

Counter

Balance

Réformer
la Banque
européenne
d'investissement

**Dans l'intérêt des
multinationales
plus que
du développement :
pourquoi l'action
la BEI hors de l'UE
est un échec**

La mission de « Counter Balance : Réformer la BEI » est de faire de la Banque européenne d'investissement (BEI) une institution ouverte et progressiste, mettant en œuvre les objectifs de l'UE en matière de développement, favorisant des sociétés soutenables et donnant un droit de recours aux personnes affectées par ses activités.

La coalition Counter Balance est composée des ONG suivantes :



Ce rapport a été rédigé par Alex Wilks. Aujourd'hui consultant, Alex Wilks a travaillé à des campagnes de plaidoyer sur l'aide au développement et les Institutions financières internationales pendant 16 ans, à The Ecologist magazine, Bretton Woods project puis au Réseau européen sur la Dette et le Développement (Eurodad). Il fut le fondateur de Bretton Woods Project et le directeur d'Eurodad, deux ONG spécialisées des questions liées à la Banque mondiale, le FMI et les flux financiers Nord-Sud.

Ce rapport a bénéficié des contributions des membres de Counter Balance sous la coordination d'Antonio Tricarico de CRBM, et des présentations et discussions de la conférence „Banque européenne d'investissement : prête pour le développement ?“ organisée à Bruxelles en novembre 2009.

Les études de cas incluses dans le rapport sont disponibles sur le site de Counter Balance : www.counterbalance-eib.org



Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de CEE Bankwatch Network et ne reflète en aucun cas la position de l'Union européenne.

Counter Balance remercie également Oxfam Novib de son soutien

Sommaire

Acronymes p4

Synthèse p5

Introduction p6

Que fait la BEI p6

A propos de ce rapport... p7

I. Analyse politique et institutionnelle p8

Les objectifs de la BEI : trop nombreux, trop confus p8

Les mandats et instruments de financement de la BEI p11

Au-delà des chiffres : la BEI et l'efficacité de l'aide p12

Des objectifs mal ciblés p14

Mauvais organes de direction, mauvais suivi p15

Une surveillance externe accrue p15

Que garantit-on ? La BEI a besoin d'une nouvelle approche p16

II. Sélection de projets, suivi et impacts sur le développement p17

Sélection et évaluation des projets p17

Zambie et RDC : la BEI ignore les priorités de l'UE p20

Quels secteurs, quels résultats ? p20

Les problèmes dans la sélection des projets p21

Des normes insuffisantes : une évaluation sociale et environnementale trop limitée p21

Vers des stratégies renforcées et validées en externe p24

Développer des critères d'exclusion et une "liste noire" de secteurs non éligibles p26

Droits humains p26

Probité financière et évasion fiscale p27

Prêts globaux : des chèques en blancs pour les intermédiaires financiers p28

Vers une responsabilité d'entreprise assortie de sanctions p30

Le co-financement avec d'autres banques est-il efficace ? p31

Suivi et évaluation p32

Assistance technique : à qui profite-t-elle, faut-il l'étendre ? p33

Conclusions de la partie II p34

III. Conclusions et recommandations pour une transformation p34

Acronymes

ACP	Afrique, Caraïbe et Pacifique
AFD	Agence française de développement
AT	Assistance technique
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BMD	Banques multilatérales de développement
UE	Union européenne
EURODAD	Réseau européen sur la dette et le développement
FI	Facilité d'investissement (de la BEI)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Agence publique allemande de développement)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
PTO	Pays et Territoires d'Outre-mer
RDC	République démocratique du Congo
SFI	Société financière internationale
TFM	Tenke Fungurume Mining (société minière de Tenke Fungurume)

Synthèse

La Banque européenne d'investissement (BEI) a une équipe limitée, et une tâche énorme. Elle a été créée pour financer des projets sur le territoire de l'Union européenne (UE), mais elle a étendu ses activités au monde entier. Elle a été établie pour investir dans de grandes infrastructures, mais aujourd'hui elle doit aussi s'occuper de petites et moyennes entreprises ainsi que de projets environnementaux. Elle est censée sécuriser les marchés et l'approvisionnement en matières premières pour les entreprises européennes, tout en s'assurant que ses financements contribuent à réduire la pauvreté et à atteindre des objectifs en matière de droits humains.

Il est difficile de faire plusieurs choses à la fois avec succès. Jusque dans les années 2000, la BEI faisait l'objet de peu d'attention de la part des parlementaires et de la société civile. Cela lui a permis de faire semblant d'atteindre ses objectifs, tout en contribuant de plus en plus à servir les objectifs commerciaux et diplomatiques de l'UE. Ces dernières années, la surveillance de la Banque a été renforcée, le Parlement européen et les ONG remettant en question ses stratégies, procédures et résultats.

Cette surveillance a clairement révélé que les politiques et pratiques de la BEI accusent un grand retard par rapport à celles d'autres institutions internationales et ne sont pas intégrées aux approches de l'Union européenne, ni cohérentes avec celles-ci.

Le dernier élément de cette remise en cause de la Banque vient de la Cour de Justice des Communautés Européenne (CJCE), qui, en 2008, a jugé que la BEI devait appliquer les engagements en matière de lutte contre la pauvreté et de développement soutenable contenus dans le traité de l'UE. Le nouveau Traité de Lisbonne énonce de façon encore plus claire que tous les financements internationaux de l'UE doivent respecter ces principes.

Ce rapport présente différentes analyses officielles et indépendantes sur la BEI, y compris de nouvelles études de cas, et détaille les inquiétudes soulevées par les activités de la Banque. Il étudie les objectifs, stratégies, instruments, sélection des projets et résultats de la Banque quand elle intervient hors de l'UE. Il tend à montrer que la BEI est confrontée à une pression importante et à des choix difficiles. Elle est écartelée entre trop d'objectifs et de zones à couvrir. Les financements de la BEI en Asie, en Afrique et en Amérique Latine se révèlent être incohérents, inefficaces et inadaptés :

- **incohérents** avec les politiques européennes de développement, et de respect de l'environnement et des droits humains,
- **inefficaces**, parce qu'ils passent à côté d'opportunités d'avoir un impact positif,
- **inadaptés**, la BEI n'ayant pas le personnel approprié, ni les incitations nécessaires pour intervenir avec succès dans ces régions.

La BEI ne contrôle pas rigoureusement le passé de ses clients et de leurs performances en matière fiscale, environnementale ou sociale. La Banque n'a pas les procédures ou les ressources humaines adéquates qui permettraient d'y remédier.

Si elle n'est pas capable de réviser de manière approfondie son activité à l'échelle mondiale, la BEI ne devrait pas continuer à fournir des financements hors de l'UE, et les ressources qu'elle consacre à son rôle de développement devraient être distribuées via une autre institution. Les gouvernements européens, qui composent son Conseil des gouverneurs, doivent prendre position face à ces problèmes. Cela implique également de réformer les organes de direction de la BEI pour les rendre plus transparents et pluridisciplinaires.

Le Conseil des gouverneurs de la BEI doit réinventer les procédures de gestion de ses ressources financières et humaines. Elles ne devront plus se focaliser si lourdement sur le recouvrement des coûts, mais englober des objectifs sociaux et environnementaux plus larges. Parmi les nombreuses recommandations de ce rapport, il est demandé une évaluation plus claire des impacts des projets financés par la BEI, ainsi que l'inclusion de clauses précises sur les résultats que les bénéficiaires des prêts doivent obtenir, dans les contrats de prêts qu'ils signent avec la Banque.

Plus d'une décennie d'efforts de la société civile, des gouvernements et des institutions européennes pour réformer la BEI et en faire une institution de développement crédible ont révélé l'ampleur et la difficulté de la tâche, voire son impossibilité.

Dans ce contexte, il serait plus efficace que la BEI redevienne une organisation de financement d'infrastructures dans l'UE, et qu'elle laisse d'autres organisations gérer les fonds pour le développement. Aujourd'hui, avec des finances publiques sérieusement affectées par la pire récession de ces quatre-vingt dernières années et une prise de conscience accrue des limites environnementales, il est temps de faire changer la BEI. Une évaluation officielle des activités de la BEI hors de l'UE est d'ailleurs en cours actuellement, et une proposition pour réviser le mandat externe de la Banque sera examinée au printemps 2010.

L'UE devra ensuite délibérer et prendre des décisions fin 2011. Il ne faut pas rater cette opportunité. Différentes propositions sont débattues, notamment de fusion ou de refondation des organes de développement existants de l'UE. Les choix qui seront fait sur l'avenir de la BEI dans le cadre de l'architecture financière de l'UE élargie seront un test décisif pour l'Union européenne. Ils détermineront le sérieux de son engagement en faveur de l'efficacité de l'aide et de la cohérence de sa politique de développement.

Introduction

Que fait la BEI

Depuis plus de 50 ans, la Banque européenne d'investissement (BEI) finance des projets, notamment d'infrastructure, dans l'Union européenne (UE). Ces dernières années, ses activités de financement à l'extérieur de l'UE ont progressé de manière constante, en commençant par les pays voisins et les pays en pré-adhésion à l'Union, puis les pays d'Afrique, d'Asie, et d'Amérique latine. Entre 2007 et 2013, il est prévu que la BEI prête un minimum de 25,8 milliards d'euros hors de l'UE, un montant qui dépasse les 22,7 milliards d'euros que le Fonds européen de développement (FED) dépensera sur la même période.¹ Aujourd'hui la BEI se considère elle-même comme « le partenaire financier privilégié pour les affaires extérieures de l'UE », selon son président Philippe Maystadt.² La BEI propose des prêts pour soutenir des projets qui vont des infrastructures de transport à l'extraction minière, en passant par des projets dans les secteurs financiers ou de l'eau et l'assainissement. Les promoteurs de ces projets sont principalement des industries et sociétés financières européennes, dont la Société Générale, ING, Unicredit, la banque Barclays, la Commerzbank, Volkswagen, Scania et Pirelli.

Il existe des tensions et débats manifestes autour des objectifs, stratégies et résultats des activités de la BEI hors de l'UE. La BEI semble souvent favoriser les intérêts des exportateurs européens au détriment de ceux des citoyens pauvres des autres régions. La BEI a été critiquée depuis de nombreuses années pour des dommages spécifiques causés par des projets qu'elle a soutenus, comme le projet minier de Tenke Fungurume en République Démocratique du Congo, où les travailleurs ont déclenché des émeutes pour protester contre leurs conditions de travail, ou la mine de cuivre de Mopani en Zambie, qui a pollué des réserves d'eau locales, empoisonnant des centaines d'habitants de la région.

Ce rapport rassemble des analyses officielles et indépendantes sur les activités de la BEI et demande une série de réformes majeures. Des réformes structurelles et procédurales significatives doivent être entreprises si la BEI continue d'opérer dans des pays en développement. Les gouvernements européens, qui sont actionnaires de la BEI, doivent reconnaître qu'une organisation ne peut pas tout faire en même temps. Ils doivent expliquer clairement la mission de la BEI, en écartant les objectifs superflus pour que ses priorités soient réellement définies.

1 Le Fonds européen de Développement, lié à la Commission Européenne, 2009. Voir : http://ec.europa.eu/development/how/source-funding/edf_fr.cfm.

2 La BEI et la Commission européenne ont signé un protocole d'accord sur la coordination de la politique de prêt à l'extérieur de l'UE. Voir : <http://www.eib.org/about/press/2008/2008-038-eib-commission-sign-mou-on-coordination-of-external-lending-policy.htm?lang=-fr>

Il y a eu un débat incessant entre le Conseil européen, la Commission européenne et le Parlement européen pour déterminer quels sont et quels devraient être les objectifs de la BEI. En 2008, la Cour de justice des Communautés Européennes (CJCE) est intervenue pour clarifier la question et révoquer la base légale sur laquelle avait été adopté le mandat externe de la BEI. La Cour a estimé que la BEI basait ses activités sur une interprétation restreinte du Traité de l'Union européenne et a clairement spécifié que la BEI avait l'obligation de remplir son mandat en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement durable.

Le Parlement européen insiste depuis longtemps pour que la BEI respecte des objectifs environnementaux et de réduction de la pauvreté dans ses prêts en Asie, Afrique et Amérique Latine.³ Le nouveau Traité de Lisbonne, qui a pris effet en décembre 2009, renforce cet aspect, mentionnant explicitement que la réduction de la pauvreté doit être au centre de toutes les politiques de l'UE susceptibles de concerner les pays en développement.

Le Conseil européen a réalisé une évaluation à mi-parcours du Plan d'activité 2007-2013 de la BEI. La Commission européenne doit formuler une nouvelle proposition pour réviser le mandat extérieur de la BEI pour avril 2010. Deux processus principaux ont été établis pour guider cette prise de décision : la création d'un « panel de sages » et une évaluation externe. Les Sages sont des fonctionnaires européens, d'anciens cadres ou membres de la direction d'organisations internationales, ainsi que deux universitaires, un parlementaire et un représentant de la société civile.⁴ Le Comité des Sages a pour mission d'évaluer les opérations réalisées par la Banque à l'extérieur de l'UE et de formuler des recommandations en la matière pour l'avenir. Les conclusions du panel sont attendues pour mars.

La Commission européenne a également fait appel à des consultants pour examiner les financements de la BEI

3 Sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté, Rapport du Parlement européen, 2009. Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0109&language=FR>

4 La décision n°633/2009/EC du 13 juillet 2009 du Parlement et du Conseil européens sur le mandat extérieur de la BEI pour la période 2007-2013 a sollicité un examen à mi-parcours de la politique de financement extérieur de l'Union européenne, ainsi qu'une évaluation externe des opérations hors UE de la BEI. Un Comité pilote de "Sages" a été nommé par le Conseil des gouverneurs. Il est composé de M. Michel Camdessus (Président), M. Kemal Dervis, M. Norbert Kloppenburg, Mme. Manana Kochladze (PDG), M. Richard Manning, M. Luis Martí Espluga (vice-président), M. Sauli Niinisto, Mme. Ewa Osniecka-Tamecka, M. Mario Sarcinelli, M. Jean-Louis Biancarelli (représentant la BEI), M. David McGlue (représentant la Commission). Le Comité des Sages a travaillé avec l'aide d'experts extérieurs engagés par la Commission et soutenus par des représentants de la Commission et des services de la BEI. Ce Comité a organisé des auditions avec la Commission et la direction de la BEI, ainsi qu'avec des représentants de la société civile, du Parlement européen, et des groupes de réflexion (think tanks). Le Comité s'est également rendu en Pologne, au Maroc, en Turquie, au Sénégal et en Russie.

hors de l'UE et soumettre des recommandations. Cette évaluation couvre de nombreux aspects de l'activité de la BEI, son mandat, ses objectifs, mais aussi les instruments à sa disposition et sa culture interne. Elle se concentrera particulièrement sur les activités de la BEI dans les pays voisins et les pays en pré adhésion à l'Union, ainsi qu'en Asie et en Amérique Latine. Elle ne traitera pas les activités que la BEI mène dans la région ACP sur la base de l'Accord de Cotonou. Les enseignements tirés de l'évaluation sont néanmoins extrêmement pertinents pour toutes les opérations de la BEI.

Cette évaluation à mi-parcours constitue une réelle opportunité pour modifier le mandat extérieur de la BEI. La Commission européenne doit présenter dans les prochaines semaines une proposition de modification du mandat externe actuel de la Banque, notamment concernant la collaboration de la BEI avec la Commission, une proposition qui doit s'articuler autour des objectifs de développement.

Les fonds publics vont se raréfier drastiquement, les gouvernements européens devant rembourser les déficits massifs qui résultent de la crise financière. De nombreux gouvernements pourraient se voir contraints de pratiquer des coupes budgétaires sévères dans les prochaines années. Ceci implique que toutes les agences publiques pour le développement vont devoir convaincre les décideurs et le public de l'intérêt de continuer à leur verser des fonds. Les besoins à l'intérieur des pays européens se faisant plus pressants, les agences d'aide au développement devront démontrer l'importance de leur travail par rapport à la création d'emplois et la promotion des objectifs environnementaux au sein de l'UE.

La BEI va être confrontée à une pression importante pour changer son fonctionnement et ce à un moment où l'efficacité de l'aide et le réchauffement climatique sont des préoccupations de plus en plus prégnantes chez les citoyens et les parlementaires. Si elle doit continuer à proposer des prêts hors de l'UE, sans parler de continuer à étendre son champ d'action, la BEI doit prouver qu'elle a une valeur ajoutée, aussi bien quantitative que qualitative, par rapport aux autres institutions financières internationales, aux agences d'aide bilatérale et aux banques privées. Pour l'instant, c'est loin d'être évident. Eva Joly, Présidente du Comité au développement du Parlement européen, a récemment commenté le fait que la BEI utilise des financements destinés à l'aide pour soutenir « des activités d'extraction minière (...) particulièrement polluantes et peu respectueuses du plus élémentaire droit du travail. On pourrait penser que ces fonds trouveraient une meilleure destination ».⁵

A propos de ce rapport...

Ce rapport a été réalisé par Counter Balance, une coalition d'ONG environnementales et de développement de toute l'Europe qui travaille de la BEI. Il examine les

⁵ L'Europe et le développement : questions à Eva Joly, ACCUEILLIR No 252 • décembre 2009, p. 24. A télécharger sur : http://www.revues-publiques.org/_uploads/pdf/47/252/p023_025.pdf.

impacts de l'activité de la BEI et propose des conclusions et recommandations. Il se base sur les recherches et la documentation du processus officiel mentionné ci-dessus, ainsi que sur le travail des ONG ces nombreuses dernières années, notamment des visites de projets, des dialogues avec des responsables, et onze études de cas.

Il cherche à répondre aux questions suivantes :

- La BEI est-elle l'institution européenne la plus adaptée pour financer le développement ?
- Les politiques et objectifs de la BEI pour ses activités de financement du développement sont-ils cohérents avec les politiques et objectifs de la politique de développement de l'UE ?
- Les instruments de la BEI peuvent-ils être incompatibles avec les impératifs du développement ?
- Quels changements dans sa gouvernance et son organisation interne la BEI doit-elle adopter pour rendre son action plus efficace et plus cohérente avec les politiques de développement européennes ?

I. Analyse politique et institutionnelle - Cette partie présente une évaluation de la performance de la BEI au regard de ses missions, des attentes que les politiciens européens, les parlementaires et les citoyens ont placées en elle, et précise ce qui doit être réformé. On y examine l'efficacité et l'impact de la BEI selon ses propres critères, mais également au regard des objectifs de développement de l'UE. On examinera plus spécifiquement :

- les objectifs et stratégies de la BEI,
- ses instruments,
- sa culture interne et ses incitations dans la gestion personnel,
- sa transparence et sa responsabilité.

II. Sélection des projets, suivi, et impacts sur le développement - Cette partie présente la façon dont la BEI choisit les projets qu'elle soutient, comment elle évalue leurs aspects sociaux et environnementaux, comment elle assure leur suivi et comment elle en mesure la réussite. Cette section présente ceux qui prennent les décisions-clé concernant la sélection et la conception du projet, ceux qui en bénéficient et ceux qui sont laissés pour compte. Elle reprend des faits tirés des études de cas des ONG locales que Counter Balance a mandaté en 2009. Ces études de cas concernent des projets soutenus par la BEI, à savoir :

- le Barrage de Gilgel Gibe et ses impacts en aval, en Ethiopie et au Kenya,
- le Barrage de Bujagali, en Ouganda,
- les projets hydroélectriques en Turquie,
- la mine de Tenke Fungurume, en République Démocratique du Congo,
- le Barrage d'Inga, en République Démocratique du Congo,
- les mines de cuivre en Zambie,
- le projet Veracel Pulp Mill, au Brésil,
- le pont Gazela, en République de Serbie.

III. Conclusions et recommandations pour une transformation

- Cette partie décrit les réformes que la BEI doit entreprendre si elle entend s'aligner sur les objectifs de développement de l'Union européenne :

- Clarification de sa mission et de ses objectifs,
- Transformation de ses structures internes et procédures,
- Améliorer de sa transparence et de son mécanisme de plainte.

Counter Balance espère que le Conseil des Sages prendra ces conclusions en considération dans ses délibérations finales d'ici à mars 2010 et que les responsables administratifs et politiques des Etats membres et des institutions de l'UE les utiliseront pour décider de l'avenir de la BEI.

I. Analyse politique et institutionnelle

Cette partie traite :

- des objectifs et stratégies de la BEI,
- de ses instruments et lignes de financement,
- de sa culture interne et son programme d'incitation du personnel,
- de sa transparence et de son adhésion aux politiques européennes.

Les objectifs de la BEI : trop nombreux, trop confus

Les gouvernements de l'Union européenne ont rendu la tâche de la BEI difficile en lui rajoutant, au fur et à mesure, des missions, auxquelles elle doit répondre simultanément. Il y a eu un débat incessant entre le Conseil européen, la Commission européenne et le Parlement européen pour déterminer précisément quels devraient être les objectifs de la BEI.

