque privée ou aucun État membre n'est capable d'investir (TFUE 2008, Art. 309). La BEI octroie à ce titre, des crédits à des taux d'intérêt relativement avantageux lui permettant uniquement « de faire face à ses obligations, de couvrir ses dépenses et de constituer un fonds de réserve » (EEC Treaty 1957). Ces financements sont attribués à but non lucratif, la BEI ne réalisant pas de bénéfice sur les projets qu'elle finance. Ces caractéristiques – faible taux d'intérêt, prêt à long terme et ciblage de projets – nous permettent d'étudier les financements de la BEI comme un fonds européen à part entière (Robinson 2009).

Les études sur la BEI ont souligné son rôle dans l'intégration des nouveaux États membres (Lankowski 1996), dans le développement économique de l'UE (Licari 1969) et dans la facilitation de l'accès aux capitaux (Birdsall 2000). Clifton et al. (2018) proposent d'évaluer la politique de prêts de la BEI au regard de trois objectifs historiques que sont le développement, l'intégration et l'investissement.

L'objectif de **développement** économique signifie que la BEI cherche à accélérer la croissance dans les régions périphériques afin de favoriser le phénomène de convergence économique entre les régions. Pour ce faire, elle va délibérément créer une orientation de ses investissements vers les régions les moins développées de l'UE.

L'objectif d'**intégration** signifie que la BEI cherche à amortir le choc de l'entrée au sein du marché commun pour les nouveaux États membres de l'UE. Pour ce faire, elle va délibérément créer une orientation de ses investissements vers le pays candidat/nouveau membre et va chercher à l'accompagner quelques années après son arrivée en l'aidant à développer ses projets commerciaux avec le reste de l'Union.

L'objectif d'**investissement** signifie que la BEI cherche à faciliter l'accès au capital et aux marchés financiers pour les acteurs dont l'accès aux marchés financiers est limité (petites et moyennes entreprises, microentreprise...). En proposant des prêts à des taux relativement bas, la BEI permet le financement de projets dont la réalisation concorde avec les objectifs de l'UE (digitalisation, transition énergétique), mais dont l'appréciation du risque est jugée trop importante par les banques traditionnelles.

L'action de la BEI sous le prisme environnemental

Conçue en 1957 pour financer la croissance et l'emploi dans les régions périphériques de la nouvelle Union, partie prenante dans le « Plan Juncker » de 2014 pour soutenir un plan d'investissement en Europe, la BEI entame en 2021 une nouvelle étape de son histoire en orientant désormais son portefeuille de prêts vers la lutte contre le réchauffement climatique.

Graphique 1 : La transformation verte de la BEI en date.



Source : BEI.

La BEI a, au même titre que les autres institutions européennes, progressivement intégré la protection de l'environnement au sens large (protection du climat/biodiversité...) comme boussole pour les choix des projets financés (graphique 1). L'institution financière de l'UE a officiellement formalisé sa stratégie environnementale au Conseil européen de Göteborg (2001) où elle a ratifié la stratégie de développement durable de l'UE. Depuis cette date, la Banque et les autres organes européens tentent de coordonner leurs actions dans ce domaine. Il s'agit par ailleurs de la première institution financière internationale à émettre une obligation verte (*Climate Awareness Bond*, CAB) en 2007. Depuis, la BEI reste un chef de file en matière d'obligations vertes avec une levée de l'équivalent de 30,8 milliards d'euros en 2020 [3] soit 10 % de ses fonds contre 1 % en 2007. Dans le cadre du Pacte vert, impulsé par la Commission européenne, la BEI est ainsi amenée à devenir la banque du climat de l'UE. L'institution financière de l'UE revendique ce titre grâce « à l'expérience et une expertise solide en matière de financement de l'action pour le climat en Europe et dans le reste du Monde » [4].