Le Parlement a demandé que la BEI ait un mandat environnemental et de réduction de la pauvreté dans ses activités en Asie, Afrique et Amérique Latine.⁶ Les membres du Parlement, qui ont un pouvoir de codécision sur la BEI, ont demandé à ce que la Commission européenne soumette une nouvelle proposition de mandat externe de la BEI, qui tienne compte de l'évaluation à mi-parcours du mandat actuel. Cela doit être fait avant le 30 avril 2010. Le Président de la BEI, Philippe Maystadt, a annoncé en décembre 2009 au Comité de Contrôle budgétaire du Parlement qu'un nouveau protocole amendement les statuts de la BEI était en préparation et qu'il permettrait d'aligner le statut de la BEI sur le nouveau cadre de l'action extérieure de l'UE défini dans le nouveau Traité de Lisbonne.

Encadré n°1. les objectifs de la BEI hors de l'UE

La BEI définit les objectifs de ses prêts hors de l'UE comme portant sur une grande variété de domaines : « aide préadhésion, développement du secteur privé, du secteur financier et des infrastructures, sûreté de l'approvisionnement énergétique, viabilité environnementale ou encore soutien à la présence de l'UE ». ⁷ La Banque se décrit elle-même comme « la Banque de l'UE » et « la Banque [qui] contribue à la réalisation des objectifs de l'Union européenne ». Ces objectifs divers et variés sont fixés dans les mandats de la BEI et dans

⁶ Rapport sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté, février 2009. Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0109&language=FR>

⁷ Rapport annuel de la Banque européenne d'investissement, 2008. Disponible sur : www.eib.org/about/publications/annual-report-2008.htm.

une série d'autres documents politiques et d'accords. Parmi ceux-ci, il faut citer les Traités de l'UE, les Traités sur l'adhésion à l'UE, le Consensus Européen pour le Développement, l'Accord de Cotonou, le Partenariat énergétique UE-Afrique, la stratégie générale sur la sûreté d'approvisionnement énergétique de l'Union européenne, et la politique européenne de voisinage.

Le Traité de Lisbonne stipule dans son article 208 que : « l'objectif principal de la politique de l'Union dans [l]e domaine [de la coopération au développement] est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. L'Union et les Etats membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes ».⁸

Le mandat général amendé de la BEI pour la période 2007-2013, adopté en juillet 2009, précise que « en ce qui concerne les pays en développement en particulier, les opérations de financement de la BEI devraient encourager : le développement socio-économique durable de ces pays, plus particulièrement dans les pays les plus défavorisés, leur intégration progressive et sans heurts dans l'économie mondiale, la campagne contre la pauvreté, l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit, l'objectif général de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que le respect des objectifs approuvés par la Communauté dans le contexte des Nations unies et d'autres organisations internationales compétentes ».⁹

Le Consensus Européen pour le Développement fixe comme objectif primordial « la réduction de la pauvreté dans le monde dans le contexte du développement durable. (...) L'objectif fondamental de réduction de la pauvreté s'appuie sur les objectifs complémentaires de promotion de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'Homme, valeurs communes qui sont à la base de l'UE. La lutte contre la pauvreté implique aussi d'établir un équilibre entre les activités liées au développement humain, à la protection des ressources naturelles et à la croissance économique, et la création de richesses en faveur des populations pauvres ».¹⁰

La stratégie générale de l'UE en matière de développement durable stipule que toutes les institutions

européennes doivent s'assurer que les principales décisions politiques sont basées sur des propositions qui ont fait l'objet d'évaluations d'incidences de très bonne qualité, examinant avec impartialité les dimensions sociales, environnementales et économiques du développement durable et les coûts de l'inaction. Cela donne un mandat clair à la BEI pour « évaluer ses prêts à l'aune de leur contribution en faveur de l'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le Développement et du développement durable ».¹¹

L'Union Européenne aime employer le terme d'« intérêt mutuel », comme si des objectifs et parties prenantes multiples pouvaient être satisfaits simultanément sans qu'il n'y ait d'arbitrage à opérer entre des intérêts différents. La réalité est évidemment bien différente. Un bon exemple est celui de la Stratégie d'approvisionnement énergétique de l'UE, qui comporte une section intitulée « L'intégration des politiques de l'Union européenne dans les domaines de l'énergie et du développement: une solution profitable pour tous ». Ce document explique que « l'Union européenne doit privilégier la fourniture de services énergétiques peu coûteux, fiables et durables aux plus pauvres », mais il anéantit cet objectif en donnant la priorité à l'approvisionnement énergétique de l'UE. Cette politique préconise « l'utilisation d'instruments financiers, dans le cadre d'une meilleure coopération avec la BEI et la BERD et de l'établissement d'un fonds d'investissement en faveur de la politique de voisinage, afin d'améliorer la sécurité énergétique de l'Union européenne ». Un « partenariat Afrique-Europe global » est proposé, partant du postulat que « l'importance de l'Afrique en tant que fournisseur d'énergie [de l'UE] s'est considérablement accrue ces dernières années, mais son potentiel est encore plus grand ».¹²

Comment établir une politique claire en choisissant de s'accrocher à une conception illusoire d'un accord « gagnant-gagnant » plutôt que de faire les choix difficiles mais nécessaires ? Un des exemples actuels de l'interprétation faite par la BEI de ces instructions contradictoires et des dilemmes difficiles qu'elle a à trancher est le cas du projet hydroélectrique du Grand Inga en République Démocratique du Congo (RDC). Ce projet prévoit la construction au cœur de l'Afrique d'un barrage de 40.000 mégawatts, construction qui coûterait quelques 80 milliards de dollars.

Bien que moins de 7% de la population de la RDC ait accès à l'électricité, l'objectif de ce projet est l'exportation de la majorité de sa production électrique. Le principal marché de débouché serait l'Europe, grâce à une ligne de 6.000 km. Dans une de ses récentes études, l'analyste

8 Traité de Lisbonne, Union Européenne, décembre 2007. Voir : http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_fr.htm

9 Décision n° 633/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté, juillet 2009. Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:190:0001:01:FR:HTML>

10 Le Consensus Européen pour le développement, décembre 2005. Voir la synthèse sur : http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_fr.htm. Le texte complet est disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:FR:PDF>

11 Consensus Européen pour le développement, 2005, p.4. Le développement durable est lui-même défini de façon plus détaillée dans Renewed EU Sustainable Development Strategy (disponible uniquement en anglais, la citation est traduite par nos soins), 10917/06, Conseil Européen, 2006.

12 Une politique de l'énergie pour l'Europe, pages 19-20, Commission Européenne, pp. La version intégrale est disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:FR:HTML>

Anders Lustgarten de Counter Balance conclut qu'il n'y a aucun réel projet de développement. Selon lui, « ce qui motive réellement le projet Grand Inga est la terreur des dirigeants de l'Union Européenne de manquer d'électricité. Le projet s'inscrit dans un réseau colossal d'oléoducs, de gazoducs, de méga projets photovoltaïques et de lignes à haute tension, coûtant des centaines de milliards d'euros, et que l'UE cherche à développer en Afrique, en Asie centrale et dans le Caucase, pour s'assurer de l'approvisionnement énergétique continu de l'Europe ».¹³

Encadré 2 : Vers où aller ? Les objectifs contradictoires de la BEI

Objectif de développement	Objectif propre à l'UE
Le développement économique et social soutenable des pays en développement, et en particulier des plus défavorisés d'entre eux.	Favoriser la présence européenne à l'étranger à travers les Investissement Direct à l'Etranger.
La lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.	Recouvrement des coûts et retour rapide sur investissement.
Protection ou amélioration de l'environnement	Sécurité énergétique et approvisionnement en matières premières de l'Union Européenne

La crise économique et financière n'a fait qu'empirer la confusion. Le Conseil Européen et la Commission européenne ont désigné la BEI comme un instrument financier clé pour une série de tâches supplémentaires. Celles-ci rentrent principalement dans le cadre de mesures sectorielles, mais la majorité vise en réalité à soutenir les exportateurs européens en difficulté. Elles correspondent, plus qu'aux objectifs de développement, à la stratégie de « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » qui vise à renforcer la présence des entreprises de l'UE dans les autres régions.¹⁴

Encadré 3 : La Commission européenne implique la BEI dans sa réponse à la crise

En avril 2009, la Commission européenne a donné des objectifs supplémentaires à la BEI. Il a été demandé à la Banque de :

- Se concentrer sur des actions anticycliques dans des domaines tels que les infrastructures, y compris l'énergie et les activités liées au changement de climat, et dans le secteur financier
- Devancer ses engagements dans le cadre des accords de partenariat avec les pays ACP et d'autres mandats externes.
- Utiliser ses accords de rétrocession avec les banques de développement régional et ses intermédiaires financiers nationaux en faveur des infrastructures locales..

- Mettre en place une infrastructure régionale de transport et d'approvisionnement en énergie dans le bassin méditerranéen.
- Investir dans l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique, en incluant des projets régionaux de transport et de distribution du gaz, et de transmission de l'énergie.
- Accélérer le transfert, le développement et l'application des technologies propres dans les pays en développement et les économies en transition.
- Envisager de soutenir les initiatives multilatérales de financement du commerce.
- Intensifier son aide aux institutions de microfinance ainsi qu'au secteur bancaire au moyen de prêts, de prises de participation ou de garanties.¹⁵

Avec des fonds publics limités, des choix difficiles devront être faits entre le soutien aux grosses ou aux petites entreprises, aux entreprises européennes ou non européennes, et entre différents secteurs et différents types de projets. Cependant, la direction, les ressources humaines et le personnel de la BEI ont clairement des difficultés à déterminer à quoi la Banque doit donner la priorité. Dans leur évaluation de 2009, qui rassemblait des témoignages et des sondages réalisés auprès du personnel de la BEI, les évaluateurs externes semblent avoir estimé que la Banque avait trop d'objectifs.¹⁶ Manana Kochladze, fondatrice de l'ONG géorgienne Association Green Alternative et membre du Panel des Sages créé pour faire des recommandations à la BEI, explique qu'en l'absence de lignes directrices claires, « les banques publiques sont souvent amenées à faire un travail politique ».¹⁷

De nombreuses entreprises postulent pour recevoir des prêts de la BEI en arguant que leurs projets ne pourront voir le jour sans son soutien. Pour choisir entre différents clients potentiels, la BEI doit avoir des stratégies, des priorités et des procédures claires. Comme nous le verrons dans les sections suivantes, elles sont pour l'instant trop imprécises et dévoyées pour favoriser les plus gros projets des grandes entreprises européennes.

¹⁵ Supporting developing countries in coping with the crisis (en anglais), Commission Européenne, 2009. Voir : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2009_0160_F_EN_COUNCIL_CONCLUSIONS.PDF. Pour un document en français qui présente le travail de la Commission Européenne autour de la question « Aider les pays en développement à surmonter la crise », voir : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2009_0160_F_FR_ACTE.pdf. Voir également la présentation qu'en fait EURODAD (disponible uniquement en anglais) : www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/Eurodad_analysis_EC_Development_Finance_Communication_April2008.pdf

¹⁶ Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directorat Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître.

Des difficultés similaires existent au sein de la Banque Mondiale, voir *Overstretched and Underloved: the World Bank faces strategy decisions*, Wilks, A., 2001 (en anglais uniquement). Disponible sur : www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=4415.

¹⁷ Discours prononcé à la conférence "The European Investment Bank: ready for development?", du Parlement européen, 19 Novembre 2008. Texte en anglais disponible à l'adresse : www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datagallery/Itemid,98/func,detail/id,124/.

¹³ Conrad's Nightmare: the World's Biggest Dam and Development's Heart of Darkness (en anglais ; la citation est traduite par nos soins), Counter Balance, 2009, p. 5. Voir : www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datagallery/Itemid,98/func,detail/id,128/

¹⁴ Global Europe : competing in the world. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, European Commission (en anglais), 2006. Voir : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/130376.htm>.

La BEI ne doit pas se positionner en faveur d'un principe dépassé : « dans la majorité des cas, les projets financés par la BEI, en favorisant la croissance, ont un impact positif indirect mais assez substantiel qui contribuent aux progrès réalisés en vue de l'accomplissement des OMD, en particulier de l'Objectif 1 (éradication de l'extrême pauvreté) ». ¹⁸

Encadré 4 : Le cas de la mine de Tenke Fungurume, RDC

En juillet 2007, la BEI a approuvé un prêt de 100 millions d'euros pour le projet de Tenke Fungurume Mining (TFM) en République Démocratique du Congo (RDC). Tenke Fungurume est l'un des plus importants gisements de cuivre et de cobalt inexploités au monde. Le principal actionnaire de la mine est Freeport McMoran, l'une des plus grosses compagnies minière au monde. La Gécamines, l'entreprise semi-publique congolaise, est également impliquée.

Le projet TFM est basé sur un contrat signé en 1996, pendant la guerre civile. Il a été confirmé par le gouvernement de transition en 2005. Lors de la négociation du premier contrat, le magnat des affaires suédois Adolf Lundin avait proposé de financer la campagne présidentielle de Mobutu. Son équivalent congolais, la Gécamines, a signé le deal car elle souffrait de sévères problèmes de trésorerie.

La BEI a justifié son soutien au projet en arguant que « la RDC [avait] absolument besoin de cet investissement et des revenus qui en découle[ront] ». Le contrat pour le projet TFM accorde aux investisseurs internationaux une exonération fiscale pour une période de 16 ans et des « contrats de consultant » très généreux. L'iniquité des termes du contrat a été confirmée par une Commission du Parlement Congolais et par deux études réalisées par des consultants internationaux avec le soutien de la Banque mondiale. En 2007, lorsque la BEI étudiait le financement qu'elle allait consacrer au projet, une Commission intergouvernementale congolaise était en train de réexaminer ce contrat, parmi 60 contrats miniers signés pendant la guerre et la transition dans des conditions douteuses. Des ONG ont demandé à ce que la BEI n'approuve pas ce projet avant la fin de ce processus. Malgré ces mises en garde, la BEI a donné son accord pour le prêt au projet, conditionnant les décaissements à l'envoi d'une lettre de non objection au projet de la part des autorités congolaises. Fin 2007, la Commission intergouvernementale chargée de l'examen des contrats avait trouvé neuf vices majeurs dans le contrat de TFM et conclu qu'il devait être renégocié. Début 2010, les discussions autour de la révision du contrat ne sont toujours pas clôturées et les groupes de la société civile congolaise critiquent le processus de renégociation pour son manque de clarté et de transparence.

Les consultations des communautés locales dans les zones d'extraction ont également été problématiques.

Des documents ont été fournis en français à une population de langue swahilie majoritairement analphabète. Les communautés affectées n'ont pas eu le temps d'évaluer et de discuter du projet correctement.

Des personnes ont été déplacées sans être réinstallées. Elles ont dû vivre des mois sous des tentes, jusqu'à ce qu'elles décident de quitter la zone d'elles même. Les salaires des employés de la mine sont très bas, les heures supplémentaires ne sont pas payées, et la majorité des travailleurs ne sont pas déclarés auprès de l'administration. Certains projets sociaux ont été mis en œuvre, dont la rénovation de puits et d'écoles, mais ils sont symboliques et inadaptés. ¹⁹

Les mandats et instruments de financement de la BEI

Hors de l'EU, la BEI opère sur la base de divers mandats et facilités, dans de quatre groupes de pays, qui sont :

- les pays préadhésion avec l'Union Européenne,
- les pays voisins du bassin méditerranéen, les Balkans, l'Europe de l'Est, la Russie et l'Asie centrale,
- les pays de la zone Afrique, Caraïbe, Pacifique (ACP),
- et la République d'Afrique du Sud qui a un statut à part.

Le mandat externe de la BEI couvre la période 2007-2013. ²⁰ Ce mandat, amendé en 2009, octroie jusqu'à 27,8 milliards d'euros de garantie à la BEI pour ses prêts à des projets hors de l'UE, soit une augmentation de 7 milliards d'euros par rapport au mandat précédent. ²¹ Ce rapport traite plus particulièrement du travail de la BEI en Asie, Afrique et Amérique Latine, où 150 pays sont éligibles à ses prêts.

Les actionnaires de la BEI sont les gouvernements des Etats membres de l'UE. Ils contribuent au capital de la Banque ce qui lui permet ensuite de lever des fonds à moindre coût sur les marchés des obligations. Cela signifie que la BEI peut fournir des prêts à taux d'intérêts subventionnés et avec des périodes de remboursement supérieures comparé aux banques commerciales. Et quand la BEI investit des fonds propres hors de l'UE, les risques de non-remboursement sont couverts par la garantie des Etats membres. En plus de financer des projets dans 79 pays de la zone Afrique, Caraïbe, Pacifique (ACP), ainsi que dans 20 Pays et Territoires d'Outre-mer (PTO), la banque peut également utiliser une partie limitée de dons pour faire des remises sur les taux d'intérêts et fournir de l'assistance technique. Ces trois dernières années, de nouveaux instruments financiers similaires ont

19 Soul mining: the EIB's role in the Tenke-Fungurume mine, DRC, Counter Balance, 2008. At: <http://www.counterbalance-eib.org/Tenke/?full=1>.

20 Décision du 19 décembre 2006 accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projet en dehors de la Communauté, Conseil européen, 2006. Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:414:0095:0103:FR:PDF>

21 Décision N. 633/2009/EC du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de la Communauté. Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:190:0001:0010:FR:PDF>

18 European Investment Bank 2006: The EIB - a development partner and the Millennium Development Goals; 19/06/2006; www.eib.org/about/news/the-eib-a-development-partner-and-the-millenniumdevelopment-goals.htm

été mis en place pour les pays voisins de l'UE (Europe du Sud et de l'Est).

La BEI a prêté 59,3 milliards d'euros en 2008, dont 6,1 milliards d'euros (environ 11%) sont allés à des projets hors UE. La BEI a prêté 561 millions d'euros en 2008 à 26 projets de développement dans la zone ACP et PTO, sur la base de l'Accord de Cotonou. Pour fournir des prêts, des garanties et du capital-risque à des projets de pays ACP et OCT, la BEI gère les ressources du Fond Européen pour le Développement, grâce à la Facilité d'investissement.

Les clients de la BEI sont des organismes publics et des entreprises privées. Elle a pour principe de ne pas prêter plus de 50% des fonds nécessaires à la réalisation d'un projet. Environ 70% des prêts de la BEI vont directement à des entreprises ou des autorités publiques pour la réalisation de projets spécifiques. Le restant, qui avoisine un tiers des fonds de la BEI, est distribué via des intermédiaires financiers : c'est le système des « prêts globaux ». Il s'agit de prêts à des banques et organismes financiers privés qui à leur tour les prêtent à de plus petites institutions publiques ou entreprises. Pour la BEI, c'est une façon d'atteindre de multiples emprunteurs sans avoir à établir une relation directe avec eux. Cependant, la BEI n'est pas en mesure de contrôler de près l'usage final des prêts et de s'ils sont utilisés en cohérence avec son mandat.

Au-delà des chiffres : la BEI et l'efficacité de l'aide

Une récente étude de la Commission européenne a identifié un gaspillage significatif dans les dépenses actuelles consacrées à la coopération internationale au développement. Il est estimé que si des mesures en faveur de l'efficacité de l'aide étaient pleinement appliquées, entre 3 et 6 milliards d'euros annuels supplémentaires pourraient être destinés à l'amélioration des conditions de vie des populations. Cela signifie qu'entre 5 et 10% de l'aide européenne actuelle va à des procédures et pratiques inutiles qui empêchent l'argent d'aller à ceux qui en ont le plus besoin. Le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Karel De Gucht, a déclaré qu'en réduisant la prolifération des donneurs, la fragmentation et la volatilité des financements, « cela libérerait des fonds qui pourraient être réinvestis dans une aide de meilleure qualité débouchant sur des résultats concrets en termes de développement et allégerait le poids de la bureaucratie qui pèse sur nos partenaires ».²²

Les principes et cibles de l'efficacité de l'aide sont soulignés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et mis à jour dans le programme d'action d'Accra (voir encadré 5. Efficacité de l'aide publique au développement : principes et cibles). Elles impliquent les organisations de financement du développement dans une démarche visant à l'obtention de meilleurs résultats en permettant aux pays

en développement de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres politiques de développement, en alignant leurs interventions sur les systèmes des pays récipiendaires, en harmonisant les procédures et en réduisant les doublons et la multiplication des efforts. La BEI a signé la Déclaration, ainsi que tous les gouvernements de l'Union Européenne.²³ L'Union Européenne a également accepté d'aller plus loin dans les mesures, au-delà de celles mentionnées dans ces accords généralistes, par exemple sur la question de la division du travail.

Encadré 5 : Efficacité de l'aide publique au développement : principes et cibles

Plus de 100 gouvernements et organisations internationales se sont engagés dans un processus en faveur de l'efficacité de l'aide publique au développement, engagement consacré par la Déclaration de Paris de 2005 et le Programme d'action d'Accra de 2008. Cet engagement repose sur le principe que l'aide au développement a plus d'impact si :

- Les donateurs se coordonnent, simplifient les procédures et minimisent les coûts (**harmonisation**).
- Les pays en développement fixent l'agenda et prennent en main la direction des opérations (**appropriation**).
- Les donateurs utilisent les structures du pays bénéficiaire (**alignement**).
- L'aide est axée sur les **résultats**.
- Le donateur et le bénéficiaire sont également responsables (**coresponsabilité**).

Les signataires de la Déclaration de Paris, dont la BEI, ont convenu d'une série d'objectifs et se sont engagés à faire part de leurs progrès pour les atteindre. Le Programme d'action d'Accra, signé en septembre 2008, liste 48 engagements pour justifier des avancées par rapport aux 12 indicateurs de la Déclaration de Paris. Ces engagements renforcent le sentiment de coresponsabilité entre les pays donateurs et les bénéficiaires, rendant les remboursements plus prévisibles et renforçant la transparence de l'aide au développement. Les donateurs se sont engagés à utiliser autant que possible les structures existantes de gestion et de distribution des fonds publics des pays en développement.

Puisqu'elle n'est pas impliquée dans des débats nationaux ou sectoriels avec les pays bénéficiaires, la BEI se targue d'être performante sur le respect de la souveraineté gouvernementale, qui est une des composantes essentielles de l'efficacité de l'aide. La BEI s'assure simplement que la qualité de la gouvernance générale du pays bénéficiaire ne l'exclut pas du financement de l'Union Européenne. Cependant, la Banque européenne d'investissement est actuellement en porte-à-faux concernant de nombreuses mesures en faveur de l'efficacité de l'aide.

²² Une approche européenne de l'aide au développement permettrait des économies de l'ordre de 3 à 6 milliards € par an, Commission européenne, 2009. Voir : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1571&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

²³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005. Voir : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

Mesure en faveur de l'efficacité de l'aide	Performance de la BEI	Commentaires
Harmonisation	Insuffisante	Quelques initiatives en cofinancement, mais peu d'efforts pour s'entendre sur des stratégies ou des procédures communes avec d'autres organisations. Des initiatives expérimentales, comme le Protocole d'accord (MoU) avec la KfW allemande et l'AFD française, et d'autres accords, avec la Banque africaine de développement par exemple, ont pour l'instant donné peu de résultats. Des discussions sont en cours autour de mesures pour encourager une « reconnaissance mutuelle » des normes des autres agences, mais peu de précisions sont encore données.
Gestion basée sur les résultats	Insuffisante	La BEI ne dispose pas d'un cadre adéquat pour évaluer ses résultats en matière de développement et d'environnement. Elle se focalise sur le recouvrement des coûts et le taux de rendement au détriment d'autres impacts.
Coreponsabilité	Insuffisante	La BEI n'a pas de représentation des pays en développement dans ses structures de gouvernance et laisse une marge de manœuvre très limitée aux citoyens pour s'engager sur le terrain.

des intérêts communs avec la BEI, ainsi que la valeur ajoutée de la BEI. Cette valeur ajoutée devrait être définie par le gouvernement récipiendaire en consultation avec les bénéficiaires ». Et Vitalis Meja, directrice politique du Réseau Africain sur la Dette et le Développement, ajoutait que « c'est au gouvernement récipiendaire de définir dans quels secteurs il souhaite engager les services de la BEI. La Banque ne devrait pas vendre de mauvais prêts d'investissement aux pays pauvres sans mettre en place des mesures qui empêchent l'investissement de devenir une créance pourrie pour le pays destinataire »²⁶

En effet, il est particulièrement important que la BEI, qui propose des prêts quasi commerciaux, s'assure qu'elle ne contribue pas à endetter les pays en développement de façon insoutenable et non durable. Cela nécessite une évaluation minutieuse préalable à toute opération et un contrat qui fasse porter aux entreprises privées une part des responsabilités en cas de défauts de paiement causés par leurs propres erreurs.

Plutôt que d'allouer des fonds à des pays où ils sont susceptibles d'avoir l'impact le plus significatif sur le développement, les évaluateurs officiels ont découvert que l'octroi de capital par la BEI dans la zone Afrique, Caraïbe et Pacifique « était clairement dévié vers les pays les plus « rentables » dans les Caraïbes et dans le Sud de l'Afrique »²⁴ Et la BEI tient peu compte du fait que les projets proposés correspondent ou non avec les plans de développement nationaux ou avec les stratégies par pays de la Commission européenne et d'autres organes européens de financement. La BEI ne participe pas non plus activement aux discussions sur la « division du travail » que la Commission européenne a lancées pour encourager les différents organismes publics de financement à prioriser des pays et des secteurs en particulier.²⁵

Des représentants de la société civile du Sud interrogés par EURODAD en 2009 avaient une vision très nette du rôle que devrait jouer la BEI. L'experte uruguayenne sur l'efficacité de l'aide Cecilia Alemany, représentante de l'Association pour les droits de la Femme et le Développement, a expliqué que, selon elle, « des secteurs prioritaires devraient être définis pour chaque région par les gouvernements locaux récipiendaires, en identifiant

24 Les financements de la BEI aux pays ACP signataires de la 4ème convention de Lomé, Rapport d'ensemble d'évaluation des opérations, 2006, Evaluation des opérations, Banque européenne d'investissement, 2006. Citation traduite par nos soins.

25 Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, Commission européenne, 2007. Voir : http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_fr.htm

26 Effective Implementation: Key to Development Impact: Report of the World Bank's Portfolio Task Force, (Rapport Wapenhans), Banque Mondiale, 1992. Disponible uniquement en anglais : <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37494/FinancialAnalysisPractice.pdf>.

Motivation du personnel et contrôle de la direction

Des objectifs mal ciblés

La Banque européenne d'investissement est une institution publique. Elle est cependant gérée d'une façon trop proche de celle des banques commerciales qui ont été à l'origine de la crise financière par leurs excès. La BEI ne cherche pas à faire un profit qui soit retourné à ses actionnaires ; néanmoins, son personnel a pour consigne de veiller à ce que chaque projet soit conforme au critère de recouvrement des coûts et de passer le moins de temps et de moyens possibles dans la préparation et la supervision du projet.

La priorité accordée au volume des prêts sur leur qualité a longtemps été un problème essentiel des agences publiques de développement.²⁷ L'institution toute entière, et les individus et les départements qui la compose, sont jugés sur leur capacité à atteindre des objectifs budgétaires sur les engagement financiers et les déboursements, plutôt que sur les résultats sur le terrain. Un examen approfondi de la Banque Mondiale en 2006 révéla que, par exemple, « dans de nombreux pays, céder à la pression pour prêter a eu beaucoup d'impacts négatifs ».²⁸ La BEI semble avoir fait moins encore que d'autres banques publiques pour réagir au problème.

Le département de gestion des risques de la BEI impose des politiques conservatrices sur les taux d'intérêt et les pertes sur les prêts. Il est possible de prendre un minimum de risque à condition d'imposer des contraintes en ressources humaines, un programme d'incitation et des calculs sur le taux de rendement des prêts. De fait, il y a eu moins de pertes que prévu, même en ces temps de crise. Les principales difficultés découlant des objectifs organisationnels et individuels fixés pour le personnel sont :

- Les politiques de recouvrement des coûts appliquées à chacun des projets (aucune compensation par subvention entre projets n'est possible) ;
- Dans la plupart des cas, l'exigence d'avoir une transaction atteignant au minimum 20 millions d'euros ;
- Hors Europe, les projets complexes ont tendance à être écartés, notamment les projets environnementaux, en faveur de projets stéréotypés de transport etc.

La culture interne de la BEI se reflète bien dans sa gestion du personnel. La BEI a 1.500 employés pour 10.000 à la Banque Mondiale et 1.400 à l'Agence Française de Développement. Ce problème va s'aggraver de façon très critique dans les années à venir, étant donné que le Plan d'activité de la BEI indique que l'institution doit augmenter son volume de prêts de 30% en 2009, de 30% supplémentaires en 2010 et encore de 15% en 2011 par rapport au plan précédent.²⁹ Ces augmentations seront financées par l'augmentation de capital concédée par les gouvernements de l'Union européenne en 2009, qui porte la capitalisation de l'institution à 67 milliards d'euros.

Cela va mettre une importante pression supplémentaire sur les le personnel de la BEI, qui est déjà débordé par la précédente phase d'expansion rapide de l'institution. Entre 1990 et 2007, le volume de prêts de la BEI a été multiplié par 3,5, quand le nombre de membres du personnel a seulement été doublé.³⁰

L'une des conséquences est un risque de pression accrue pour augmenter le volume des transactions, et fournir un pourcentage plus important de financements par le biais d'intermédiaires au lieu de les proposer directement. Les financements via des intermédiaires financiers devraient augmenter de 50% en seulement deux ans, ce qui est très inquiétant compte tenu du manque de transparence et de clarté sur les standards appliqués dans ce genre de prêts.³¹

Le comité du personnel de la BEI a témoigné officiellement que si la Banque compte augmenter ses activités dans ce sens : « la direction doit être préparée à augmenter le budget ressources humaines en proportion pour assumer les coûts additionnels en personnel supplémentaire, en temps de travail supplémentaire fourni par le personnel actuel et la formation nécessaire ».³² Et il ne suffira pas de fournir une augmentation proportionnelle, étant donné que la BEI compte seulement 200 salariés pour gérer ses activités dans 150 pays et territoires. La Banque est également dramatiquement en sous-effectifs dans des domaines-clés tels que l'expertise sociale et environnementale.

Si la BEI veut gagner en crédibilité en tant qu'institution travaillant sur les questions de pauvreté et d'environnement, elle doit recruter un personnel ayant une compréhension et une expérience de ces enjeux. Aujourd'hui, l'écrasante majorité des salariés de la BEI vient du milieu de la finance, de l'ingénierie ou de l'administratif. Sans un personnel doté des connaissances et de la formation adéquate en matière de développement, on voit difficilement comment la BEI peut répondre aux attentes dont elle est l'objet en la matière. Cela nécessiterait également que ces experts bénéficient d'un budget approprié, , que de principes clairs sur

27 Effective Implementation: Key to Development Impact: Report of the World Bank's Portfolio Task Force, (Rapport Wapenhans), Banque Mondiale, 1992. Disponible uniquement en anglais : <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37494/FinancialAnalysisPractice.pdf>.

28 Improving the World Bank's development effectiveness: what does evaluation show?, Banque Mondiale, 2006. Disponible uniquement en anglais : http://siteresources.worldbank.org/INTOEDDEVEFF/Resources/development_effectiveness_chapter_2.pdf.

29 Rapport annuel de la BEI 2008, publié en 2009, p. 6.

30 La Banque de l'Union Européenne. 1958 -2008, Banque européenne d'investissement, 2008.

31 Rapport annuel de la BEI 2008, publié en 2009, p.6.

32 Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directeurat Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître, p. 112. Citation traduite par nos soins.

la responsabilité soient établies, et qu'une politique d'incitation en interne soit mise en place pour récompenser l'excellence environnementale et sociale. Il faudrait également que ce personnel soit impliqué suffisamment tôt dans le cycle des projets afin d'intervenir pour s'assurer que la BEI choisisse les types de projets adaptés, plutôt que de sélectionner a posteriori les « moins pires » parmi les projets proposés. La direction politique et administrative devrait prendre des mesures fortes pour s'assurer que ce personnel ne se considère pas comme subordonné aux ingénieurs et aux spécialistes financiers.

Mauvais organes de direction, mauvais suivi

La Banque européenne d'investissement est une des institutions de l'Union européenne. Elle bénéficie cependant d'une autonomie substantielle dans sa prise de décision au jour le jour. Elle a un Conseil des Gouverneurs, composé des ministres des finances des Etats membres, qui se réunit une fois par an pour remettre à plat la politique générale de crédit de la Banque, décider d'augmentations du capital et approuver le bilan et le rapport annuel d'activité de la Banque.

La direction est déléguée au Conseil d'administration qui a compétence exclusive pour décider des prêts, des garanties et des emprunts. Les membres du Conseil (représentants des ministères des Finances des Etats membres de l'Union européenne) se réunissent au Luxembourg environ 10 fois par an. Ces réunions sont l'occasion de réviser les stratégies et rapports de la BEI, et d'approuver plus de 300 projets financés chaque année par la Banque.

En pratique, une fois qu'un projet est entré dans le pipeline de la BEI, le soutien financier lui est quasiment garanti, à moins qu'il ne soit bloqué par son promoteur. Il est très rare que le Conseil refuse des projets ou exige une redéfinition significative d'un projet. C'est le cas même lorsque des problèmes majeurs ont été signalés aux administrateurs, comme dans le cas du projet minier de Tenke Fungurume en République démocratique du Congo et celui du barrage Bujagali en Ouganda. Dans les deux cas, des groupes de la société civile ont demandé que le Conseil d'administration de la BEI attende les résultats d'évaluations en cours (respectivement par une Commission inter gouvernementale et le panel d'inspection de la Banque Mondiale). La BEI a rejeté ces demandes et a accordé son soutien financier. Bien qu'elle l'ait fait en déclarant qu'elle tiendrait compte des conclusions de ces évaluations, dans les faits elle a donné son aval à ces projets et s'est assuré qu'ils ne seraient pas bloqués.

Une surveillance externe accrue

Les organes de direction de la Banque ne s'étant pas montrés de très bons défenseurs de l'intérêt général, d'autres institutions ont donc dû s'impliquer. Parmi celles-ci, on retrouve la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), la Commission européenne, le Parlement européen et le Médiateur européen. La CJCE s'est systématiquement opposée à la BEI, expliquant en 2003 par exemple que « la BEI est destinée à contribuer à

la réalisation des objectifs de la Communauté européenne et (...) [a] excédé la marge d'autonomie organisationnelle propre qu'elle conserve »³³.

La Commission européenne est consultée préalablement sur les projets et a ainsi une opportunité formelle d'opposer son veto. La Commission européenne a parfois fait des remarques, mais n'a jamais bloqué aucun projet.

La BEI devrait disposer d'un Conseil d'administration plus transparent et plus responsable, qui soit capable de définir des stratégies à long terme pour la Banque de façon à permettre l'information et l'implication des parties prenantes concernées. Le Conseil d'administration non résident de la Banque n'a pas géré la BEI de façon transparente, responsable et stratégique, en cohérence avec ses priorités en faveur du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. Comme le personnel de la Banque, son Conseil d'administration n'a pas l'expertise requise pour déterminer les interventions nécessaires à réaliser pour que la BEI s'acquitte de son mandat social et environnemental.

La BEI devrait également envisager la mise en place de sous-comités intégrant des représentants des ministères de la coopération et de l'environnement, pour qu'ils prennent en charge la supervision des activités de la BEI dans leurs domaines respectifs. Ces comités pourraient offrir un regard externe pertinent, par exemple en incluant des représentants d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. C'est une manière d'impliquer des représentants de la société civile du Sud, et de reconnaître leur rôle dans la définition de stratégies de développement national que la BEI doit respecter. Le Conseil d'administration doit également définir un meilleur ensemble d'indicateurs qui lui serviront à évaluer la réussite de ses projets et de sa stratégie générale. Enfin, il sera vital d'introduire une plus grande transparence dans les documents soumis au Conseil et dans les discussions et décisions du Conseil.³⁴

Le rôle du Médiateur européen s'est également renforcé. Bien que le mandat du Médiateur ne lui donne pas l'obligation de recevoir les plaintes des personnes affectées hors de l'UE, il peut de lui-même d'auto-saisir de cas hors de l'UE sur le fondement de la mauvaise administration. Ça peut être le cas, par exemple, lorsqu'une institution européenne ne respecte pas les lois et politiques de l'Europe. Ce mécanisme de responsabilité doit être mis à disposition des communautés concernées par les projets de la BEI. Ses décisions ne sont pas contraignantes, mais des investigations menées par le Médiateur peuvent contribuer à faire la lumière sur la conformité au Droit européen des décisions et pratiques de la BEI et ses clients.

Grâce à la pression de la société civile, la BEI a adopté en 2008 une nouvelle politique de traitement des plaintes.

33 Affaire opposant la Commission européenne à la Banque européenne d'investissement, 2003, CJUE.

34 Voir par exemple (en anglais) : www.freedominfo.org/ifti/20030100a.htm

Elle a mis en place un Bureau des plaintes qui est interne à la Banque mais indépendant par rapport aux services responsables des activités mises en cause par le plaignant. Les citoyens le saisissent de leurs plaintes pour mauvaise administration par le personnel de la BEI. Cette politique a été modifiée en 2009 pour renforcer l'indépendance du Bureau au sein de la structure de la BEI. La plainte peut être présentée par toute personne ou groupe ayant un intérêt dans les impacts environnementaux, sociaux ou de développement des activités du groupe BEI. Ils peuvent soulever des cas où la BEI est présumée avoir « manqué à l'obligation d'agir conformément à la législation en vigueur et/ou à ses politiques internes, manqué à l'obligation d'appliquer les principes de bonne administration ou violé les droits humains³⁵ ».

En outre, la BEI a signé un Protocole d'accord (MoU) avec le Médiateur européen. Cela donne aux citoyens de l'Union européenne la possibilité de présenter leur plainte devant cet organe externe s'ils considèrent que la réponse du Bureau des plaintes de la BEI n'est pas satisfaisante. Le Médiateur peut agir sur sa propre initiative pour examiner des plaintes de citoyens non-européens.³⁶ L'expérience est insuffisante pour évaluer pleinement le fonctionnement de ces mécanismes, mais ils devraient permettre de renforcer la responsabilité de la Banque vis-à-vis du public.

Au cours de la dernière décennie, le Parlement européen a également joué un rôle positif de surveillance de la BEI en recommandant constamment une réforme de la Banque à l'occasion des discussions sur son Rapport annuel. Ce rapport est généralement examiné au sein de la Commission de contrôle budgétaire de la Commission budgétaire du Parlement européen. Depuis 2005, la Commission du développement a également suivi de près le mandat externe de la BEI, notamment par une évaluation régulière de sa mise en œuvre de l'Accord de Cotonou dans les pays ACP, ainsi qu'au travers d'un rapport de son initiative et d'une étude externe.

Que garantit-on ? La BEI a besoin d'une nouvelle approche

La BEI bénéficie actuellement d'une garantie communautaire et utilise des fonds d'aide de la Commission européenne pour les projets externes. L'idée est de donner des moyens à la Banque pour qu'elle contribue aux objectifs de développement de l'Union européenne. Cet objectif de développement a été confirmé par la Cour de Justice des Communautés européennes et le Traité de Lisbonne. Cependant, la garantie et les aides de la BEI sont principalement

utilisées pour soutenir des opérations du secteur privé avec une valeur ajoutée sociale ou environnementale minimale. Il est difficile de croire que la BEI, avec ses instruments, son organisation et son personnel actuel, pourra s'acquitter de ce mandat de développement. La BEI doit être drastiquement réformée si elle veut contribuer aux objectifs de l'UE en matière de réduction de la pauvreté et d'environnement.

Les gouvernements de l'UE doivent définir un ensemble d'objectifs clairs et limités pour la BEI, différencier les instruments et approches à adopter pour chaque région, et s'assurer que la BEI a les capacités et les structures pour atteindre ses objectifs. Ensuite, la BEI devra sélectionner les secteurs et types d'intervention prioritaires les plus appropriés à chaque région et pays où elle opère. Ce sont les besoins sur le terrain, tels que présentés dans les plans de développement nationaux et stratégies portées par les pays eux-mêmes, qui doivent guider cette définition des priorités. A ce jour, la BEI n'a même pas établi de stratégie-pays pour le Brésil, alors qu'elle lui a prêté 1,6 milliard d'euros depuis 1997³⁷. La BEI devrait également tenir compte de ce que les agences publiques de développement prévoient de réaliser ou fournissent dans ce pays, pour réduire les doublons et apporter une valeur ajoutée spécifique, en cohérence avec l'approche de division du travail de l'UE en matière d'aide extérieure.

Avec une stratégie adéquate mise en place, la BEI pourrait clarifier ses négociations avec les promoteurs des projets et s'assurer que les administrations ou entreprises qu'elle finance contribuent à la réalisation d'objectifs de développement, et évitent ou limitent leurs impacts sociaux et environnementaux négatifs. Les contrats entre la Banque et ses clients devraient être plus contraignants pour s'assurer que les financeurs sont encouragés à mettre en œuvre ces exigences, et pas seulement à se limiter à respecter un petit nombre d'obligations légales et financières. Ces points seront détaillés dans la partie suivante.

Si la BEI ne peut pas être transformée selon les recommandations exposées dans cette partie, l'Union européenne devrait alors réorienter les fonds et garanties qui lui sont aujourd'hui attribués vers d'autres mécanismes.

Une option serait de diviser la BEI, en créant une institution distincte au sein du groupe BEI qui se spécialiserait dans le développement (de la même manière que l'Association Internationale de Développement, l'AID, au sein du groupe Banque Mondiale). Mais l'histoire de la lutte pour une réforme des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le FMI pour améliorer l'efficacité de leur aide au développement nous montre à quel point il est difficile, voire impossible, de transformer la culture interne de ces institutions.

35 Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI, 2008, p.3 <http://www.eib.org/about/documents/complaints-mechanism-policy.htm>

36 Protocole d'accord entre le Médiateur européen et la Banque européenne d'investissement, juillet 2008. Disponible (en anglais) à l'adresse : <http://www.eib.org/about/documents/memorandum-of-understanding-between-the-eo-and-the-eib.htm>

37 Rapport de l'étude de cas pays pour le Brésil. COWI, 2010, à paraître.

Si la BEI continue de se montrer réticente à toute réforme, il vaudrait mieux réaffecter ses financements et mandats à d'autres institutions. Étant donné qu'il existe déjà des nombreuses banques de développement régionales et que la création de nouvelles organisations accentuent la fragmentation de l'aide, il vaudrait mieux augmenter le capital des institutions existantes qui peuvent se spécialiser dans leurs régions. Il serait plus logique que des fonds européens servent à construire des organismes régionaux au Sud, comme la Banque du Sud, et la Banque Africaine de Développement, en échange de réformes plus poussées pour améliorer leur transparence et l'efficacité de leur action.