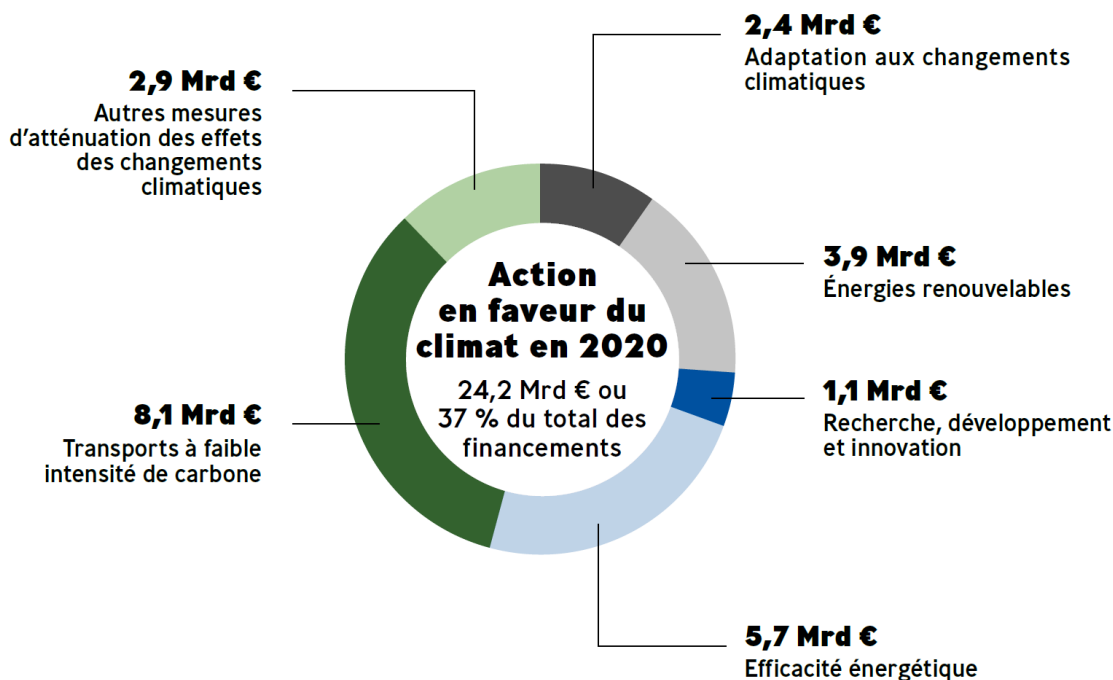
La BEI puise ses principes environnementaux et sociaux dans le droit communautaire de l'environnement. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose le cadre juridique sur lequel s'appuie la BEI en matière de gouvernance environnementale (EIB Group 2009). Ce cadre repose sur les principes suivants :

- Le principe d'intégration : Il exige que les considérations environnementales soient prises en compte dans tous les aspects des activités de la BEI.
- Le principe de précaution : Il appartient au porteur du projet lorsqu'un risque existe, d'éviter ce risque, sinon, de le réduire dans une mesure acceptable.
- Le principe de prévention : Il implique que le porteur de projet soit en mesure de démontrer que des mesures de protection de l'environnement appropriées ont été mises en œuvre à un stade embryonnaire du projet.
- Le principe du pollueur-payeur : Il s'agit d'une correction à la source des atteintes à l'environnement, visant à internaliser les coûts environnementaux du projet.

Focus sur l'année 2020

En 2020, la BEI a revendiqué plus de 65 milliards d'euros investis dont 24,2 Mrds Euros en action en faveur du climat. La ventilation de ces investissements (graphique 2) nous renseigne sur les secteurs identifiés par la BEI comme stratégiques pour la lutte contre le réchauffement climatique :

Graphique 2 : Ventilation des investissements climat de la BEI, 2020.



Source : Groupe BEI, « Action en faveur du climat et durabilité environnementale : Tour d'horizon 2021 ».

Faire face au réchauffement climatique signifie à la fois modifier les processus de production, basculer des énergies émettrices en CO₂ vers des alternatives bas carbone, mais également investir dans les zones d'ores et déjà touchées par les chocs climatiques [5]. C'est pourquoi la BEI revendique investir 2,9 Mrds Euros au titre de mesure de lutte et d'atténuation des effets des changements climatiques. La BEI a ainsi financé, en 2020, des mesures de reconstruction et de prévention de risques de catastrophes naturelles dans la communauté autonome de Valence (Espagne) en réponse aux inondations résultant d'événements météorologiques catastrophiques survenus entre septembre 2019 et janvier 2020 sur la côte méditerranéenne pour un montant global de de 80 millions d'euros.

Dans le secteur du transport (15 % du portefeuille de prêts de 2020), les projets « climat/environnement » se concentrent sur ce que l'on appelle la mobilité douce (*soft mobility*), qui désigne à la fois l'élaboration, l'implémentation et le management de moyens de transport moins néfastes pour l'environnement. Dans ce cadre, la BEI a, par exemple, financé la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire reliant Talayuela à Madrid (Espagne) pour un montant de 300 millions d'euros.

Dans le secteur de l'énergie (10 % du portefeuille de prêts de 2020), les projets financés par la BEI et relevant d'un financement « climat/environnement » se concentrent dans le déploiement d'énergies renouvelables ainsi que dans l'efficacité énergétique des réseaux existants. Dans ce cadre, la BEI a, par exemple, financé la construction et

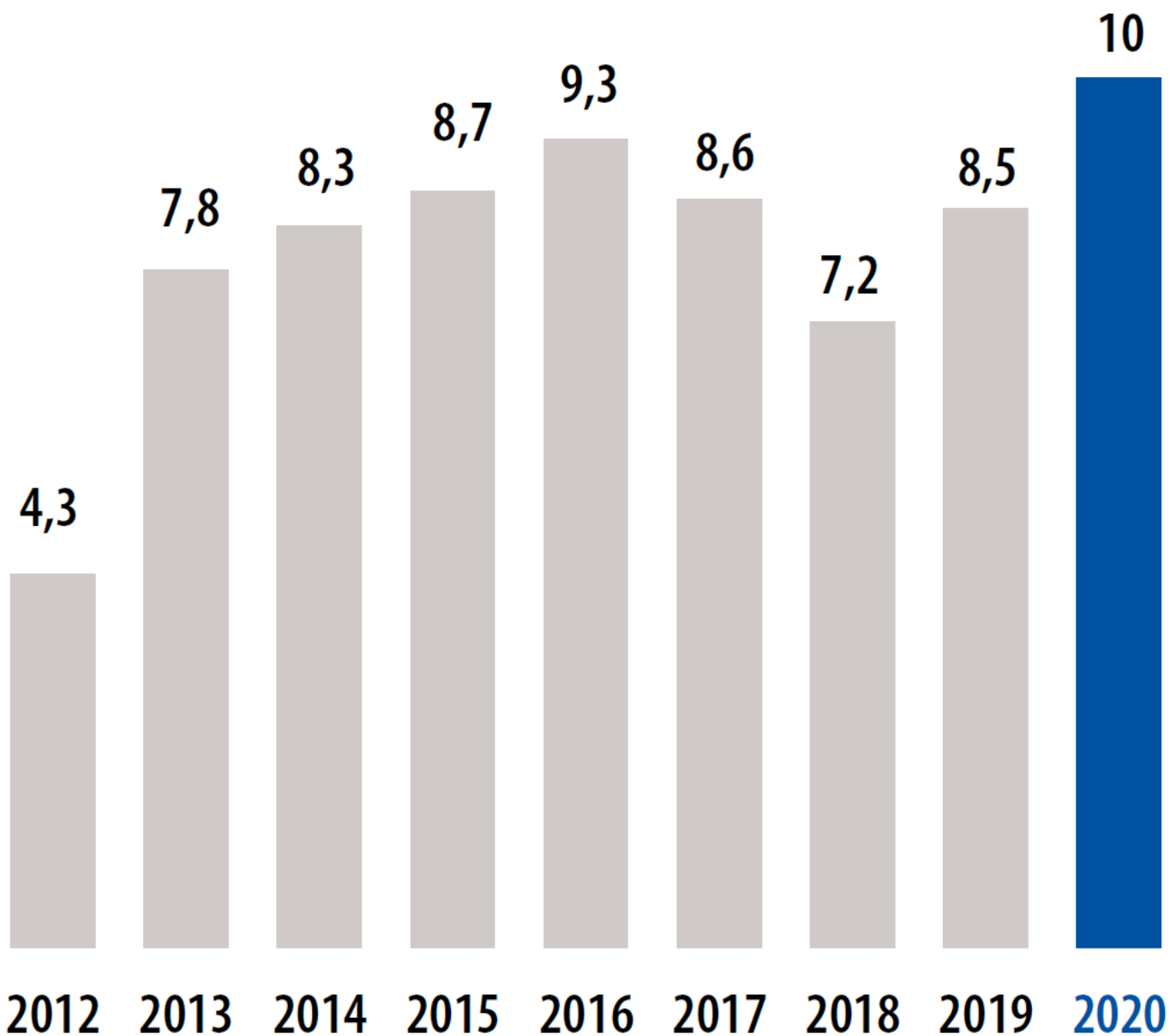
l'exploitation de quatre parcs éoliens d'une capacité totale de 103 MW près de Poznan (Pologne) pour un montant total de 190 millions d'euros.