II. Sélection de projets, suivi impacts sur le développement

Dans cette partie, on examinera la manière dont la BEI sélectionne actuellement les secteurs et projets qu'elle soutient, la façon dont elle négocie avec les clients potentiels, et comment elle assure le suivi, l'évaluation et le compte-rendu des résultats obtenus.

La BEI ne sélectionne pas ses projets en fonction de leur capacité à maximiser la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement pour ceux qui en ont le plus besoin. Il y a des preuves significatives que les projets soutenus par la BEI ont des impacts négatifs sur le terrain. De nombreuses personnes vivant dans les zones concernées par les projets se sentent exclues des prises de décision et ne reçoivent pas de bénéfices des projets. Des études de cas commandées par Counter Balance en 2009 et dans les années précédentes ont révélé l'étendue du problème, tout comme l'ont fait la Cour des Comptes européenne et d'autres évaluateurs indépendants.

Sélection et évaluation des projets

La BEI n'a pas une compréhension claire de ce qu'est l'efficacité de l'aide au développement ou de la contribution spécifique qu'elle peut apporter. Par conséquent, elle manque de stratégies de financement suffisamment claires et proactives et est souvent à la merci de n'importe quel promoteur de projet du secteur privé qui arrive à attirer son attention. Les entreprises recherchent les financements de la BEI à la fois parce qu'ils sont moins onéreux et qu'ils courent sur une plus longue période que la moyenne du marché financier, mais aussi parce qu'ils sont un gage de respectabilité que les entreprises peuvent utiliser pour approcher d'autres prêteurs et investisseurs. En particulier lorsque le crédit se fait rare, la BEI est en position de déterminer quels sont les types de projets et de technologies à soutenir.

Des promoteurs de projets (autorités publiques et entreprises privées) ont approché la BEI pour demander des financements en argumentant que, bien que leur projet soit viable, il leur serait difficile d'obtenir des soutiens suffisants sans l'appui de la BEI. Le personnel de la BEI est donc censé étudier le projet en lien avec leurs priorités et sa viabilité « économique, technique, environnementale et financière ».³⁸ Néanmoins, la BEI prend trop de décisions ad hoc sur les projets parce qu'il lui manque une méthode suffisamment claire pour évaluer les impacts potentiels. Combiné avec la multiplicité des mandats et objectifs que les gouvernements européens ont confié à la Banque, cela peut entraîner une confusion importante.

La BEI déclare qu'elle a introduit des améliorations dans son évaluation des projets. Elle affirme que, pour les pays à faibles revenus, elle « s'attache à établir un

³⁸ Le cycle de projet à la Banque européenne d'investissement, 2001, p. 2. Voir : www.eib.org/projects/publications/project-cycle.htm.

juste équilibre entre les considérations économiques et financières et l'impact escompté du projet sur le plan social et sur celui du développement »³⁹.

En plus des vérifications financières standard, ces considérations visent à déterminer :

- La conformité des projets avec les objectifs du mandat de la Banque au titre de de l'Accord de Cotonou ;
- La qualité et la solidité de ces projets (sur les plans économique, environnemental, social, financier et institutionnel) ;
- La contribution et l'additionnalité de la BEI (à la fois financière et non-financière).

La Banque mentionne explicitement ces points dans un Cadre d'évaluation des incidences économiques et sociales (ESIAF). La BEI affirme qu'« à compter de 2008, l'ESIAF a été systématiquement appliqué pour comparer toutes les opérations (...) ayant fait l'objet d'une instruction, (...) qu'il s'agisse de prêts à l'investissement ou d'opérations en faveur du secteur financier »⁴⁰. Cependant, elle reconnaît implicitement qu'il y a de la marge d'amélioration : « la Banque a l'intention de mettre en œuvre l'ESIAF d'une manière plus ciblée en 2009 (...). Cette approche devrait permettre de concilier de manière appropriée trois objectifs : accroître la prise de risque, assurer la viabilité financière globale de la FI et produire un impact sur le développement »⁴¹.

La Banque a également d'autres documents pertinents, par exemple le Cadre d'évaluation des incidences sur le développement qui s'applique aux projets de la Facilité d'investissement pour les pays ACP. Il impose à l'équipe d'évaluation du projet de fournir un examen des incidences sur le développement qui analyse « la distribution des effets du projet, son acceptabilité sociale, à qui il bénéficie et qui en paie les coûts »⁴².

Mais il existe de nombreux exemples de projets pour lesquels ces processus n'ont pas fonctionné. En 2007, la BEI a prêté 95 millions d'euros pour construire le barrage Bujagali en Ouganda. Elle affirmait que le projet contribuerait à rendre l'électricité abordable pour la population Ougandaise.⁴³ On ne sait pas clairement comment la BEI en est arrivée à cette conclusion dans son analyse économique, étant donné que des analyses réalisées par des organes publics et des organismes indépendants ont révélé que le barrage ne fournirait pas l'électricité à un prix abordable pour les ménages à faibles revenus.⁴⁴ Seuls 5% de la population ougandaise est connectée au réseau électrique et la quantité

d'électricité produite par le barrage a été surestimée pour aider à justifier le projet (voir encadré 6 : Le projet de barrage de Bujagali, révélateur des faiblesses de la sélection des projets). Un rapport de la Banque mondiale, qui a cofinancé le projet, a reconnu que « la majorité du bénéfice direct attendu du barrage de Bujagali, en particulier dans les premières années, est susceptible d'aller aux ménages urbains les plus aisés »⁴⁵.

Encadré 6 : Le projet de barrage de Bujagali, révélateur des faiblesses de la sélection des projets

Le projet Bujagali a été approuvé en avril-mai 2007 par la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement et la Banque africaine de développement. La Banque européenne d'investissement lui a accordé un prêt de 95 millions d'euros. Le projet a été développé par un consortium rassemblant l'entreprise Industrial Promotion Services basée Kenya et la compagnie américaine Sithe Global Power. La construction a été sous-traitée à Salini, une entreprise italienne.

L'Association nationale des Professionnels de l'Environnement et d'autres organisations ougandaises ont déposé des plaintes auprès du Panel d'inspection de la Banque mondiale et de la Banque européenne d'investissement, faisant part de leurs inquiétudes concernant la violation des politiques de ces institutions. Un des objectifs du soutien de la Banque au secteur de l'énergie est « d'améliorer l'accès de la population [des pays en développement] à des sources d'énergie modernes, en particulier les franges les plus pauvres de la population »⁴⁶.

La plainte souligne qu'il y a un grand risque que le projet fournisse moins d'électricité que prévu, et à un prix plus élevé. La surestimation de la capacité du barrage, combinée avec les termes défavorables de l'Accord d'achat de l'électricité, implique que l'électricité produite sera accessible uniquement aux franges les plus aisées de la population ougandaise. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale a relevé des vices dans l'Accord d'achat



Communauté affectée par le barrage de Bujagali

39 Facilité d'investissement - Rapport annuel 2008, BEI, p. 25

40 Facilité d'investissement - Rapport annuel 2008, BEI, p. 24.

41 Facilité d'investissement - Rapport annuel 2008, BEI, p. 53.

42 Cadre d'évaluation des incidences sur le développement des projets soutenus par la Facilité d'Investissement, (2005 ; disponible en anglais uniquement), p.6. Citation traduite par nos soins.

43 Proposal from the Management Committee to the Board of Directors (en anglais), section 6.

44 Social Assessment of Projects outside the EU (2006), p.2.

45 World Bank Inspection Panel, Investigation Report – Uganda: Private Power Generation (Bujagali) Project, août 2008, page xiii.

46 Eligibility Guidelines (en anglais uniquement), 2007, BEI, p.46. Citation traduite par nos soins.

de l'électricité et a découvert que « les tarifs fournis par l'étude économique sont probablement basés sur une sous-estimation du coût de l'électricité dans ce projet ». La Ministre ougandaise de l'énergie Hilary Onek a admis récemment que le projet Bujagali avait été retardé et que son coût avait été surestimé.⁴⁷

La solidité économique et environnementale du projet de Bujagali n'a pas été correctement évalué. Plus particulièrement, ni les effets du changement climatique sur le projet ni les impacts du projet sur l'environnement et la biodiversité n'ont été évalués d'une manière satisfaisante. Le projet viole ainsi les principes mentionnés dans les politiques de la BEI, notamment les Déclarations sur l'environnement et les propositions sur le changement climatique mises en avant dans le Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales de la BEI.

Selon ce Manuel des bonnes pratiques, il incombe à la Direction « projets » de « signaler, aussi tôt que possible dans le cycle d'instruction, si (...) [le projet] peut être gravement affecté par les conséquences du changement climatique »⁴⁸. Malgré cela, il n'a pas été tenu compte dans la conception du barrage des conséquences du changement climatique sur les niveaux d'eau et de précipitations. Une surestimation du niveau de précipitations a amené les deux barrages ougandais existants, les barrages Nalubaale et Kiira, à produire moitié moins d'énergie que ce qui avait été prévu au moment de leur conception. Par ailleurs, le Kenya et la Tanzanie ont déjà déposé plainte devant la Communauté d'Afrique de l'Est sur l'impact produit par les barrages ougandais, en particulier le projet Bujagali, sur le niveau d'eau du Lac Victoria, impact qui n'avait pas été correctement estimé avant que le projet ne soit approuvé par la BEI.

Les chutes de Bujagali seront complètement submergées par le réservoir du barrage. Le barrage va ainsi noyer un ensemble spectaculaire de rapides en cascade que les Ougandais considèrent comme une richesse nationale, un lieu de grande importance culturelle et spirituelle pour le peuple Busoga. Le site est l'une des principales attractions touristiques du pays et génère un revenu significatif.

Selon la Déclaration du groupe BEI sur la Responsabilité sociale des entreprises (2005), « la BEI évalue soigneusement l'impact sur l'environnement de tous les projets qu'elle finance, en veillant à ce que les mesures d'atténuation nécessaires soient prises »⁴⁹. De même, « chaque projet pris individuellement devrait (...) être comparé aux alternatives (dont celles en faveur des énergies renouvelables) sur la base de critères établis »⁵⁰.

Selon une déclaration politique qui remonte à 2002, la BEI doit « s'assurer la situation des populations les plus pauvres ne soit, a minima, pas aggravée suite au projet »⁵¹.

Une politique de 2005 renforce cet aspect, en déclarant que « l'approche suivie par la BEI à l'égard des questions sociales dans les pays en développement a pour objectif de veiller à ce que les projets protègent les intérêts des personnes touchées par eux. La Banque a pour obligation, de par les mandats extérieurs qui lui sont confiés, de prendre en compte les questions sociales dans ses financements de projets. Elle s'attache en outre de plus à plus à étudier les possibilités d'accroître le bien-être social, en particulier par le biais d'éventuelles sources de création de revenu et d'un meilleur accès des populations pauvres aux services sociaux et économiques. En liaison avec ses responsabilités dans le domaine de l'environnement, la direction « Projets » de la Banque est responsable de l'évaluation sociale des projets de la BEI dans les pays en développement ».⁵² Pourtant, la majorité des personnes affectées par le projet Bujagali n'ont pas reçu de compensation juste et adéquate, en violation des politiques de la BEI. La plupart des personnes concernées ont accepté le projet à la condition que leurs conditions de vie s'en trouvent améliorées, mais elles se sont au contraire dégradées pour beaucoup d'entre eux. De nombreuses promesses n'ont pas été tenues par le promoteur du projet. Le projet a non seulement manqué à son objectif d'amélioration des conditions de vie des personnes concernées, mais il a en outre eu des incidences économiques et sociales négatives qui n'ont pas été atténuées ou seulement partiellement.

Les engagements politiques de l'UE en matière d'environnement ont également été négligés. Pour se conformer à l'approche générale décrite dans le Sixième programme d'action en matière environnementale et les principes de la Directive 92/43 (Habitats), il est nécessaire que la Banque réalise une évaluation appropriée des effets de chaque projet sur la biodiversité, et mène notamment un examen détaillé de tout effet potentiellement significatif sur des espèces et/ou des sites protégés.⁵³ Ce projet va entraîner l'inondation d'habitats naturels importants dont les Chutes de Bujagali, qui font partie du Jinja Wildlife Sanctuary (réserve d'animaux sauvages) et du Parc forestier Nile Bank Central. Pour compenser la perte des Chutes de Bujagali, le Gouvernement de l'Ouganda s'est engagé à protéger les Chutes de Kalagala. Cependant, le plan de gestion durable de la zone est insuffisant et n'a toujours pas été adopté.

47 Citation tirée de l'article « Bujagali dam to raise power costs », The Vision, du 25 septembre 2009, traduite par nos soins.

48 Environmental and Social Practices Handbook (en anglais uniquement), BEI, 2007, p.44. Citation traduite par nos soins.

49 Déclaration du groupe BEI sur la Responsabilité sociale des entreprises, 2005, p.5. http://www.eib.org/attachments/strategies/statement_csr_fr.pdf

50 Support to Renewable Energies (uniquement en anglais), Documents de la BEI relatifs au développement durable et à l'environnement, 2002, p.24. Citation traduite par nos soins.

51 The EIB and its Contribution to Sustainable Development (uniquement en anglais), BEI, 2002. Voir : http://www.eib.org/attachments/strategies/susdev_en.pdf. Citation traduite par nos soins.

52 Déclaration du groupe BEI sur la Responsabilité sociale des entreprises, 2005, p.7. http://www.eib.org/attachments/strategies/statement_csr_fr.pdf

53 Déclaration sur l'environnement 2004 (uniquement en anglais), p.4.

Zambie et RDC : la BEI ignore les priorités de l'UE

Les financements de la BEI en Zambie rentrent dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Cela implique que la Banque est supposée soutenir le secteur privé local en vue de promouvoir « les aspects sociaux, économiques, politiques, culturels et environnementaux du développement durable »⁵⁴ afin de contribuer à la réduction de la pauvreté. Le Document de stratégie par pays de l'Union européenne pour la Zambie, de même que pour d'autres pays, identifie les actions et secteurs qui nécessitent un soutien prioritaire. La Zambie et l'UE ont signé un nouveau Document de stratégie par pays pour 2008-2013, avec un budget de près de 500 millions d'euros. Ce document mentionne le transport, les infrastructures et le développement social (avec une mention spéciale pour la santé) comme les domaines d'action prioritaires. Le soutien au secteur minier en tant que priorité stratégique n'est mentionné nulle part dans ce Document. Et pourtant la BEI a octroyé plus de 150 millions d'euros de prêts au secteur minier entre 2005 et 2008, une somme qui représente les trois quarts de son volume de prêt en Zambie.⁵⁵



Un homme déplacé nous montre les documents fournis au sujet de l'appropriation des terrains et des compensations

Le soutien de la BEI aux activités de la Société minière de Tenke Fungurume en RDC est un autre exemple de l'incohérence de ses prêts avec les objectifs politiques européens. Ce projet ne correspond ni aux objectifs de Cotonou, ni aux Objectifs du millénaire pour le développement. Il viole les dispositions de la BEI (et de l'UE) sur les questions de déplacement des populations, du droit à la consultation et les droits humains, notamment à cause des mauvaises conditions de travail et de l'expulsion des personnes habitant près de la mine. Ce projet va certainement à l'encontre de la Convention d'Aarhus, un accord qui régule l'accès à l'information,

54 Accord de Partenariat ACP - CE, Commission européenne, juin 2005. Voir : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_fr.pdf

55 Pour avoir un aperçu des activités de financement de la BEI en Zambie, voir : <http://www.eib.org/projects/loans/regions/acp/zm.htm?lang=fr>

la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. L'opacité de ce projet, qui dessert la RDC, décrédibilise les déclarations de la BEI qui prétend soutenir la réduction de la pauvreté, ainsi que ses engagements dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), une initiative internationale officielle visant à pousser les entreprises pétrolière, gazières et minières à révéler ce qu'elles paient aux gouvernements.

Quels secteurs, quels résultats ?

Dans les pays ACP, les prêts de la BEI en 2008 se répartissaient de cette façon : environ 63% des prêts approuvés sont allés à des infrastructures dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des télécommunications et du transport. 30 % étaient consacrés au secteur financier, notamment des prêts globaux. Les 7% restant étaient investis dans le secteur de l'industrie locale des pays bénéficiaires.⁵⁶ Pour ses activités en Asie et en Amérique Latine, la Banque a priorisé les secteurs de l'industrie et de l'énergie, et une petite part seulement était consacrée à l'eau, aux infrastructures, aux transports et à l'agriculture.

Une étude à paraître de l'universitaire Christopher Wright de l'Université d'Oslo révèle que « les banques multilatérales de développement soutiennent le financement au secteur privé dans une perspective clairement idéologique : comme si augmenter l'investissement, la propriété et la participation privés dans l'économie était une fin en soi »⁵⁷. Il arrive à la même conclusion : la plupart du temps, les grandes sociétés, qui sont les principales bénéficiaires des prêts au secteur privé des BMD, n'endossent aucune responsabilité pour leurs opérations dans les pays en développement, cherchent à maximiser leurs profits aux dépens des communautés locales et de l'environnement et renforcent des tendances à l'instabilité politique et à l'autoritarisme.⁵⁸

Encadré 7 : Pas si brillant : la BEI et le secteur de l'énergie

Depuis 2002, pour chaque million d'euros dépensé dans les énergies renouvelables, la BEI a consacré 3,3 millions d'euros au gaz, au pétrole, au charbon, au nucléaire ou aux mégaprojets hydroélectriques. Entre 2002 et 2008, la BEI a prêté plus de 37 milliards à des projets énergétiques. 50% était consacré aux énergies fossiles (gaz, pétrole ou charbon). 30% sont allés à la distribution d'électricité et 4% à des mégaprojets hydroélectriques. Les énergies renouvelables ne représentaient qu'un petit 16% de ce portefeuille énergétique.

7 milliards d'euros de ces financements au secteur de l'énergie, sont allés hors de l'UE entre 2002 et 2008. Dans les pays en développement les ont obtenu 93% de cette somme, soit quelques 6,5 milliards d'euros

56 Rapport annuel de la BEI, 2008.

57 Citation traduite par nos soins.

58 Business as usual? Multilateral financing to the private sector in developing countries: time for new approach (en anglais), Bretton Woods Project, à paraître.

sont allés à des projets d'énergies non renouvelables et de distribution à grande échelle alors que les projets d'énergies renouvelables hors de l'UE n'ont reçu que 321 millions d'euros.

La BEI s'est elle-même fixé des objectifs : en 2007, elle s'est engagée à consacrer 600 millions d'euros par an aux énergies renouvelables, et aujourd'hui, elle s'est fixé l'objectif de aujourd'hui celui d'affecter au moins 20% des financements énergie aux renouvelables dans l'UE. Ces objectifs sont des signaux positifs mais ne sont pas assez ambitieux. Quand bien même ils seraient pleinement atteints, ils feront évoluer le portefeuille de la BEI trop lentement. Un objectif plus audacieux de consacrer 50% du financement énergie aux énergies renouvelables devrait être introduit.⁵⁹ Hors UE, il existe encore trop peu d'exemples positifs dans le domaine des énergies renouvelables, tels que le prêt au secteur énergétique en Amérique latine. La BEI a rattrapé en partie son retard vis-à-vis des autres institutions financières internationales sur l'efficacité énergétique, mais il lui manque toujours des objectifs clairs dans ce domaine.⁶⁰

Malgré la reconnaissance quasi universelle des impacts dramatiques des changements climatiques, la BEI en est encore à réaliser une étude pilote pour mesurer l'empreinte carbone des projets qu'elle finance. Après avoir testé « l'utilité et la pertinence d'un certain nombre de mesures à cet égard », elle préparera un système global de mesure et d'information à mettre en œuvre en 2010.⁶¹

Les problèmes dans la sélection des projets

La BEI est critiquée pour le soutien qu'elle apporte à des projets qui ont peu d'effets positifs tangibles en matière d'environnement et de réduction de la pauvreté. Parmi ceux-ci, on peut citer le « Westin Roco Ki Beach and Golf Resort » en République dominicaine, ou le Albion Resort et l'Hôtel Bel Ombre à l'Île Maurice. Le projet en République dominicaine vise le tourisme très haut de gamme et fournira « tout le luxe et le confort nécessaires pour ressourcer le corps et l'esprit » des visiteurs. Pourtant, les hôtels de luxe ne correspondent pas vraiment à l'idée que se font la majorité des gens du développement soutenable et les bénéfices pour les populations locales risquent d'être minimes.⁶² D'autres projets tel que le projet hydraulique des Hauts plateaux du Lesotho et l'oléoduc Tchad-Cameroun sont de la catégorie des mégaprojets de développement classiques qui apportent peu aux populations des pays concernés.

De même, des projets comme le projet Géraniums du Kenya, le projet Fabulous Flowers au Botswana et l'usine de conditionnement de fruits de mer de Seph-Nouadhibou

sont des activités industrielles destinées à l'exportation qui exploitent de manière intensive les matières premières locales en créant un nombre réduit d'emplois non-qualifiés avec une valeur ajoutée minimale ou inexistante et peu ou pas de bénéfices économiques plus généraux.