La Recherche et Développement (R&D) fait également partie des secteurs identifiés comme stratégiques par la BEI dans le cadre de la lutte et de l'adaptation face au réchauffement climatique. A ce titre, la BEI a, par exemple, financé des activités de recherche, de développement et d'innovation dans le domaine des technologies de production d'énergie éolienne terrestre et des services connexes dans le cadre d'un partenariat de recherche entre le Danemark et l'Espagne pour un montant global de 150 millions d'euros.

L'action de la BEI en France

Pour l'année 2020, la France se trouve en tête des pays bénéficiaires des financements climatiques de la BEI avec plus de 4,8 Mrds Euros, pour un total de 10 Mrds Euros d'investissements provenant de la BEI (graphique 3). La BEI a, dans l'Hexagone, d'ores et déjà dépassé son objectif de 25 % des prêts alloués à des projets en faveur du climat et de la durabilité environnementale. Les principaux [6] financements climatiques de la BEI en France se sont orientés vers le soutien à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables ainsi qu'à la prévention et à l'atténuation des effets néfastes du changement climatique. On retrouve notamment un financement pour la conception, la construction et l'entretien de deux parcs éoliens offshore à Saint-Nazaire pour un montant total de 450 millions d'euros. Avec une capacité électrique de 497 mégawatts installé, ce projet aura la capacité de subvenir aux besoins annuels en énergie d'environ 770 000 personnes. Depuis la création de la BEI, la France se classe en deuxième position des principaux bénéficiaires des financements du groupe [7] (derrière l'Italie).

Graphique 3 : Evolution de l'investissement du groupe BEI en France, 2012-2020 (en Mrds Euros).



Source : BEI.

Pour une BEI résolument tourné vers le climat

Dans le cadre du Pacte vert (CE 2019), impulsé par la nouvelle Commission européenne, elle est amenée à devenir la banque du climat de l'UE. La lecture de la « feuille de route de la banque du climat (2021-2025) » (EIB Group 2020) nous renseigne sur les ambitions et les moyens dont se dote la BEI afin de devenir le bras financier européen de la lutte contre le réchauffement climatique. Approuvé à l'unanimité par le conseil d'administration de la BEI, cette feuille de route comprend un volet quantitatif et un volet qualitatif.

Le volet **quantitatif** indique que la BEI s'engage à augmenter le volume des investissements dédiés à l'action climatique et environnementale. Ainsi, la part de l'action climatique et environnementale dans le portefeuille de prêts de la BEI passera de 25 % à 50 % à l'horizon 2025, correspondant à un montant de 30 Mrds Euros contre 18 Mrds Euros aujourd'hui. Rappelons également ici que la BEI ne finance jamais un projet à hauteur de 100 %, elle se définit comme « une garantie d'un processus d'instruction rigoureux qui envoie un signal positif aux autres investisseurs » (Fayolle et Le Drian 2021). En moyenne, la BEI apporte un soutien financier de l'ordre de 30 % du coût total du projet. Elle dispose ainsi d'une capacité à attirer de l'argent privé car sa présence est un label de qualité reconnu par les investisseurs. Les 30 Mrds Euros investis par la BEI pourrait ainsi, générer jusqu'à 100 Mrds Euros/an d'investissement en faveur du climat.

Au-delà de l'augmentation du portefeuille de prêts de la BEI en matière de climat et d'environnement, elle doit également se préoccuper de la composition de ce dernier. C'est le volet **qualitatif** de la feuille de route. La part de 50 % « d'investissements climat » ne suffit pas à ériger la BEI en banque du climat. Elle doit également vérifier la concordance des 50 % restants avec l'Accord de Paris qui table sur un réchauffement planétaire inférieur à +2°C d'ici à la fin du siècle. Pour que le portefeuille de la BEI soit « aligné » avec les objectifs de l'Accord de Paris, la BEI s'appuie sur la récente taxonomie européenne [8] pour identifier, d'une part, les activités les plus polluantes et donc à proscrire et, d'autre part, les activités les moins polluantes voire à impact positif sur le climat et l'environnement (reforestation, reconstruction d'habitat naturel...).

Ainsi, en cohérence avec cette taxonomie, la BEI ne financera plus d'extensions d'aéroports, ni d'activités agricoles dans des zones à haut potentiel de stockage de carbone [9]. De plus, les projets énergétiques qui usent de combustibles fossiles [10] avec un seuil au-delà de 250g de CO₂ par KWh produit ne seront plus éligibles à un financement de la BEI.

Le mécanisme pour une transition juste

La transition vers une économie bas carbone conduira à une profonde transformation des régions dont la richesse et l'emploi sont tirés par les énergies fossiles. Dans son discours [11] du 29 septembre 2015, le gouverneur de la Banque d'Angleterre a décrit trois principaux types de risques climatiques :

- Risques physiques : Conséquences actuelles d'évènements climatiques sur les passifs d'assurance et sur la valeur de certains actifs financiers.
- Risques de transitions : Risques financiers qui résultent du processus d'ajustement des économies vers des activités décarbonées qui entraînera une dévalorisation boursière massive des actifs des acteurs industriels et financiers qui dépendent des énergies fossiles.
- Risque de responsabilité : Possibilité pour des acteurs ayant subi de plein fouet le dérèglement climatique de demander une compensation financière aux parties prenantes tenues pour responsables de ce dérèglement climatique.