Un autre exemple est le soutien par la BEI d'une filiale dont est propriétaire à 100% le groupe Italian Riva dans une zone franche en Tunisie. Les matières premières sont importées et l'acier et les produits dérivés qui sortent de l'usine sont exportés.

Même certains projets bénéficiant du label « environnemental » de la BEI ont été sujet à controverse. La BEI donne cette appellation à des projets tels que des usines d'incinération des déchets (qui émettent des dioxydes cancérigènes et brûlent généralement des matériaux recyclables) et à des plantations d'eucalyptus et usines de pâte à papier au Brésil. Le personnel de la BEI considère également l'agrandissement du Canal de Panama comme un projet environnemental, plutôt que comme un projet d'infrastructure.

Ces exemples, qui ne sont qu'un aperçu du portefeuille d'investissement de la BEI, sont révélateurs du fait que la Banque n'a pas de méthode pour déterminer de manière globale, claire et cohérente quels projets elle doit soutenir et quels résultats elle espère atteindre en les soutenant.

Des normes insuffisantes : une évaluation sociale et environnementale trop limitée

Une étude de 2007 de l'universitaire Dr Christopher Wright de l'Université d'Oslo révélait que « comparées à celles des autres bailleurs, la portée, le contenu et la clarté des politiques sociales et environnementales de la BEI laissent beaucoup à désirer »⁶³. Il suggérait que la BEI avait placé trop d'espérance dans les engagements volontaires des entreprises, laissant le respect des normes sociales et environnementales au bon vouloir des officiels, qui seuls devaient déterminer où et quand il était « approprié » de les faire respecter. Pour répondre à ces critiques, la Banque a publié en 2009 une nouvelle Déclaration sur ses principes et normes environnementales et sociales.⁶⁴

Cette révision était censée renforcer les politiques de la BEI, et de fait, le document contient des améliorations. Il indique, par exemple, que les normes et approches de l'UE s'appliquent aux projets de la BEI où qu'ils soient situés. Il y a quelques déclarations claires et catégoriques, telles que : « la BEI limite ses activités de financement aux projets qui respectent les droits humains et se conforment aux normes sociales de la BEI, basées sur les principes de la Charte des droits

59 Change the lending, not the climate (en anglais uniquement), CEE Bankwatch Network, 2009, p. 5-6. Disponible sur : <http://www.bankwatch.org/publications/document.shtml?x=2207396>

60 Voir <http://www.eib.org/projects/topics/environment/renewable-energy/index.htm>

61 Rapport annuel 2008, BEI, p. 21. Disponible sur : <http://www.eib.org/about/publications/annual-report-2008.htm?lang=-fr>

62 Voir : www.starwoodhotels.com/westin/property/overview/index.html?propertyID=1527.

63 Promoting sustainable development, "Where appropriate". Une étude critique des recommandations sociales de la BEI pour les activités de financement de projet hors UE, 2007, p.5.

64 Déclaration sur les principes et normes environnementales et sociales, BEI, 2009, p.17. Disponible en anglais à l'adresse : www.eib.org/about/news/eib-statement-of-environmental-and-social-principles-and-standards.htm?lang=-en

fondamentaux de l'Union européenne et les bonnes pratiques internationales. La Banque ne finance pas des projets situés dans des pays déclarés « zone interdite » par le Conseil européen pour prétendre au financement de l'UE, en particulier sur motivation de violations des droits humains. De même, la BEI ne finance pas des projets générateurs de conflits ou pouvant intensifier des conflits existants⁶⁵ ».

Cependant, de nombreux passages restent très évasifs, laissant une large marge d'interprétation et trop peu d'engagements contraignants clairs. Le Manuel plus détaillé dont le personnel a besoin pour interpréter la nouvelle stratégie 2009 et la rendre pleinement opérationnelle doit encore être réalisé, plusieurs mois après que les normes aient été publiées. A l'heure qu'il est, le personnel a une marge de manœuvre considérable.

Un élément de la nouvelle politique de la BEI qui est particulièrement obscur est la notion de « viabilité socio-économique » qui est utilisée à plusieurs reprises sans pour autant faire l'objet de définitions ou de présentations adéquates. La nouvelle politique de la BEI stipule que « dans le cas des normes ambiantes, hors UE, appliquer les normes de l'UE à un projet spécifique ne s'avère pas toujours la solution la plus efficiente en termes socio-économiques pour protéger l'environnement naturel et/ou promouvoir le bien-être social ». Un autre exemple est que « des changements approfondis dans la conception peuvent se justifier si les bénéfices socio-économiques apportés par les changements sont plus importants que les coûts. Tout impact résiduel négatif conséquent devrait être, par ordre de préférence, atténué, compensé ou réparé »⁶⁶.

Concernant les normes environnementales que les projets hors UE doivent respecter, le document précise que « la Banque exige de tous les projets qu'ils respectent la législation nationale, et notamment les Conventions internationales ratifiées par le pays hôte, ainsi que les normes de l'UE. Lorsque les normes de l'UE sont plus rigoureuses que les normes nationales, on exigera d'appliquer les normes plus exigeantes de l'UE, lorsque cela est utile et faisable »⁶⁷. Ici encore le test d'utilité et de pertinence n'est pas clarifié. En résumé, ce document semble refléter la « logique économique » qui consiste à transférer les industries sales dans les pays les plus pauvres, logique ouvertement exprimée par Larry Summers alors économiste en chef de la Banque mondiale.⁶⁸

65 Déclaration sur les principes et normes environnementales et sociales, BEI, 2009, p.17. Disponible en anglais à l'adresse : www.eib.org/about/news/eib-statement-of-environmental-and-social-principles-and-standards.htm?lang=en. Citation traduite par nos soins.

66 Déclaration sur les principes et normes environnementales et sociales, BEI, 2009, p.17. Disponible en anglais à l'adresse : www.eib.org/about/news/eib-statement-of-environmental-and-social-principles-and-standards.htm?lang=en. Citation traduite par nos soins.

67 Déclaration sur les principes et normes environnementales et sociales, BEI, 2009, p.16. Disponible en anglais à l'adresse : www.eib.org/about/news/eib-statement-of-environmental-and-social-principles-and-standards.htm?lang=en. Citation traduite par nos soins.

68 Voir en anglais : http://en.wikipedia.org/wiki/Summers_memo.

Encadré 8 : L'usine de pâte à papier de Veracel au Brésil

La stratégie de la BEI en Asie et Amérique latine (ALA) insiste sur la soutenabilité environnementale et le maintien de la présence de l'UE dans les pays ALA via l'IDE et les transferts de technologie. Le projet Veracel au Brésil prouve que la réalisation de ce premier objectif doit être nettement mieux accompagnée et évaluée par la BEI. Ce suivi doit être mené en coopération avec des ONG et des OSC brésiliennes pour assurer la participation de la population locale. La BEI a octroyé deux prêts à Veracel, un consortium brésilien-finnois. Le premier, d'un montant de 30 millions de dollars, couvrait les activités d'une plantation d'eucalyptus pour la période 2001-2004. Il a été suivi d'un autre d'un prêt de 80 millions de dollars qui a servi à la construction d'un site industriel et d'un terminal au Port de Barçaças.

Des groupes sociaux et environnementaux du Brésil ont critiqué le modèle de développement que promeut ce projet, basé sur l'utilisation intensive des ressources naturelles (forêts tropicales, eau, biodiversité) ainsi que la concentration des terres aux mains d'un nombre restreint de propriétaires et la monoculture.

La Mata Atlântica (forêt atlantique) est une forêt tropicale présentant une grande biodiversité, comparable à celle de l'Amazonie. De vastes zones de plantations en monoculture, encouragées par la présence d'entreprises de fabrication de pâte à papier et de papier dont Veracel, ont entraîné une perte de la biodiversité dans cette région. Le gouvernement a interdit les plantations dans les zones couvertes par les forêts primaires, mais des hectares sont toujours parcellés et vendus à Veracel et d'autres.

Les plantations d'eucalyptus, qui est un arbre à croissance rapide, nécessitent une grande quantité d'eau et peuvent réduire les niveaux des réserves d'eaux souterraines. Au sud de l'Etat de Bahia, les communautés ont constaté que de plusieurs rivières, marais et lacs avaient été rapidement asséchés après que des eucalyptus aient été plantés dans la zone. Le Ministère public de l'Etat de Bahia a demandé une enquête sur ce sujet pour février 2009, qui doit encore paraître. L'utilisation par Veracel de produits agrochimiques comme le Roundup, un pesticide, dans les plantations, peut aussi dégrader la qualité de l'eau dans les zones limitrophes.

Les plantations de Veracel conduisent à la concentration de grandes parcelles de terrain dans les mains d'un petit nombre d'entreprises. Dans huit exploitations de Veracel, des conflits avec la population locale au sujet du terrain ont entraîné des occupations de terres. L'un de ces cas est l'occupation de la Fazenda Queimadonha, à environ 10 km de la ville d'Eunápolis, où 8.707 hectares ont été plantés d'eucalyptus. Près de 400 familles liées au Movimento da Luta pela Terra (MLT), un mouvement pour la défense du droit à la terre, ont occupé cette zone. Les contestataires ont expliqué que Veracel avait obtenu ces terrains illégalement. En outre, le MLT et le MST, un autre mouvement national, ont demandé au gouvernement

de l'Etat de Bahia d'enquêter sur l'acquisition des titres de propriété de 20.000 hectares de terrain où Veracel a planté de l'eucalyptus. Le mouvement plaide que ce terrain était censé être réservé pour la réforme agraire.

Lorsque Veracel a démarré ses activités dans le sud de Bahia dans les années 90, on promettait une importante création d'emplois. La direction de Veracel annonçait que 20.000 emplois seraient créés, directement et indirectement. En réalité, l'entreprise a annoncé en 2008 qu'elle ne fournissait que 4.022 postes. Parmi ceux-ci, seuls 764 (19%) sont employés directement par Veracel, les 3.258 (81%) restant étant des employés contractuels ayant moins de droits et une sécurité de l'emploi plus faible.⁶⁹

La BEI se réfère à des recommandations émises par la Commission Mondiale des Barrages, la Revue des Industries extractives et le Conseil FSC (Forest Stewardship Council), mais sans préciser quand et comment la BEI va exiger de ses clients qu'ils les suivent.

Il est prématuré pour dire quelle différence feront les politiques sociales et environnementales de la BEI en 2009, en particulier alors que des directives détaillées sur leur application doivent encore être données au personnel de la BEI. Cependant, le passif de la Banque en matière de mise en œuvre de projet laisse augurer qu'il y a matière à s'inquiéter.

En ce qui concerne les projets de la BEI, la pleine responsabilité de la réalisation de l'étude d'impact environnemental incombe à l'entreprise ou à l'autorité qui gère le projet. Cela crée un conflit d'intérêt et désavantage les communautés locales. La BEI ne contrôle pas assez les études et permis, se remettant presque toujours à ce que produisent le financeur du projet et les autorités nationales.

La BEI approuve parfois des projets avant même que soit achevée l'Etude d'impact Environnementale (EIE) et que les autorités nationales aient approuvé le projet. Un bon exemple est le cas du barrage Gilgel Gibe II en Ethiopie où la construction du barrage a commencé avant que le permis environnemental n'ait été délivré par l'autorité éthiopienne compétente. Ce permis a ensuite été fourni à la Banque comme une simple formalité, pour s'assurer rétrospectivement que tout était en ordre dans les formalités pour le prêt.⁷⁰

Début février 2010, peu de temps après son inauguration, un tunnel de Gilgel Gibe 2 s'est effondré. Les opérations ont été arrêtées pour une durée indéterminée.

Encadré 9 : Les projets Gilgel Gibe en Ethiopie

En 2005, le gouvernement éthiopien a publié un ambitieux Plan national de développement du secteur énergétique sur 25 ans. L'un de ses principaux objectifs était d'exploiter le grand potentiel hydroélectrique du pays, estimé à 45.000 MW. Le gouvernement voulait que l'Ethiopie ait un rôle moteur dans la production énergétique de la région. Plus de 300 sites ont été identifiés pour développer de potentiels futurs projets hydroélectriques.

Gilgel Gibe est le nom d'une série de centrales hydroélectriques dans le bassin de la rivière Omo dans le Sud-ouest de l'Ethiopie. La réalisation des projets doit être entreprise par le EEPCo, l'entreprise publique éthiopienne en charge du service public de l'électricité. Gilgel Gibe I est un barrage de 40 mètres de hauteur qui génère 183 MW. Il est opérationnel depuis 2004. Gibe II est un tunnel de 25km de long qui génère de l'électricité en utilisant le dénivelé entre le bassin créé pour le barrage Gilgel Gibe I et la rivière Gibe. Gilgel III serait le plus gros projet de barrage hydroélectrique de l'Ethiopie, haut de 240 mètres, avec un coût total estimé à 1,5 milliard d'euros. Les 1.870 MW d'électricité que le barrage doit être capable de produire seront entièrement exportés au Kenya. En aval, dans le même bassin, Gilgel Gibe IV et V sont aussi programmés.

Près d'un demi million de personnes seront affectées, dont la majorité vivent en Ethiopie et au Kenya dans des communautés tribales éloignées et marginalisées. En Ethiopie, la plupart des gens vivent au bord de la rivière, et cultivant leur nourriture dans la plaine alluviale. Cette agriculture sera détruite par la construction du barrage. Au Kenya, la région Turkana est une zone semi désertique, et le Lac Turkana est la seule source d'eau potable pour les hommes et les bêtes. La pêche est la principale activité génératrice de revenu pour des centaines de personnes. Retenir l'eau dans des barrages en amont du lac va réduire le niveau de ses eaux de 7



Communautés déplacées autour du réservoir de Gilgel Gibe

69 Impactos socioambientais dos investimentos do Banco Europeu De Investimento na Bahia – Brasil estudo de caso Veracel Celulose, Gambá Grupo Ambientalista Da Bahia, 2008.

70 The Gilgel Gibe affair: an analysis of the Gilgel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia, Counter Balance, 2008. At: [www.counterbalance-eib.org/component?option=com_datagallery/Itemid,86/func,detail/id,44/..](http://www.counterbalance-eib.org/component?option=com_datagallery/Itemid,86/func,detail/id,44/)

à 10 mètres. Cette baisse aura de nombreuses incidences sur la qualité de l'eau, les pêcheries et pourrait favoriser des conflits tribaux. Une campagne de la société civile a été lancée pour arrêter la construction du barrage et sauver la population de la Vallée de l'Omo.

La construction du barrage Gilgel Gibe (zone construite et connue comme Gibe I) a entraîné le déplacement de 1.964 foyers, soit un total de 10.000 personnes. Les communautés déplacées et les communautés de la zone qui ont été réinstallées ont vu leurs conditions de vie se dégrader. Des familles ont été réinstallées sur des zones marécageuses au mauvais rendement agricole. Les personnes déplacées comme les communautés qui ont dû les accueillir ont subi des pertes sans compensation de terrain de pâture, et des conflits ont surgi concernant l'utilisation des terres. Les villageois ont signalé une diminution du bétail et du nombre d'animaux domestiques en général. La production agroalimentaire a augmenté la première année grâce à l'utilisation d'engrais fournis par le projet, mais a décliné depuis. Les sites de réinstallation de la population ne sont pas équipés d'électricité, alors qu'ils sont traversés par des lignes à haute tension. La prévalence de la malaria et de la typhoïde a augmenté autour du réservoir, qui offre des conditions idéales à la prolifération des moustiques.

La BEI a prêté 41 millions d'euros pour Gibe I et 50 millions d'euros pour Gibe II. Mais la Banque n'a pas réalisé d'étude d'impact sur le développement, ni mis en œuvre de mesures d'atténuation, ni obligé l'entrepreneur à respecter les engagements pris dans le cadre du projet. Ni le gouvernement ni la BEI n'ont pris de mesures pour assurer le suivi des personnes déplacées. L'entrepreneur des deux projets est la firme italienne Salini Costruttori S.p.A. Elle a obtenu le contrat pour Gibe II par une négociation directe, sans qu'il y ait eu de procédure d'appel d'offre. C'est contraire aux normes de la BEI. Le Directeur général à la coopération italien a également apporté une contribution de 220 millions d'euros à ce projet. Alors que le Directeur a ignoré ou outrepassé les avis négatifs de sa propre unité technique et du Ministère italien de l'Economie et des Finances, des allégations de mauvaise gestion surgissent et le prêt a fait l'objet d'une enquête par le Tribunal de Rome. L'agence de crédit à l'exportation italienne, la SACE, a refusé d'apporter sa garantie au projet, alléguant l'existence de risques majeurs.

Les études d'impact environnemental réalisées par Salini sont médiocres et incohérentes. En raison de l'absence d'étude de faisabilité et de la mauvaise qualité de l'EIE, le projet Gilbel Gibe a été retardé pendant deux ans à cause de problèmes géologiques rencontrés quand le tunnel a été creusé. Le 10 janvier 2010 le projet est inauguré en grande pompe, en présence du Premier Ministre Meles Zenawi et d'officiels du gouvernement italien. « Il est possible d'accélérer le développement sans polluer l'environnement » déclare Zenawi en coupant le ruban d'inauguration. De semaines plus tard, l'élément central du projet, un tunnel de 26 km de long, s'effondre. On

ne sait toujours pas si l'accident est lié à un nouveau problème géologique ou à la qualité de l'infrastructure.

Malgré ces récents événements qui discréditent encore plus le projet et son promoteur, la BEI semble très intéressée par Gilgel Gibe III et en 2009, elle a soutenu, avec les fonds de l'assistance technique de la Commission européenne « une étude technique et financière de faisabilité » et une nouvelle Evaluation des incidences sociales et environnementales. En 2006, Salini et la EEPCo ont signé un nouveau contrat pour la construction de Gilgel Gibe III, encore une fois sans passer par une procédure d'appel d'offres.⁷¹

Vers des stratégies renforcées et validées en externe

La BEI doit définir des objectifs en matière de développement soutenable, ainsi que des indicateurs et des procédures d'information sur les projets qu'elle finance. En tant qu'outils politiques stratégiques, les Indicateurs de Développement Durable (IDD, tirés du rapport Brundtland) peuvent aider à passer de la théorie générale de la « soutenabilité » à la pratique en combinant des données économiques, sociales et environnementales de façon cohérente. La BEI devrait s'assurer que les IDD soient centraux dans ses politiques, plutôt que d'être de simples « ajouts » à des systèmes centrés sur des mesures statistique, d'évaluation et d'information. Les décisions politiques-clés de la BEI doivent s'appuyer sur ces indicateurs. En outre, la réalisation d'une Etude d'impact environnemental indépendante doit devenir une étape obligatoire du processus d'évaluation de la Banque avant tout examen d'un projet par son Conseil d'administration.

Encadré 10 : projets hydroélectriques en Turquie.

La politique énergétique de la Turquie, fixée par les plans de développement quinquennaux, autorise les entreprises privées à construire, posséder et faire fonctionner des installations de production électrique.

La BEI est sur le point de prêter 135 millions d'euros pour la construction par EnerjiSA A.Ş de huit centrales hydroélectriques sur les rivières Seyhan et Ceyhan. Le groupe EnerjiSA est propriété à 50% du groupe Sabanci et à 50% de la Verbund, des entreprises respectivement turque et autrichienne. Sabanci et Verbund ont signé un accord de coentreprise en mai 2007. Le financement de la BEI concerne uniquement la partie « énergies renouvelables » du programme d'EnerjiSA et complète un plan total de financement mis en place par la Société financière internationale, l'Akbank et la WestLB.

Le projet EnerjiSA consiste en l'implantation de projets hydroélectriques relativement petits. Pris à part, leurs

71 Pour une analyse plus complète du cas Gilgel Gibe, voir en anglais : The Gilgel Gibe affair: an analysis of the Gilgel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia, Counter Balance, 2008. Disponible sur : www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datso/gallery/Itemid,86/func,detail/id,44/

effets sont moindres, mais leurs impacts cumulés pourraient s'avérer importants. Environ 22 km d'habitat lacustre de la rivière Ceyhan seront transformés en réservoirs. EnerjiSA a un système de gestion sociale et environnementale insuffisant, seuls 3 des 10 barrages ont fait l'objet d'une Etude d'impact environnementale et aucune évaluation des impacts cumulés des projets n'a été réalisée. Le rapport de présentation du projet précise que « les études sur la faune et la flore menées à ce jour pour le projet ESIA n'ont révélé aucune espèce en danger, menacée ou rare qui pourrait être affectée »⁷². Cependant, les barrages sur la rivière Seyhan vont affecter la zone de conservation de la biodiversité de Fekete Key, qui est très riche en terme de diversité de la flore et où de nombreuses espèces sont endémiques.

Les incidences sociales de ces projets seront moindres et de nombreux habitants soutiennent le projet de construction des barrages. Mais ils se plaignent d'irrégularités dans la consultation et l'information. Les habitants des villages d'Hacininoglu et de Demirlik, qui seront concernés par les barrages de Hacininoglu et Sariguzel, déclarent « qu'aucune information n'a été donnée aux villageois »⁷³.

Encadré 11 : projet de réhabilitation du pont de Gazela, Serbie.

Avec une population de plus d'un million et demi de personnes et un plan urbain dépassé qui est incapable d'absorber le volume croissant de besoins de transport des personnes et des biens, Belgrade est dans une situation critique en matière de transport. Le Pont de Gazela, qui traverse la rivière Sava, a plus de 30 ans et a besoin de réparations urgentes. Le Pont avait été



Pont de Gazela à Belgrade, où ont été rasées les installations des Roms. La BEI a approuvé un prêt de 25 millions d'euros en mai 2007 pour les travaux de réhabilitation du pont, alors qu'aucun plan de réinstallation des personnes déplacées conforme aux politiques de la BEI n'avait été adopté, et que 175 familles avaient été déplacées.

⁷² Citation traduite par nos soins.

⁷³ Research Report on the EnerjiSA Hydropower Project, Nuri Özbağdatlı, 2009. Citation traduite par nos soins. La documentation de la BEI sur ce projet est disponible à l'adresse suivante : <http://www.eib.org/projects/loans/2007/20070437.htm>

construit pour permettre le passage de 30.000 véhicules par jour en moyenne, mais est aujourd'hui emprunté par plus de 150.000 véhicules quotidiennement. Le projet vise à réhabiliter une autoroute et une bretelle de contournement pour soulager l'engorgement à ce passage.

Le projet a déplacé 178 familles, majoritairement Rom, qui vivent dans des habitats informels sous le pont. En août 2009, près de 114 familles ont été déplacées temporairement dans des logements préfabriqués sur quatre sites des abords extérieurs de Belgrade, et 64 familles ont été ramenées dans leurs villes d'origine dans le sud de la Serbie.

L'Etude d'impact environnemental du projet conclut en disant que « le projet impliquera la relocalisation des personnes affectées par le projet qui vivent illégalement dans des campements temporaires et informels situés sous le pont et dans ses abords immédiats aux deux extrémités (...). Les personnes concernées sont confrontées à une variété d'obstacles dans leur intégration sociale telles que le manque de papiers administratifs en règle, de documents attestant de leur identité de citoyens, d'accès aux services de sécurité sociale, d'éducation et de santé. Différentes familles sont impactées de différentes manières et il faudra qu'une attention particulière soit portée à leur relocalisation pour qu'elle soit gérée de manière efficace »⁷⁴.

Dans sa proposition au Conseil d'administration, le Comité de Direction de la BEI s'est engagé à ce que « la Banque travaille avec les autorités compétentes et les co-financeurs pour s'assurer que cette relocalisation respecte les bonnes pratiques internationales »⁷⁵. Le Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales de la BEI indique que, « avant de donner son accord, le personnel de la Banque doit être en possession d'un cadre/plan de relocalisation satisfaisant »⁷⁶. Néanmoins, la Banque a approuvé et signé le contrat pour la réhabilitation du pont en juillet 2007, avant que le plan d'action pour la réinstallation ne soit prêt.

Le Plan d'action pour la réinstallation n'a pas été discuté avec les personnes concernées avant leur déplacement et a été révélé aux ONG seulement après plusieurs demandes de leur part, en janvier 2010, de nombreux mois après le déplacement des familles. Au moment où nous écrivons ces lignes, la BEI et la BERD, qui est également impliquée dans le projet, n'ont pas encore accepté le Plan d'action pour la réinstallation, parce qu'il ne propose aucune solution à long terme pour le logement ou l'emploi des personnes déplacées. Celles et ceux qui ont été déplacés aux abords de la ville ont signé des baux d'utilisation des préfabriqués qui vont jusqu'à 5 ans. En revanche, la question du logement de ces personnes à long terme s'est limitée à des discussions vagues sur des demandes de logement sociaux à soumettre.

⁷⁴ Citation traduite par nos soins.

⁷⁵ Citation traduite par nos soins.

⁷⁶ Citation traduite par nos soins.

CEE Bankwatch Network et CEKOR ont demandé à la BEI d'être plus active dans la recherche de solutions pour assurer une réinstallation durable des personnes déplacées. Cependant, la BEI a attendu passivement jusqu'ici que le Plan d'action pour la réinstallation soit mis en œuvre et ne s'est pas assurée correctement avec l'emprunteur de ce que les questions sociales seraient traitées de manière cohérente avec ses politiques et engagements. La BEI doit consulter les personnes affectées par le projet et les communautés et vérifier qu'après révision, le Plan d'action pour la réinstallation intègre des engagements assortis d'un calendrier de mise en œuvre pour une réinstallation satisfaisante et durable de tous les habitants potentiellement concernés de Gazela⁷⁷.

Développer des critères d'exclusion et une "liste noire" de secteurs non éligibles

La BEI doit développer des critères d'exclusion clairs pour ses activités d'investissement. La BEI ne peut pas soutenir et financer des projets susceptibles d'aggraver ou de contribuer à alimenter les tensions sociales ou même des conflits armés, à renforcer le changement climatique et la destruction de l'environnement, ou à entraîner des violations des droits humains.

La BEI doit financer des projets d'infrastructure responsables d'un point de vue environnemental et socialement acceptables. Les ressources publiques limitées doivent être consacrées à des projets qui offrent la possibilité de sortir d'un modèle d'exploitation non durable des ressources naturelles et ne participent pas à l'aggravation des inégalités mondiales. La BEI doit adopter une politique de « liste noire » de zones, interdisant tout financement d'opérations dans des zones où l'environnement est encore vierge ou en péril, telles que définies par les institutions internationales ayant autorité en la matière. Cela devrait inclure des organisations comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Haut commissariat aux réfugiés des Nations Unies et l'Union internationale pour la conservation de la Nature, toutes pouvant être considérées comme des « organisations internationales compétentes en la matière » selon la terminologie de l'UE.

La BEI devrait également développer des politiques sectorielles sur le climat et l'énergie, les barrages, la biodiversité, les forêts, la pêche, les industries extractives, l'agriculture durable et les produits chimiques. Elle devrait également établir une « liste noire » de secteurs, excluant les secteurs qui ont eu de façon répétée des impacts nuisibles sur le développement et le climat, principalement le secteur des industries extractives. En outre, tous les financements européens devraient intégrer des critères de respect des droits humains, qui établissent que, si les normes fondamentales ne sont pas respectées, le financement sera stoppé.

⁷⁷ Voir la recherche menée par le CEE Bankwatch Network et le Centre pour l'Écologie et le Développement durable (CEKOR) de janvier 2010. Citation traduite par nos soins.

Droits humains

En 2003 l'ONU a approuvé des Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises. Cette déclaration précise que les sociétés transnationales sont tenues de « promouvoir, respecter, faire respecter et protéger les droits de l'homme (...), et de veiller à leur réalisation (...) dans leurs domaines d'activité et leurs sphères d'influence propres »⁷⁸. Ce concept des sphères d'influence est important à la fois pour les institutions financières publiques et privées dont les fonds peuvent rendre possible des violations des droits humains.

La législation internationale prévoit les concepts de complicité directe et de complicité silencieuse. Dans le premier cas, une entreprise tire des profits directs de violations de droits humains commis par un tiers, alors que la complicité silencieuse est le cas où une entreprise (ou un acteur financier) ne réfère pas de violations de droits humains aux autorités compétentes et n'utilise pas son influence, quelle qu'elle soit, pour empêcher ces violations.

La BEI doit établir une politique opérationnelle claire sur la question des droits humains pour éviter le risque d'être accusée de complicité silencieuse suite à son implication dans des projets dans des pays hors de l'UE. Le simple critère de conformité avec la loi du pays hôte n'est pas suffisant, étant donné le manque de capacité ou de volonté politique de certains pays pour faire respecter et appliquer leurs engagements légaux, nationaux et/ou internationaux, en matière de droits humains.

Si l'on tient compte de ces évolutions du droit international, et de la place importante des droits humains consacrés dans le Traité de l'UE, la BEI devrait :

- Adopter une politique opérationnelle contraignante qui intègre et rende opérationnelles ses obligations en matière de droits humains dans ses pratiques d'évaluation des impacts sociaux. La BEI devrait en particulier inclure une évaluation des impacts sur les droits humains pour chacune de ses opérations, sur la base de modèles existants et innovants permettant de réaliser une telle évaluation. Cette évaluation devrait inclure un examen approfondi du passé des entreprises bénéficiant du soutien de la BEI.
- Inclure dans les contrats de prêts des dispositions et normes qui permettent de s'assurer que les entrepreneurs et sous-traitants du projet respectent les droits humains, et prévoyant le droit de la BEI, en tant que financeur, de suspendre le contrat et d'appliquer des sanctions au cas où ces dispositions ne soient pas respectées.
- Exclure des accords de projets, tels que les accords avec les gouvernements hôtes, des accords de

⁷⁸ Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises, Commission des droits de l'homme de l'ONU, 2003. Voir : <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.Fr>.

vente d'électricité et de partage de la production, et toute clause de stabilisation qui ait une incidence sur la législation en matière de droits humains dans le cadre du projet.

- Interdire catégoriquement tout soutien de la BEI pour des projets dans des zones où des violations de la liberté d'expression et d'autres droits civils et politiques empêchent aux communautés concernées d'exprimer leurs inquiétudes relatives au projet ou de participer à la planification et la mise en œuvre du projet.
- Intégrer, dans toutes les opérations de la BEI, l'obligation de respecter pour toute activité de prêt envisagée les normes fondamentales du travail, par le biais d'une évaluation minutieuse en amont de l'incidence pour les droits du travail, selon les conventions fixées par l'Organisation internationale du travail.

A l'heure actuelle, seuls les citoyens de l'Union européenne peuvent formuler une plainte sur des activités de la BEI auprès du Médiateur européen. Des accords récents entre la BEI et le Médiateur ont octroyé à ce dernier une simple fonction d'appel contre les décisions prises par l'organe interne de gestion des plaintes de la Banque concernant des plaintes déposées par des citoyens non européens affectés par des prêts de la BEI hors de l'UE. La BEI devrait se doter d'un mécanisme de plainte, qui donne un recours égal aux citoyens hors UE qui sont affectés par les opérations de la BEI. Ce mécanisme devrait être pleinement indépendant dans ses tâches d'investigation sur les faits, s'assurer que les activités soutenues par la BEI respectent toutes ses politiques sociales, environnementales et de droits humains, fournir des solutions efficaces aux populations affectées et être en droit d'infliger un ensemble de sanctions aux entreprises clientes, dont celui de les mettre sur une liste noire, et de les empêcher, pour une période donnée, de bénéficier des contrats garantis par la BEI.

Probité financière et évasion fiscale

La fuite de capitaux par le biais de l'évasion fiscale est un problème majeur pour les pays en développement, provoquant des sorties de capitaux qui correspondent à huit fois les rentrées d'aide internationale.⁷⁹ Le revenu fiscal moyen dans les pays à faible revenu correspond à moins de la moitié de ce que les pays de l'OCDE touchent en pourcentage du PIB, et les impôts directs constituent seulement une faible part de leurs recettes fiscales. Il est largement admis, par exemple par le Bureau du Financement du développement de l'ONU, que les pays les plus pauvres doivent collecter des impôts s'ils veulent rendre les Etats efficaces et créer les conditions d'une réduction soutenue de la pauvreté.

Cette évasion fiscale se concrétise principalement par des sur ou sous-facturations délibérées réalisées

79 Global Financial Integrity: Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002-2006, Center for International Policy, 2009. Disponible en anglais sur : www.gfip.org/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=11&Itemid=75.

entre filiales, et les transferts de pertes et profits entre les entités légales pour minimiser l'exposition à l'imposition.⁸⁰ Des problèmes surgissent lorsque la sur/sous-facturation devient un instrument utilisé pour fixer des prix artificiellement hauts ou bas pour minimiser l'imposition. Dans un sondage réalisé auprès de 476 multinationales, près de 80% d'entre elles ont admis utiliser la sur/sous-facturation comme tactique principale de leur gestion de l'imposition.⁸¹

L'UE a fait ces dernières années une série d'annonces sur cette question et le G20 a également convenu de mesures. En 2008, le Conseil européen s'engageait à « mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal » et à « améliorer la coopération internationale en matière fiscale (...) et développer des mesures pour assurer la mise en œuvre effective des principes susmentionnés ». Ces principes sont « la transparence, l'échange d'information et la concurrence loyale en matière fiscale ». Le Conseil a ajouté qu'« il [était] nécessaire d'inclure dans les accords correspondants conclus par les pays tiers avec la Communauté et les Etats membres (...) une disposition spécifique sur la bonne gouvernance en matière fiscale »⁸².

Ces principes ont été ratifiés par le Parlement européen. Dans un rapport sur la fraude fiscale, il mentionne que l'Europe devrait faire de l'élimination des paradis fiscaux dans le monde entier une priorité. Il invitait le Conseil et la Commission « dans leurs négociations sur des accords commerciaux et de coopération avec les gouvernements de paradis fiscaux (...) de les persuader d'éliminer les dispositions et pratiques fiscales qui encouragent la fraude et l'évasion fiscale »⁸³.

Malgré tout, la BEI a prêté ces 5 dernières années 5,66 milliards d'euros à des grandes banques du Royaume Uni, de la France et des Pays Bas qui utilisent les paradis fiscaux. 210 millions d'euros supplémentaires de fonds de la BEI ont été concédés à des fonds d'investissement africains basés dans des paradis fiscaux, notamment à l'île Maurice. En outre, certains des plus grands projets d'infrastructure financés par la BEI au nom du développement ont des liens étroits avec les paradis fiscaux, ce qui est également le cas de certains intermédiaires financiers ayant bénéficiés des prêts globaux de la BEI.⁸⁴

La BEI a réalisé quelques avancées bienvenues pour s'assurer qu'elle ne favorisait pas l'évasion fiscale et d'autres formes d'évasion de capital, mais ce n'est pas

80 Taxation and Finance for Development, SOMO, 2008, p. 8. Disponible en anglais à : http://somo.nl/publications-en/Publication_2955/view.

81 Les paradis fiscaux, Chavagneux C. et Palan R., 2007, p. 65.

82 Economic and Financial Affairs European Council meeting, 2008. Disponible en anglais à : www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/100339.pdf. Citations traduites par nos soins.

83 Stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale, Parlement européen, 2006. Voir : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5597642¬iceType=null&language=fr>.

84 Flying in the face of development. How European Investment Bank loans enable tax havens, Counter Balance/EURODAD, 2009. Voir : www.counterbalance-eib.org/component?option=com_datagallery&Itemid,98/func,detail/id,119/.

suffisant. La BEI a mis à jour ses politiques sur la fraude et la passation de marché, indiquant qu'elle souhaitait adopter une ligne plus stricte vis-à-vis de ses clients établis dans des zones à la juridiction suspect.⁸⁵ La BEI n'a refusé que quatre projets sur base de suspicion de pratiques d'évasion fiscale. Cela montre ce qu'il est possible de faire, mais ne représente que la partie immergée de l'iceberg. D'autres clients comme Lundin holdings, un des actionnaires de la mine de Tenke Fungurume en RDC, est basé aux Bermudes, ce qui n'est probablement pas cohérent avec les politiques de lutte contre l'évasion fiscale.

Sous la pression du G20, de Counter Balance et d'autres, la BEI a révisé sa politique à l'été 2009. A présent, les sociétés établies dans les pays figurant sur la « liste grise » de l'OCDE doivent déplacer leur siège avant de signer le contrat. Il y a également une clause dans le contrat stipulant que, si un état rejoint la « liste grise » après signature du contrat, la société qui y est établie est obligée de déplacer son siège ou de rendre les fonds.

Cependant, les politiques révisées de la Banque sont toujours insuffisamment claires et les procédures de mise en œuvre ne sont pas assez strictes.⁸⁶ La Banque ne devrait pas se contenter de se reposer sur la liste très incomplète de l'OCDE, l'auto-dénonciation de ses sociétés clientes et une enquête limitée menée par le personnel de la BEI. L'OCDE a aujourd'hui sorti de sa liste noire toutes les juridictions douteuses, même si elles se sont contentées de signer 12 accords bilatéraux non contraignants de partage des informations avec d'autres territoires similaires. Ce sont tout sauf des indicateurs de réussite, puisque cela ne fait aucune différence pour la grande majorité des pays en développement.⁸⁷ La BEI devrait développer sa propre grille d'analyse, plus sévère, pour déterminer si les sociétés versent les contributions adéquates dans les pays où elles opèrent. Cela demandera que les sociétés fassent des révélations sur leurs profits, pertes et contributions fiscales par pays. Concernant l'approche de la Banque pour empêcher ses bénéficiaires d'opérer depuis des centres offshore, une liste plus rigoureuse que celle de l'OCDE déterminant les juridictions mises sous surveillance ou interdites devra être adoptée telle qu'elle a été demandée récemment par le Parlement européen.⁸⁸ L'index de classement des pays

85 La BEI publie sa politique intérimaire révisée sur les centres financiers offshore, BEI, août 2009. Voir : <http://www.eib.org/about/news/eib-publishes-interim-revised-policy-on-offshore-financial-centres.htm>. Voir également en anglais le communiqué de presse de Counter Balance, Counter Balance asks the EIB to do more and soon on cracking down tax havens, août 2009. www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datagallery/Itemid,98/func,detail/id,120/.

86 Un enfer pour le développement : Comment la Banque européenne d'investissement cautionne les paradis fiscaux, Counter Balance/EURODAD, 2009. Voir : <http://www.amisdelaterre.org/-BEI-et-paradis-fiscaux-.html>

87 Tax Information Exchange Agreements, Réseau mondial pour la justice fiscale, 2009. Disponible en anglais sur : www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf.

88 Résolution du Parlement européen du 20 janvier 2010 sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE („Accord de Cotonou“). Voir : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0004+0+DOC+XML+V0//FR>

en fonction du respect du secret bancaire pourrait servir de base au développement de cette liste plus poussée.⁸⁹

Prêts globaux : des chèques en blancs pour les intermédiaires financiers

Près d'un tiers des financements de la BEI se font sous forme de prêts globaux. Ce sont des prêts que la BEI octroie à des banques privées ou des agences publiques, non pas pour des projets spécifiques, mais pour augmenter leur propre capacité de prêt.

La BEI finance donc des projets en sous-traitance, avec une capacité très limitée de savoir comment cet argent est utilisé et si cette utilisation contribue aux objectifs de la Banque. En principe, il peut être positif de déléguer au terrain la prise de décision sur la destination de l'argent, mais la BEI prend un grand risque en sous-traitant l'évaluation de projet pour des prêts globaux.

Dans une tentative de minimiser ces risques, la BEI finance principalement de grands groupes financiers internationaux, parce qu'ils sont en mesure de fournir des références attestées pour des prêts globaux. Mais la BEI ne soutient pas suffisamment les banques locales ou d'autres intermédiaires financiers des pays dans lesquels l'activité économique sera réalisée.⁹⁰ C'est contraire au principe de « souveraineté » qui est largement reconnu comme la seule manière de générer un développement économique suivi. Cela permet aussi d'éviter que les profits bancaires ne soient pas régulièrement rapatriés hors d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, enrichissant les actionnaires européens plutôt que les groupes concernés appauvris.

Encadré 12 : les grandes banques européennes qui ont bénéficié de prêts globaux de la BEI en 2008-2009

Bénéficiaire	Nombre de prêts de la BEI accordé au cours des 5 dernières années	Total en €
Barclays Bank	9	1,5 milliard
Royal Bank of Scotland	4	813 millions
PNB Paribas	8	1,6 milliard
Société Générale	10	1,55 milliard
ING	1	200 millions

Source : EIB Project Database.

En Zambie, le dirigeant de la plus grande association d'affaires du secteur privé du pays a exprimé des inquiétudes sur le fait que les activités de financement multilatéral y favorisent les priorités économiques du Nord, sans reconnaître la réalité de plus petits entrepreneurs sur le terrain. Selon lui, les activités de financement aux petites et moyennes entreprises (PME)

89 Financial Secrecy Index, 2009. At: www.financialsecrecyindex.com/2009results.html.

90 Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître, p. 130.

sont abordées avec la logique : « de quoi a besoin l'UE et comment peut-on promouvoir ce type d'activités dans des endroits comme la Zambie ? Il y a un fossé énorme entre ce que l'UE et la Zambie pensent être les priorités pour le développement ».

Les lignes directrices de la BEI précisent qu'elle doit examiner la « solidité financière (...) [de la banque intermédiaire et] sa capacité à orienter rapidement les fonds de la BEI vers la clientèle visée par le prêt global ». Le personnel de la BEI est censé ausculter les « méthodes d'évaluation de ce type de projets, méthodes de contrôle et de suivi des emprunteurs et des projets », mais ces lignes directrices ne spécifient pas clairement comment cela doit être réalisé.⁹¹

Il y a évidemment eu des problèmes par le passé. La Cour des comptes européenne a estimé que la BEI n'avait pas toujours reçu des preuves suffisantes de la part des intermédiaires financiers et promoteurs concernant le respect des normes environnementales. Cela a été le cas pour deux projets (engrais au nitrogène et produits pharmaceutiques) repris dans la liste des secteurs nécessitant une description détaillée et une analyse des mesures environnementales prises. Le suivi environnemental réalisé par la BEI se limitait à une vérification des documents, ce qui ne constitue pas un exercice de suivi environnemental complet. Pour les opérations assumées par les intermédiaires, les contrats de financement et les dispositions pratiques ne devaient pas faire l'objet d'un suivi environnemental par les intermédiaires financiers après que le projet ait été examiné et approuvé.⁹²

Il semble y avoir quelques exemples positifs, comme le projet de soutien de la BEI à des PME tunisiennes via un prêt de 200 millions d'euros à 5 banques locales. Mais en général, la BEI semble cumuler le pire des deux mondes : le volume de ses transactions et ses procédures impliquent que ce soient principalement des grandes banques multinationales qui sollicitent ses prêts, ce qui veut dire qu'elle est très éloignée des décisions prises sur le terrain pour l'affectation de l'argent. Cela pourrait être pallié par une évaluation de la BEI des incidences sociales et environnementales de la banque locale et d'autres mécanismes, mais la BEI n'a pas la capacité de le faire correctement.

Encadré 13 : prêts globaux : le trou noir dans les activités de prêt de la BEI.

Les prêts globaux accordés à des intermédiaires restent l'un des mécanismes financiers les plus opaques utilisés par la BEI pour transférer ses fonds aux PME, tant dans l'UE que dans les pays partenaires. Une part significative des prêts de la BEI transitent par des intermédiaires

financiers, cependant la BEI n'a pas réussi jusqu'ici à améliorer le respect des contraintes environnementales, sociales et des droits humains par ces institutions financières, ou elle n'a pas su introduire les procédures de suivi nécessaires pour vérifier que les opérations soutenues par ces intermédiaires financiers contribuaient réellement à la réduction de la pauvreté et au développement durable dans les pays en développement, en cohérence avec les objectifs généraux de l'UE.

Ce défaut (qui inclut un manque de transparence sur l'utilisation des prêts globaux par les intermédiaires financiers) semble se vérifier chez les intermédiaires financiers à la fois publics et privés, comme on le voit dans les cas suivants.

En 1997, la BEI a prêté 40 millions d'euros au Credito Andino de Fomento (CAF, la banque sous-régionale de développement de la région andine) pour financer des projets de moyenne envergure pour améliorer la pénétration européenne dans les 5 pays du Pacte Andin. En 2005, le Conseil de la BEI a octroyé un nouveau prêt global de 40 millions d'euros pour soutenir les projets éligibles et aider le CAF à diversifier ses sources de financement. Des groupes de la société civile d'Amérique latine ont dénoncé l'accès limité aux informations relatives aux opérations financées par ce prêt.⁹³ Bien que le CAF dispose de mécanismes de vigilance sociaux et environnementaux inadaptés par rapport à ceux d'autres IFI, le soutien de la BEI n'a pas été lié à un renforcement de la transparence et des efforts fournis par le CAF pour correspondre aux normes. En outre, le suivi ex-post mené par la BEI s'est limité à une évaluation globale dans des termes généraux des interventions soutenues, sans examen spécifique des résultats pour le développement liés aux opérations individuelles.

Dans le cas d'un prêt global de 75 millions d'euros que la BEI a octroyé à la Bank Hapoalim (l'une des plus importantes banques d'Israël), le manque de transparence concernant l'utilisation du prêt a fait surgir fin 2006 des inquiétudes similaires au sein de la société civile. Le but premier du Prêt Global Hapoalim était de fournir du financement long terme à des petites et moyennes entreprises du secteur privé israélien, en particulier dans les secteurs de l'industrie, des services et des infrastructures. Des groupes de la société civile redoutaient que la BEI puisse soutenir des projets controversés via des intermédiaires actifs en Cisjordanie. Une recherche sollicitée par Counter Balance à des chercheurs indépendants dans le pays a révélé que ces dernières années, la Bank Hapoalim avait soutenu à plusieurs reprises à la fois les grandes entreprises de construction israéliennes qui opèrent dans les territoires occupés de Cisjordanie et des projets de construction et d'expansion des colonies, mais également des PME israéliennes actives dans ces mêmes colonies.⁹⁴ Il

91 TLe cycle de projet à la Banque européenne d'investissement, 2001, p. 6. Voir : www.eib.org/projects/publications/project-cycle.htm.

92 Les activités bancaires couvrant le bassin méditerranéen dans le cadre du programme meda et des protocoles antérieurs, Cour des comptes européenne (2009), p.15. Disponible sur : <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2434299.PDF>.

93 Caso de acceso a la información pública sobre fondos BEI con un énfasis en obras de infraestructura, vía BID y CAF, M'Biguá, 2009.

94 Information Concerning the involvement of Bank Hapoalim in Financing Occupation-Related Commercial Activity, Coalition of Women for Peace, 2009.

faut souligner que ces colonies violent directement le droit international, tel que l'ont déclaré l'ONU et l'Union européenne.⁹⁵ Le fait que l'argent soit fongible, additionné au manque d'information publique concernant les opérations spécifiques que la Bank Hapoalim cherchait à soutenir avec le prêt global de la BEI, a soulevé de sérieuses suspicions sur une potentielle complicité de la Banque par son soutien à des activités qui violent le droit international. On ne sait pas, comme c'est le cas pour la majorité des opérations soutenues par la BEI, si une quelconque clause sociale ou de respect des droits humains a été prévue dans les contrats financiers avec les bénéficiaires (ici avec l'intermédiaire financier privé).

En réponse à des questions répétées de la part de la société civile, dont des membres de Counter Balance, la BEI a annoncé en janvier 2010 que l'argent du prêt n'avait jamais été versé et que le prêt avait finalement été annulé. Bien que la décision ait été saluée par les personnes concernées, la Banque n'a toujours rien communiqué des raisons de sa décision et ni de son attention aux normes environnementales, sociales et de droits humains du partenaire financier particulier impliqué.

La BEI doit reconsidérer son objectif d'augmenter de 50% son portefeuille de prêts globaux entre 2008 et 2010. Elle doit s'assurer que les intermédiaires qu'elle soutient signent des accords garantissant qu'ils s'engagent à appliquer les conventions dans leurs prêts pour assurer la protection de l'environnement et les intérêts des populations locales. Elle doit également envisager d'urgence le soutien d'un autre genre d'intermédiaires financiers.

Soutenir des intermédiaires financiers implantés localement, mais surtout des intermédiaires contrôlés depuis l'étranger, dans le contexte actuel extrêmement libéralisé qui favorise les mouvements de capitaux et les services financiers, peut facilement dériver vers le rapatriement à tout moment des profits et de l'épargne locale, augmentant la fuite des capitaux des pays pauvres vers les pays riches. Ceci s'oppose à la logique de l'APD. Plutôt que de soutenir des banques européennes ou transnationales, il vaudrait mieux aider les intermédiaires régionaux ou nationaux, notamment les mutuelles et coopératives. Celles-ci sont plus à même de financer le développement depuis la base. Plus spécifiquement, les mécanismes d'aide au développement européens devraient soutenir le développement d'intermédiaires financiers locaux solides, qui se consacrent avec sérieux aux services financiers à destination des plus démunis ou qui soutiennent des initiatives de développement durable. Par exemple les institutions de micro-finance, les banques rurales, les mutuelles, les coopératives, les mécanismes de financement éthique, vont plus probablement financer le développement depuis la base. Ces organismes devraient bénéficier d'une plus

grande considération afin d'aider leur création et vraisemblablement une prise de participation pour une période donnée si nécessaire.

Tous ces intermédiaires locaux devraient compter parmi leurs objectifs principaux le développement durable, la réduction de la pauvreté ou la fourniture de services aux plus démunis. Ils devraient agir en contribuables responsables en respectant, dans les faits et dans l'esprit, les normes et législations fiscales du pays. Cependant, dans tous ces cas, un suivi et une évaluation environnementale, sociale ainsi que du développement sont indispensables, de même qu'une analyse coût-bénéfice des potentielles interventions directes visant les mêmes objectifs de développement long-terme.

Vers une responsabilité des entreprises assortie de sanctions

Les accords de projet devraient intégrer des clauses explicites décrivant les résultats positifs espérés en matière de développement, associés aux opérations soutenues. Ces incidences devraient être connectées de façon inhérente avec le cœur du projet et ne pas inclure de mesures correctrices de réserve (telles que des interventions sociales supplémentaires mises en œuvre par les bailleurs du projet pour atténuer les impacts sociaux et environnementaux). L'obtention de ces résultats précis et spécifiques au projet en matière de développement (par exemple, le nombre d'emplois créés, l'augmentation du revenu par habitant, l'amélioration du niveau de vie et de la sécurité dans la zone du projet etc.) devrait être contraignante dans l'accord de projet, pour qu'en cas d'échec, la responsabilité incombe aux financeurs du projet, à cause de leur mauvaise gestion ou leur incapacité à atteindre les objectifs fixés.

Dans le cas de grandes installations de production électrique par exemple, les résultats escomptés sur lesquels la BEI pourrait insister pour que les promoteurs du projet acceptent de les intégrer, pourraient notamment être :

- connecter X millions de foyers au réseau électrique domestique et garantir un approvisionnement continu à des prix abordables,
- garantir l'approvisionnement en électricité à des taux subventionnés pour les écoles, hôpitaux et PME locaux.
- s'assurer qu'un certain pourcentage des revenus est destiné à l'investissement local, régional et national.
- donner aux citoyens locaux et nationaux la possibilité de s'impliquer activement et s'informer des décisions d'affectation des revenus tirés du projet.⁹⁶

95 Parmi d'autres résolutions de l'ONU, voir la résolution A/RES/51/133 : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/772/04/PDF/N9777204.pdf>. Pour un aperçu des positions de l'UE sur cette question, voir en anglais : http://ec.europa.eu/external_relations/mepp/eu-positions/eu_positions_en.htm.

96 Pour plus de détails sur cette approche, voir l'article Conrad's Nightmare: the World's Biggest Dam and Development's Heart of Darkness, Counter Balance, 2009, p. 19. Sur : http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datso/gallery/Itemid,98/func,detail/id,128/

Les engagements à limiter les dégâts environnementaux et sociaux associés aux projets doivent également être rendus publics. Il faudra que soit menée, de façon transparente et ouverte aux personnes concernées, une vérification externe que les engagements à atteindre ces objectifs auront été respectés.

Un des principes des politiques de coopération de l'UE est la bonne gouvernance et le respect de la loi des pays destinataires. La BEI, qui est censée appuyer les politiques de coopération de l'UE, continue de soutenir des projets qui directement ou indirectement sapent la bonne gouvernance et le respect de la loi. Des projets comme le barrage Gilgel Gibe II et la mine Tenke Fungurume sont des exemples pour lesquels des contrats ont été accordés sans appels d'offre de marché respectueux de la concurrence.

Les prêts de la BEI sont normalement délivrés en euros ce qui peut compliquer le remboursement pour les emprunteurs lorsque la monnaie locale dans laquelle ils perçoivent leurs revenus se déprécie devant de l'euro, comme cela fut le cas pour la plupart des monnaies ces deux dernières années. Dans des cas exceptionnels, la BEI prête dans d'autres monnaies fortes et très rarement en monnaie locale dans des projets de soutiens aux PME.⁹⁷ Cette pratique devrait être étendue.

La BEI n'est pas à la hauteur des normes d'autres institutions internationales, ni des bonnes pratiques naissant dans les cercles officiels ou la société civile. L'élément de comparaison le plus significatif pour la BEI est la Société financière internationale (SFI), qui est la branche pour le secteur privé de la Banque Mondiale. Critiquée depuis longtemps pour ses normes inadéquates, la SFI a procédé à une série d'améliorations ces dernières années. Celles-ci concernent les politiques de protection et l'évaluation des résultats de ses prêts.⁹⁸

La Charte de Finances Responsables publiée par Eurodad en 2008, après consultation de différents experts et parties concernées, va plus loin en offrant un modèle aux institutions financières publiques. Elle propose une série de recommandations sur :

- A. les conditions et dispositions techniques et légales
- B. la protection des droits de l'homme et de l'environnement
- C. le consentement des populations et la transparence
- D. les passation de marché.⁹⁹

97 Les prêts sont octroyés, lorsque c'est possible, en monnaies locales dans la zone ACP, respectant ainsi les dispositions de l'Accord de Cotonou, qui autorise la Banque à porter le risque de change sur les monnaies locales, notamment pour soutenir les PME. La capacité des IFI à fournir, dans certaines circonstances, des financements en monnaie locale est une plus value importante pour répondre aux attentes des PME et d'autres entreprises n'ayant pas ou peu de revenus en monnaies étrangères. Les opérations en monnaie locale ont représenté l'équivalent de 207,6 millions d'euros pour 23 opérations dans les monnaies suivantes : Franc CFA, peso dominicain, dollar fidjien, shilling kenyan, ouguiya mauritanien, franc rwandais, rand sud-africain et shilling ougandais.

98 Voir, par exemple, en anglais : www.ifc.org/results.

99 Charte de Finances Responsables, Eurodad, 2008. Disponible sur : <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2060&&LangType=1036>

Le co-financement avec d'autres banques est-il efficace ?

La BEI déclare à présent qu'elle « peut accepter d'appliquer les normes d'autres institutions financières internationales, tant qu'elles sont équivalentes aux exigences de la BEI ». Cela peut s'appliquer dans des projets en co-financement avec d'autres institutions telles que la Banque mondiale. Des mécanismes conjoints d'approbation sont mis en place avec d'autres bailleurs. Et il y a un débat en cours autour d'une « confiance mutuelle », impliquant que les différentes banques co-finançant un projet ne mènent pas chacune une évaluation du projet. Au lieu de ça, elles reconnaîtraient et se baseraient sur l'approbation du projet par d'autres institutions internationales. La BEI se fonde déjà sur des études techniques et sectorielles menées par la Banque mondiale.

En principe, ces accords conjoints et la reconnaissance de l'approbation par d'autres sont des avancées positives puisqu'ils permettent de réduire la confusion, les doublons et les coûts de transaction pour le pays bénéficiaire. Cela fait partie d'une proposition pour une approche européenne améliorée et mieux planifiée de sa coopération financière internationale, qui pourrait permettre d'économiser entre 3 et 6 milliards d'euros par an. Cependant, si cette évolution n'est pas bien menée, cela pourrait aussi diluer les responsabilités. Il importe que tout travail conjoint de ce type soit réalisé dans le respect des normes les plus strictes des différentes agences participantes. Et une analyse préalable montre que la co-décision dans l'approbation de projets peut prendre jusqu'à trois fois plus de temps et d'énergie que si le processus était mené par une seule agence.¹⁰⁰ Ces coûts pourraient néanmoins s'avérer provisoires, le temps que les organisations développent des procédures et approches communes.

Pour l'instant, la BEI fait trop peu de co-financement et cela ne progresse pas vite. Si l'on se penche sur le cas des pays ACP et des PTO, l'évaluation externe 2009 a révélé que, sur les 26 projets soutenus en 2008, 13 ont été co-financés avec des institutions internationales de financement du développement et des donneurs bilatéraux ou multilatéraux.¹⁰¹

Le co-financement se développe peu avec d'autres agences de financement, mais quelques accords existent avec la BEI. Elle est censée co-financer « de façon systématique » avec la BERD dans les pays où les deux sont actives, comme en Asie centrale. Cependant, ce n'est pas le cas dans tous les pays. La BEI a aussi des accords avec la Banque Mondiale, la Banque inter-américaine de Développement et la Banque africaine de développement, ainsi que la KfW et l'Agence française du développement. Ces protocoles d'accord (MoU) avec d'autres institutions financières internationales constituent une avancée notoire, mais n'ont pas débouché jusqu'ici sur des résultats significatifs. Il est inquiétant de constater

100 Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directorate Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître.

101 Facilité d'investissement - Rapport annuel, BEI, p. 11.

que certains responsables concernés semblent ignorer jusqu'à leur existence.¹⁰² La BEI doit trouver des moyens de changer ses procédures et pratiques pour encourager le co-financement, tout en s'assurant que les normes sont respectées.

Le président de la BEI, Philippe Maystadt, se fait le chantre d'un processus de « délégation réciproque » pour faire progresser cette question. Il présente cette initiative comme « la mise au point d'une démarche commune en vue d'harmoniser les procédures et de déléguer, partiellement ou entièrement, l'instruction et le suivi des projets »¹⁰³.

Avec cette approche, une institution financière meneuse se chargera de l'instruction et du suivi du projet au nom de toutes les banques parties. Réduire la répétition dans les dialogues et analyses environnementales, sociales, fournisseurs et sectorielles peut générer un gain de temps et d'énergie important tant pour les emprunteurs et les prêteurs. Cependant, cela peut seulement être réalisé si les banques analysent et valident les procédures et pratiques des autres, de sorte qu'elles puissent s'y fier. Pour réussir, la confiance mutuelle doit déboucher sur une harmonisation par le haut des procédures et bonnes pratiques, plutôt qu'une concurrence à la baisse, qui compromettrait les approches entreprises par les institutions meneuses. Et ce n'est que grâce à une harmonisation par le haut que les parlements et les groupes de la société civile seront persuadés que la « confiance mutuelle » ne sabote pas les efforts vers des résultats et une meilleure responsabilité.¹⁰⁴ La position de la BEI à ce sujet n'est pas claire: il y a deux ans, son président Philippe Maystadt a déclaré aux ministres des finances européens qu'il était inquiet de la concurrence des banques chinoises et voulait s'assurer que sa banque ne posait pas des « conditions excessives »¹⁰⁵.

Suivi et évaluation

La nécessité de suivre les avancés du projet et de publier des évaluations de résultats est largement admise. Elle est également reconnue par la Déclaration du Forum de Paris sur l'Efficacité de l'aide et dans le Consensus européen pour le développement, qui précise que « l'approche de la Communauté sera fondée sur des indicateurs de résultats et de performance ».

Néanmoins, le suivi et l'évaluation de projets menés par la BEI hors UE sont limités et partiels. Le site internet de

102 Le Bureau du Caire de la Banque africaine de développement n'était pas au courant de l'existence du protocole d'accord (MoU). Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître.

103 Discours de M. Philippe Maystadt, président de la BEI, à la séance annuelle du Conseil des gouverneurs, juin 2009, p. 6.

104 Déclaration de Reality of Aid lors de la présentation des conclusions du 3ème Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement. Disponible en anglais sur : http://betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=228&Itemid=2.

105 EIB accuses Chinese banks of undercutting Africa loans, Financial Times, novembre 2007. Voir : www.ft.com/cms/s/0/added3c2-7f4e-11db-b193-0000779e2340.html?ncllick_check=1

la BEI présente peu d'évaluations de son travail en Asie, Afrique et Amérique Latine. La seule à avoir été publiée ces deux dernières années est une évaluation qui porte sur des projets d'eau et d'assainissement réalisés jusqu'à fin 2007. Avant cela, on trouve deux évaluations générales, publiées en 2006.¹⁰⁶

D'autres rapports de la BEI contiennent des éléments limités d'évaluation. Par exemple, le rapport annuel de la Facilité d'Investissement 2008 mentionne que « le portefeuille de la FI se caractérisait par une concentration sur des opérations à profil de risque dit « satisfaisant » ou « acceptable », ces dernières étant majoritaires »¹⁰⁷. Mais il y a très peu d'informations ou de données qui corroborent ces avis.

Un sondage électronique mené auprès du personnel de la BEI en 2009 révélait que 52% du personnel opérationnel et 66% des experts techniques estiment que les contraintes de temps affectent souvent ou très souvent leur capacité d'accompagnement et de suivi des projets. Le personnel souligne que la pression pour atteindre les objectifs d'augmentation de la productivité mesurée par le nombre d'opérations signées par membre du personnel, ne leur laisse pas d'autres choix que de diminuer le suivi.¹⁰⁸

L'évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement mentionné ci-dessus révèle que « les 11 projets évalués étaient tous conformes aux objectifs de développement formulés par l'Union européenne et, dans la plupart des cas, ont contribué de façon notable à la réalisation des OMD ». De plus, « ils allaient dans le sens des priorités des pays partenaires et étaient aussi en totale adéquation avec les objectifs des mandats et politiques de la BEI ». Et « la progression de la demande en eau et l'amélioration de la politique tarifaire et de l'efficacité opérationnelle ont en effet influé de façon positive sur les performances de ces projets ». Pour une minorité de projets, « l'impact économique a été moins bon que prévu en raison de la médiocrité de la mise en œuvre, des faiblesses sur le plan institutionnel, de l'incapacité à mieux utiliser les ressources et des augmentations tarifaires peu satisfaisantes ». Globalement, en terme d'efficacité, les propres évaluateurs de la BEI ont révélé que « suit à une mise en œuvre médiocre, ayant entraîné des dépassements de budget et des retards, et de la réalisation d'une partie seulement des objectifs visés, la plupart des projets évalués ont obtenu une appréciation négative »¹⁰⁹.

De cette seule et unique évaluation des activités de la BEI hors UE de ces dernières années, nous tirons un

106 Rapports d'évaluation, BEI, 2010. Voir : <http://www.eib.org/projects/evaluation/reports/index.htm>.

107 Facilité d'investissement - Rapport annuel 2008, p. 60.

108 Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître, p. 91.

109 Évaluation des activités de financement de la BEI dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en dehors de l'Union européenne, BEI, juin 2009. Disponible sur : <http://www.eib.org/projects/publications/evaluation-of-eib-financing-of-water-and-sanitation-projects-outside-the-european-union.htm>

bilan en demi-teinte. Cela révèle la nécessité indubitable de réaliser des évaluations plus nombreuses, plus régulières et plus complètes. Sans cela, les membres du Conseil, les parlementaires et contribuables ne peuvent déterminer si la BEI fait bien son travail de gardien des finances publiques et si ses objectifs seront atteints.

En septembre 2009, la BEI a introduit une nouvelle procédure d'évaluation.¹¹⁰ Elle stipule que le département d'évaluation de la Banque « évalue, de façon indépendante et systématique, les opérations du secteur public et du secteur privé soutenues par tous types de ressources financières, ainsi que les politiques et stratégies en rapport avec ces opérations ». Il reste à voir si ce sera effectivement le cas.

En 2009, le Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne) a également commandé une évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI. L'appel d'offre pour la réaliser a été remporté par le cabinet de consultance danois COWI, une entreprise impliquée dans des projets d'infrastructures dans le monde entier. Les évaluateurs ont visité plusieurs pays dans lesquels la BEI développe des activités, mais ils ont été globalement incapables de mener des visites de terrain et des évaluations détaillées.

Au Laos, les évaluateurs ne sont pas allés visiter le projet controversé de barrage Nam Theun II et se sont contenté d'examiner des documents transmis par la BEI, des publications disponibles sur Internet dont le site officiel du projet créé par la Banque mondiale, et des entretiens avec des membres du personnel de la BEI travaillant sur le projet. Cette évaluation « n'inclut pas une analyse des incidences sociales et environnementales du projet »¹¹¹.

Au Brésil, les consultants ont eu 6 jours de visite de terrain pour examiner le portefeuille de la BEI qui y totalise 1,6 milliard d'euros. Les consultants sont généralement impressionnés par le portefeuille de la BEI au Brésil. Ils mitigent leurs conclusions en disant qu'« une analyse plus poussée de l'impact environnemental des opérations de la BEI devrait néanmoins déterminer si les opérations de financement de la BEI mettent en péril d'une manière ou d'une autre les objectifs de l'UE en matière d'environnement et de développement durable »¹¹².

Assistance technique : à qui profite-t-elle, faut-il l'étendre ?

La BEI consacre pour l'instant un budget limité à l'assistance technique (AT), provenant principalement de la Commission européenne. Le financement de l'AT dans les pays ACP est issu du cadre de Cotonou, le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures et la

Facilité ACP-UE pour l'eau.¹¹³ De nombreux responsables déclarent que la BEI a besoin de financements supplémentaires pour l'assistance technique, qui permettraient à la Banque de soutenir des projets plus complexes de renforcement des capacités des autorités publiques et des entreprises privées clientes. Confier plus d'AT à la Banque n'est cependant pas la bonne direction à prendre, le volet international étant déjà trop gourmand en AT. Grosso modo un tiers de l'Aide publique au développement part sous cette forme.¹¹⁴

Les résultats de la BEI avec le financement de l'assistance technique sont très mitigés. Plus généralement, l'histoire de la coopération au développement est entachée de tentatives avortées d'utiliser l'assistance technique pour solutionner des problèmes stratégiques. Une série d'importantes études menées par le PNUD a soulevé des inquiétudes concernant l'assistance technique, connue aussi comme Coopération technique (CT). Elles ont révélé, par exemple, que « l'historique de la capacité de la CT à mener à bien ses missions de développement est, au mieux, problématique. Il a été argumenté que le rôle dominant du donneur (et de certaines formes de CT) a mené à la destruction des capacités nationales émergentes. Souvent, le transfert des attentes d'un pays développé à l'environnement d'un pays en développement a impliqué que des tâches ou conditions disproportionnées soient imposées à des gouvernements plus pauvres et moins capables »¹¹⁵.

Cecilia Alemany, une experte uruguayenne de l'efficacité de l'aide qui travaille avec l'Association des Femmes en Développement, a présenté certains des problèmes que pose l'AT. Elle explique que « l'assistance technique est souvent utilisée pour payer des consultants liés aux mécènes et non comme réel mécanisme de financement pour rémunérer une expertise propre. Habituellement les consultants payés par la CE et la BEI sont issus de cabinets de consultance européens et n'ont aucune connaissance de la réalité locale. L'importation de savoirs-faire ne peut pas se faire de manière automatisée et l'assistance technique n'est pas toujours durable à l'issue des missions de consultance. L'assistance technique peut également être utilisée comme autre instrument pour lier l'aide ».

Elle suggère une réduction de l'assistance technique, et là où elle est nécessaire, qu'on recourt à des compétences locales, qu'on développe les échanges au sein des régions ou entre les régions et qu'on la confie

113 Facilité d'investissement - Rapport annuel 2008, p.50.

114 Real Aid 2: Making Technical Assistance Work, ActionAid, 2006. Disponible en anglais sur : http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/real_aid2.pdf.

115 Vers un cadre normatif : coopération technique, capacités et développement, Khalid Malik, extrait de Les capacités pour le développement, PNUD (2002). Résumé analytique disponible en français sur : <http://www.energyandenvironment.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1014>. Pour le texte intégral en anglais, voir : <http://www.energyandenvironment.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1003>

110 Evaluation des opérations - mandat, septembre 2009. Disponible sur : www.eib.org/projects/publications/operations-evaluation-terms-of-reference.htm.

111 Etude de cas du Laos, COWI.

112 Etude de cas du Brésil, COWI pour le Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître.

à des personnes ayant une meilleure compréhension du contexte.¹¹⁶

La Cour des comptes européenne a relevé plusieurs de ces problèmes avec l'assistance technique de la BEI à ce jour. En examinant les activités de la BEI dans le bassin méditerranéen, elle a découvert que 6 des 30 projets d'assistance technique qui avaient été évalués « n'ont pas atteint tous leurs objectifs ». Cela était principalement dû au fait que les autorités locales n'acceptaient pas ou n'utilisaient pas les résultats des études produites par les consultants externes.¹¹⁷

Pour le projet du barrage Gilgel Gibe III en Ethiopie, la BEI a accordé un prêt dans le cadre de sa ligne budgétaire Assistance Technique pour « une étude de faisabilité technique et financière ». L'AT a été fournie par la Commission européenne. Cependant, des groupes de la société civile se sont vu refusé l'accès au cahier de charges, le nom de l'entreprise sélectionnée, la date de commande de l'étude et bien entendu l'étude elle-même.¹¹⁸

Conclusions de la partie II

La BEI est pour l'instant loin d'avoir les procédures ou garde-fous suffisants pour garantir que ses financements iront à des projets sélectionnés pour maximiser les résultats pour l'environnement et le développement. C'est le cas à la fois pour ses financements directs de projets et plus encore pour ses prêts globaux aux intermédiaires. L'augmentation prévue du portefeuille de la BEI, résultant de sa récente augmentation de capital, est seulement susceptible d'augmenter la pression sur le personnel pour octroyer plus de prêts, avec moins de suivi. Cependant, augmenter le personnel sans changer les objectifs, les programmes de motivation et la culture interne de l'organisation ne changera quasiment rien. Une révision en profondeur et par secteur des systèmes et procédures de la BEI serait nécessaire si la BEI souhaite continuer d'accorder des financements dans des pays en développement.

III. Conclusions et recommandations pour une transformation

Quand les gens découvrent que la Banque européenne d'investissement investit dans des projets dans le monde entier, ils sont souvent étonnés. Quand ils apprennent que la BEI a seulement 1.500 employés, ils sont stupéfaits. C'est profondément contre-nature que l'on annonce à la banque-maison de l'UE que s'occuper des 27 pays de l'UE et des pays candidats à l'adhésion ne constitue pas un défi suffisant: va et accorde tes faveurs financières en Afrique, en Amérique latine et en Asie, lui dit-on.

Ce rapport a montré à quelle pression est par conséquent soumise l'institution. Écarteler une institution entre des objectifs et des zones géographiques est source de tensions, de sous-performance et même de schizophrénie. La BEI montre des signes clairs de tous ces symptômes. Ce rapport révèle que les financements de la BEI en Asie, en Afrique et en Amérique Latine sont incohérents, inefficaces et inadaptés :

- incohérents avec les politiques européennes de développement, et de respect de l'environnement et des droits humains,
- inefficaces, parce qu'ils passent à côté d'opportunités d'avoir un impact positif,
- Inadaptés, la BEI n'ayant pas le personnel approprié, ni les incitations nécessaires pour intervenir avec succès dans ces régions.

Ce diagnostic est partagé par des documents officiels. L'évaluation officielle du mandat extérieur de la BEI conclut que les objectifs politiques de développement de l'Union Européenne « ne peuvent pratiquement être atteints » par la BEI telle qu'elle est organisée et qu'elle fonctionne.¹¹⁹ Elle demande en conséquence « plus de clarté sur les objectifs de la politique extérieure de l'UE auxquels la BEI devrait contribuer »¹²⁰.

Réformer la Banque européenne d'investissement devrait être plus simple qu'avec d'autres institutions multilatérales (elle n'a par exemple que 27 gouvernements membres, contre 190 dans le cas de la Banque mondiale et d'autres organismes). Cependant, la BEI a été fondée pour être une banque d'investissement et il est difficile de changer sa culture pour se concentrer le développement, comme le montre le cas du FMI durant ces dix dernières années.

Réformer la Banque européenne d'investissement devrait être plus simple qu'avec d'autres institutions

116 Reforming the European Investment Bank in the Context of a Changing Development Architecture, Eurodad, 2009.

117 Les activités bancaires couvrant le bassin méditerranéen dans le cadre du programme meda et des protocoles antérieurs, Cour des comptes européenne (2009), p.15. Disponible sur : <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2434299.PDF>.

118 Voir l'analyse du projet hydroélectrique Gilgel Gibe en Ethiopie par Counter Balance, disponible en anglais sur : www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datsoallery/Itemid,86/func,detail/id,44/.

119 Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître, p. 121.

120 Rapport final de l'évaluation de mi-parcours du mandat extérieur de la BEI, Directeur Général d'ECFIN (Affaires économiques et Financières, Commission Européenne), à paraître, p. 114.

multilatérales (elle n'a par exemple que 27 gouvernements membres, contre 190 dans le cas de la Banque mondiale et d'autres organismes). Cependant, la BEI a été fondée pour être une banque d'investissement et il est difficile de changer sa culture pour se concentrer le développement, comme le montre le cas du FMI durant ces dix dernières années.

Les gouvernements européens, qui composent le Conseil de la BEI, doivent clarifier et rationaliser les mandats contradictoires et tentaculaires qui ont été confiés à la BEI. Ils incluent actuellement à la fois l'amélioration de la sécurité énergétique de l'Europe, l'augmentation de la pénétration de ses entreprises, la protection de l'environnement et la contribution aux efforts pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Cela reflète en partie les objectifs multiples et souvent contradictoires de l'agenda politique d'action de l'UE hors de ses frontières (par exemple, des politiques comme Global Europe sont parfois en contradiction avec le Consensus européen pour le développement).

Ce serait une erreur que de donner un mandat encore renforcé à la BEI pour ses activités de financement UE, afin d'en faire un instrument-clé de l'action extérieure de l'UE comme définie par le Traité de Lisbonne. Cela vient du fait que la culture interne de la Banque lui ferait œuvrer plutôt pour servir les priorités de commerce, d'énergie et d'approvisionnement en matières premières de la stratégie de l'UE plutôt que la promotion des biens publics, tels que la stabilité climatique et la réduction de la pauvreté.

À court terme, des politiques rigoureuses de non-violation des normes (intégrant des aspects de développement pur) doivent être mises en place pour que les activités de financement de la BEI s'alignent sur les objectifs transversaux de l'UE de respect des droits de l'Homme et de développement. Cela est nécessaire pour minimiser les incidences négatives sur le terrain et pour que la BEI soit en adéquation avec les exigences du Traité de Lisbonne pour l'action extérieure de l'UE.

Les crises économiques et financières ont des conséquences dramatiques sur les pays en développement. Étant donné que les États membres de l'UE rechignaient à augmenter leurs contributions d'APD en réponse à la crise, la BEI est restée la seule institution européenne qui pouvait facilement augmenter ses prêts. La société civile est très préoccupée par le rôle de développement que l'on demande à la BEI de jouer pour compenser l'échec des États membres dans ce contexte de crise. La BEI prête à des taux quasi commerciaux, générant ainsi une nouvelle dette externe. En outre, en tant que banque d'investissement, la BEI n'est pas la mieux placée pour apporter une réponse pertinente aux besoins des pays en développement en temps de crise. Il faut des dons plutôt que des prêts pour répondre aux

besoins engendrés par la crise, crise dont les pays en développement ne sont pas responsables.

Une autre erreur serait de laisser la BEI faire des prêts pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Les gouvernements des pays en développement et des groupes de la société civile se sont clairement positionnés, les actions relatives au changement climatique devaient être financées exclusivement par des dons, en compensation de la responsabilité historique des pays riches, dont l'UE, dans le changement climatique. Ils ont également insisté sur un point déjà repris dans la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), qui veut que le financement relatif au changement climatique soit placé sous les auspices de l'ONU.

De même, la BEI ne devrait pas étendre son rôle à d'autres rôles de financement du développement, tels que l'assistance technique, qui est trop souvent inefficace.¹²¹ L'assistance technique devrait être rare, réalisée à la demande et sur-mesure pour les besoins des pays bénéficiaires et inclure une large composante de renforcement des capacités.

Les gouvernements de l'Union européenne doivent accorder ces ressources à d'autres institutions que la BEI et les habiliter à faire progresser les objectifs de réduction de la pauvreté et de respect de l'environnement. Il est nécessaire de redessiner toute l'architecture de financement du développement de l'UE. Cette approche est conforme avec la priorité clé de l'agenda pour l'efficacité de l'aide pour réduire le morcellement et les doublons entre institutions.

Pour faire court, le champ d'action de la BEI hors UE doit être progressivement limité (géographiquement mais aussi par secteurs) et éliminé au fil du temps, pendant lequel des alternatives institutionnelles plus efficaces seront établies.

Essayer de forcer la BEI à mieux collaborer avec le système d'aide de l'UE (FED, ICD et EuropeAid) pourrait se révéler trop risqué si cette démarche est menée précipitamment et sans garanties adéquates que la BEI respectera les normes de l'UE en matière d'aide. En effet, il y a un risque que cette collaboration amène à des régressions sur l'efficacité de l'aide de l'UE. La nature intrinsèquement différente de ces institutions et mécanismes pourrait mettre en péril des réformes naissantes concernant le respect de la souveraineté du pays bénéficiaire, la conformité avec les stratégies et systèmes du pays bénéficiaire, et la transparence.

L'UE n'a pas besoin de fonder sa propre banque de développement. Ajouter une autre BMD à celles existantes au niveau régional et mondial ne ferait qu'augmenter la complexité et la confusion. L'UE pourrait

¹²¹ Rapport spécial No 6 / 2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités, Cour des comptes européenne.

plutôt envisager de transférer plus de ressources aux IFI, si les réformes appropriées au sein des IFI sont mises en œuvre. En ce sens, les IFI devraient au moins appliquer des normes strictes en matière de finances responsables et les gouvernements européens devraient contribuer de façon plus efficace et plus coordonnée aux organes décisionnels de ces IFI. En même temps, de nouvelles institutions régionales voient le jour, elles sont entièrement gérées par les pays en développement et favorisent l'intégration financière régionale. L'UE devrait encourager cette tendance.

Sur cette base, Counter Balance invite le Conseil Européen et le Parlement européen à ce que le nouveau mandat « intérimaire », couvrant les activités de financement de la BEI pour la période 2011-2013, conditionne l'octroi du supplément de 2 milliards d'euros (pour des garanties externes au transfert des profits de la BEI) à d'autres mécanismes et institutions ayant un mandat de développement clair et des objectifs de développement clairs.

Ceci demandera, au minimum, que les amendements suivants soient faits au mandat et aux stratégies opérationnelles existantes :

Concernant les stratégies sectorielles et régionales

- un petit nombre de secteurs prioritaires pour les activités de la BEI devrait être clairement déterminé, en conformité avec les objectifs généraux de l'UE dans les différentes régions;
- conformément aux priorités transversales de l'UE en matière de changement climatique, la Banque ne devrait pas soutenir des projets d'énergies fossiles;
- concernant la possibilité pour la BEI de s'impliquer dans les initiatives relatives au changement climatique, la BEI devrait rester en dehors des activités de financement de l'adaptation. Une partie des revenus de la BEI pourrait éventuellement être ré-orienté, avec des ressources de la Commission européenne et des États membres, vers le Fonds pour l'Adaptation des Nations Unies ;
- en matière d'atténuation, la BEI devrait soutenir en priorité des initiatives au sein de l'UE qui reste l'un des plus gros émetteurs de GES, en comparaison des pays voisins ;
- l'octroi de nouveaux prêts à l'Asie et à l'Amérique latine devrait être stoppé ce qui constituerait une première avancé vers la limitation des activités de financement de la BEI hors EU;
- dans le contexte d'une révision de la FI en 2010 pour ce qui concerne le financement dans la zone ACP (et donc au-delà de l'abrogation de la révision à mi-parcours actuelle) la Commission européenne et les États membres devraient explorer toutes les alternatives possibles pour la gestion des ressources du FED. Celles-ci sont aujourd'hui gérées par la BEI, comme les IFI régionales, les mécanismes de l'UE et éventuellement de nouveaux mécanismes à établir à moyen terme.

Concernant les instruments de financement

- le groupe BEI ne devrait pas être doté d'un portefeuille de financements concessionnels, qui mélange des prêts et des dons. En même temps, une ligne managériale claire et différente de celle qui règle les financements dans l'UE devrait être instaurée au sein de la Banque pour les activités de financement de la BEI hors UE (notamment en zone ACP);
- les profits générés par les activités de prêt de la BEI devraient être affectés à d'autres institutions européennes pour le financement du développement ou d'autres IFI;
- en ce qui concerne l'assistance technique, elle devrait être utilisée uniquement lorsqu'elle est explicitement sollicitée par le pays partenaire et fournie par des externes uniquement dans le cas où cette expertise n'est pas disponible dans la région concernée. Dans le contexte des opérations soutenues par la BEI, l'assistance technique devrait favoriser l'application des normes environnementales et sociales de l'UE lorsque celles-ci sont plus exigeantes que celles des pays hôtes;
- le soutien aux intermédiaires financiers devrait être limité à des institutions n'opérant pas depuis des centres basés à l'étranger et ayant une intégration locale substantielle. Il faut que celles-ci soient équipées pour mettre en œuvre une approche pro-développement en soutenant les PME dans leurs pays.

Concernant le contrôle rigoureux et l'évaluation et le suivi des projets

- la BEI devrait mettre en place un contrôle rigoureux amélioré sur la problématique du développement, qui inclut des indicateurs de développement adaptés au projet, transparents et vérifiables. Ces contrôles sont à déterminer dans les accords de projet. Cela est particulièrement nécessaire dans les secteurs dont les incidences sont importantes, tels que les projets des secteurs des infrastructures, de l'énergie et industrie extractive;
- la BEI devrait mettre en place un contrôle rigoureux sur la problématique des droits de l'Homme, qui intègre une évaluation des incidences sur les droits de l'Homme de ses opérations et une évaluation des propensions au conflit;
- les opérations de la BEI devraient se conformer aux stratégies de développement nationales, et les accords de projets devraient respecter les principes des finances responsables mentionnés dans la Charte de Finances Responsables d'Eurodad¹²²;
- les bénéficiaires et toutes les personnes concernées (dans les pays hôtes et dans l'UE)

122 <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2060&LangType=1036>

devraient être impliquées dans l'évaluation ex-ante du projet, et notamment dans l'évaluation des différentes options ;

- la BEI devrait réviser sa politique de transparence pour introduire la publication régulière d'informations sur ses opérations. Ceci devrait également s'appliquer aux documents du Conseil, et l'approche de la politique révisée de la Banque Mondiale de décembre 2009 devrait être adoptée ;
- un contrôle rigoureux et adapté sur la fiscalité devrait être mis en place. Il devrait interdire notamment le soutien aux entités, établies dans des juridictions, qui refusent de coopérer et pratiquent le secret bancaire, et exiger un respect raisonnable de la fiscalité nationale pour les entreprises, afin d'augmenter les revenus du budget public et mobiliser les ressources nationales pour le développement ;
- la BEI devrait adopter un registre public de ses intermédiaires financiers qui respectent les critères en prouvant leur capacité à réaliser des interventions favorisant le développement dans les pays bénéficiaires ;
- la BEI devrait mettre en place un traitement préférentiel pour les fournisseurs des pays bénéficiaires dans les projets qu'elle finance, afin d'améliorer son soutien à la création d'emploi dans les pays bénéficiaires ;
- l'UE devrait s'assurer que le Médiateur européen a un personnel et des ressources financières suffisants pour répondre de manière adéquate aux sollicitations des citoyens européens et des communautés affectées des pays hors UE qui déposent des plaintes pour des dommages causés par les activités du personnel de la BEI.

Alors que les débats en cours sur la gestion des finances publiques s'amplifient et s'intensifient dans toute l'UE, le temps est venu pour les gouvernements de rappeler la banque de l'UE à l'ordre.

www.counterbalance-eib.org
e-mail: info@counterbalance-eib.org

Counter

Balance
 Réformer
la Banque
européenne
d'investissement