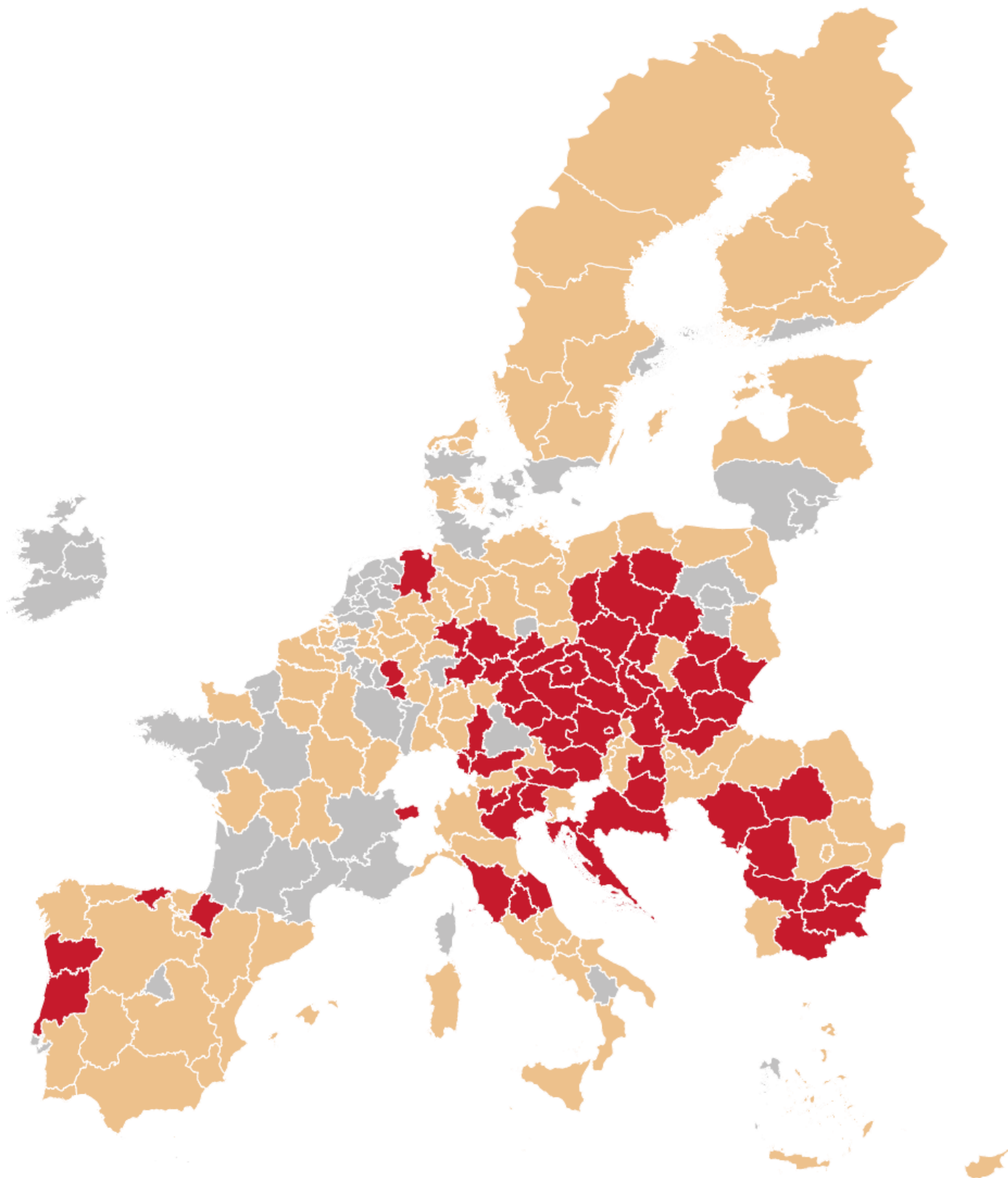
Les risques de type 2 et 3 sont introduits dans le cadre d'une modification en profondeur des modes de production et de consommation du Vieux Continent et peuvent se justifier financièrement par l'émergence d'opportunités économiques liées à la transition vers une économie durable. En ce sens, la Commission européenne réfléchit à ce qu'on appelle « Le mécanisme pour une transition juste » (CE 2020), il s'agit d'un outil pour s'assurer que la

transition vers une économie bas carbone se fasse de manière équitable entre les régions. Ce mécanisme sera axé sur les régions les plus dépendantes en carbone et là où le secteur des énergies fossiles est un grand pourvoyeur d'emplois [12].

Pour la BEI, il s'agira d'une enveloppe de 10 milliards d'euros (garantie par la puissance publique) qui pourront être octroyés à tous les États membres et plus précisément aux territoires identifiés « en transition » comme le montre le graphique 4. L'accès à la facilité se fera au moyen d'appels à projets qui devront répondre aux trois critères suivants :

- Le projet est ancré dans un territoire identifié « en transition ».
- Il est d'ores et déjà bénéficiaire d'un prêt BEI.
- Il ne génère pas suffisamment de flux de recettes sur le marché.

Graphique 4 : Régions exposées à des risques élevés de dégradation de l'emploi résultant à la fois de l'automatisation et de la décarbonation.



Source : BEI. Notes : en rouge = exposition élevée à deux types de transitions, en lien avec l'automatisation et les pertes potentielles d'emplois dans les industries à forte intensité de carbone ; en orange = exposition élevée à un type de transition ; en gris = exposition relativement faible aux deux types de risques. Régions ultrapériphériques de l'UE non représentées.

Conclusion

La Banque européenne d'investissement est un outil de financement utilisé par l'Union européenne afin de promouvoir la croissance économique et la convergence entre les États membres. Au-delà des objectifs de croissance, la BEI doit également répondre aux objectifs environnementaux et sociaux que s'est fixée l'UE.

Via sa « feuille de route pour la banque du climat », la BEI se donne les moyens juridiques et financiers d'achever sa mue verte et de servir les ambitions énergétiques et climatiques d'une Union fragilisée par la crise de la Covid-19. Face aux risques d'une transition déséquilibrée entre régions, le Pacte vert européen sera accompagné d'un nouvel outil de solidarité communautaire. *Le mécanisme pour une transition juste* dotée d'une enveloppe de 10 milliards d'euros est censé permettre aux régions les plus dépendantes des énergies fossiles et dont l'emploi est directement menacé par la transition écologique et énergétique de l'Europe de bénéficier d'un accompagnement privilégié pour éviter que cette transition mette en péril la stabilité politique et économique de ces régions périphériques. Aux trois objectifs historiques que sont le développement économique des régions périphériques, l'intégration économique/commerciale et l'investissement, la BEI semble se doter d'un 4^{ème} objectif, celui de financer la lutte contre le réchauffement climatique.

Références bibliographiques :

Birdsall, N. (2000), « The World Bank of the future : victim, villain, global credit union ? », *The Brown Journal of World Affairs* 7(2), 119-127.

Clifton, J., Diaz Fuentes, D., et Gómez, A.L. (2018), « The European Investment Bank : Development, Integration, Investment ? », *Journal of Common Market Studies* 56, 733-750.

CE (2019), *Le pacte vert pour l'Europe*, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, 11/12/2019.

CE (2020), « Mécanisme pour une transition juste : pour que personne ne soit laissé pour compte », Communication sur le pacte vert pour l'Europe, Janvier 2020.

EEC Treaty (1957), Treaty Establishing the European Economic Community (Rome : EEC).

EIB Group (2020), Climate Bank Roadmap, 2021-2025.

EIB Group (2009), « Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale ».

EIB (1957), *Statute of the EIB*, European Investment Bank, Luxembourg.

Fayolle, A. et Le Drian, G.C. (2021), « Créer la banque européenne du climat », SAY, *Revue d'intelligence économique*, 2021/1 (N° 3), 124-127.

Lankowski, C. (1996), « Financing integration : The European Investment Bank in transition », *Law and Policy in International Business* 27, 999-1026.

Licari, J. (1969), « The European Investment Bank », *Journal of Common Market Studies* 8, 192-215.

Olbrycht, J., Thomas, I., Lewandowski, J., et Deprez, G. (2018), *Rapport intérimaire sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027*, Document de séance, A8-0358/2018, Parlement européen.

Robinson, N. (2009) « The European Investment Bank : The EU's neglected institution », *Journal of Common Market Studies* 47(3), 651-673.

Jouen, M., Rubio, E., et Kocoglu, Y. (2018), « Le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE », *Note d'analyse théorique*, Ministère du travail - DGEFP.

[1] La dette publique des États membres a atteint 97,3 % du PIB dans la zone euro au troisième trimestre 2020 (Eurostat 2020).

[2] S&P Rating Report, 26 February 2021.

[3] 10th anniversary of « green bonds », celebrated in Luxembourg, 05/07/2017.

[4] Stratégie de la BEI en matière d'action pour le climat, 22 septembre 2015, European Investment Bank, Luxembourg.

[5] Le réchauffement climatique aurait déjà coûté, au XXI^e siècle, 4000 milliards de dollars à l'Europe et aux États-Unis selon le dernier rapport de la Commission de transition énergétique (ETC).

[6] L'intégralité de projets financés par la BEI depuis 1959 se trouve sur la page : <https://www.eib.org/fr/projects/loans/sectors/index.htm>

[7] Le groupe BEI désigne le rassemblement de la BEI et du Fonds Européen d'Investissement (FEI) dont la BEI est l'actionnaire majoritaire.

[8] Taxonomy : Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance, March 2020.

[9] Voir, par exemple, l'étude de l'INRA : Stocker du carbone dans les sols français, quel potentiel au regard de l'objectif 4 pour 100 et à quel coût ? Juillet 2019.

[10] Les activités charbonnières sont d'ores et déjà exclus des financements de la BEI depuis 2013.

[11] Climat : l'avertissement de la Banque d'Angleterre aux investisseurs, Les Echos, 30 septembre 2015.

[12] La Pologne figure parmi les principaux bénéficiaires de ce mécanisme, avec une industrie charbonnière qui emploie plus de 80 000 personnes et qui est la source d'environ 45,5 % de la production d'énergie primaire en pour l'année 2019 selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE).