

# Banque européenne d'investissement : six ans de financement du pillage minier en Afrique

Novembre 2007

## Contact

Anne-Sophie Simpère  
Tél : 33 (0)1 48 51 18 98  
Fax : 33 (0)1 48 51 95 12  
[as.simpere@amisdelaterre.org](mailto:as.simpere@amisdelaterre.org)

## Par

Majda Bouchanine et Anne-Sophie Simpère,  
Les Amis de la Terre, France



**Les Amis  
de la Terre**

# Sommaire

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>I. L'IMPLICATION CROISSANTE DE LA BEI DANS LE SECTEUR MINIER .....</b>	<b>10</b>
1. FINANCEMENT DE PROJETS .....	10
2. PRISE DE PARTICIPATION DANS DES FONDS VOUES A L'EXPLOITATION MINIERE .....	15
3. FINANCEMENT DE L'EXPANSION DES ACTIVITES MINIERES A TRAVERS LES PRETS GLOBAUX.....	16
4. PROMOTION D'EVENEMENTS INCITANT AU DEPLOIEMENT D'ENTREPRISES MINIERES ETRANGERES EN AFRIQUE .....	16
<b>II. FINANCEMENT DES MINES : DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ?.....</b>	<b>17</b>
1. MINES ET DEVELOPPEMENT: UNE CORRELATION REMISE EN QUESTION.....	17
2. PROFITS MINIERES ET RECETTES GOUVERNEMENTALES : UN DECALAGE EMBARRASSANT .....	18
2.1. DES ETATS PRIVES DES PROFITS MINIERES .....	18
2.2. L'EXEMPLE DE LA ZAMBIE .....	19
3. LA CREATION D'EMPLOI : UN ARGUMENT TROMPEUR.....	20
3.1. LE SECTEUR MINIER EMPLOIE PEU.....	20
3.2. L'EMPLOI MINIER : PRECARITE ET DEGRADATION DES CONDITIONS SOCIALES .....	21
4. FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE MINIERE : UN SOUTIEN AU SECTEUR PRIVE... DU NORD.....	21
5. FINANCEMENT DES MINES : UN OBJECTIF DE COOPERATION DE L'UE ? .....	24
5.1. QUAND LA BEI IGNORE LES PRIORITES DEFINIES PAR L'UE.....	24
5.2. QUAND LES PROJETS BEI ANEANTISSENT LES OBJECTIFS DE L'UE.....	26
6. UN FOCUS MINIER QUI INFLUENCE D'AUTRES CHOIX D'INVESTISSEMENTS DE LA BEI .....	26
<b>III. LES RISQUES EN MATIERE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE.....</b>	<b>28</b>
1. UN SECTEUR PORTEUR D'INJUSTICES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES.....	28
1.1. LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX .....	28
1.2. LES IMPACTS SOCIAUX .....	29
2. LA BEI EST AUJOURD'HUI INCAPABLE DE REpondre A CES ENJEUX.....	32
2.1. FAIBLESSE DES POLITIQUES ET NORMES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES.....	32
2.2. UN MANQUE DE VOLONTE DE LA BEI ?.....	38
<b>IV. RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>40</b>
1. LES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES SPECIFIQUES AU SECTEUR MINIER .....	40
2. EXEMPLES D'ACTEURS AYANT INTEGRE CES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES .....	42
3. LES PROCHAINES ETAPES POUR LA BEI .....	42
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXE – BIBLIOGRAPHIE DES SOURCES SUR LES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES.....</b>	<b>3247</b>

# Synthèse

## Introduction

Très peu connue du grand public, la BEI est le bailleur public international le plus puissant au monde en terme de volume de prêt, avec un portefeuille d'investissement de plus de 45 milliards d'euros par an, soit deux fois plus que la Banque mondiale. Instituée en 1958 par le Traité de Rome, la BEI est l'institution financière de l'Union européenne (UE), et a pour actionnaires ses Etats membres. Son activité de prêts s'est peu à peu étendue à des projets hors de l'UE, en vertu de mandats spécifiques basés sur les différents cadres de coopération établis entre l'UE et les Etats non-membres. Dans les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), **les prêts de la BEI sont ainsi fondés sur les Accords de Cotonou, et financés tant sur les ressources du Fonds européen de développement (FED) que sur ses ressources propres**<sup>1</sup>.

Lorsqu'elle intervient en Afrique, la BEI se considère comme la Banque de développement de l'Union européenne, porteuse, en conséquence, d'un mandat de développement<sup>2</sup>. Mais dans cette région, 'une part importante des capitaux déboursés par la BEI a été accordée au secteur des mines.

L'industrie minière est une activité extrêmement controversée en raison de ses conséquences sur les populations et leur environnement. Or en matière de transparence, de normes environnementales et sociales, mais aussi en termes de compétences (politiques, cadre d'action, expertise) pour assurer une mission de développement, la BEI accuse un retard considérable par rapport à la majorité des institutions financières internationales (Banque mondiale ou banques régionales de développement), elles-mêmes pourtant critiquées pour leurs insuffisances.

Le présent rapport se base sur les projets financés par la BEI de 2000 (date de la signature des accords de Cotonou) à 2006, les données pour 2007 n'étant pas encore disponibles. Il met en lumière l'implication grandissante de la BEI dans le secteur minier en Afrique, puis aborde les questions soulevées par cette implication : les mines participent-elles réellement au développement ? Quels sont les risques environnementaux et sociaux liés à cette activité ? La BEI est-elle en mesure de répondre à ces enjeux ? Quelles sont les conditions nécessaires ?

Les mines sont d'une actualité brûlante à la BEI. En 2006, 100% des financements qu'elle a accordés à la Zambie étaient affectés au secteur minier, et notamment au plus grand projet africain de mine de cuivre à ciel ouvert. Fin avril 2007, la BEI a accordé un prêt de 32 millions d'euros pour une nouvelle mine en Zambie. En juillet 2007, elle a approuvé deux énormes projets miniers : un projet de production de nickel et de cobalt à Madagascar (200 à 230 millions €), et le projet de mine de cuivre et cobalt de Tenke Fungurume en RDC (100 millions €). Ces montants sont exceptionnels pour la région Afrique-Caraïbe-Pacifique, où les plus gros financements dépassent très rarement la barre des 80 millions d'euros. **En juillet 2007, 75 à 80% des volumes de prêts à l'examen à la BEI pour les pays ACP étaient destinés au secteur minier. Les dernières décisions de la BEI confirment son goût prononcé pour les projets miniers africains.**

## I. L'implication croissante de la BEI dans le secteur minier

De 2000 à 2006, la BEI a investi plus de 364 millions d'euros dans des projets miniers dans huit pays africains<sup>3</sup>. Dans certains cas les projets miniers représentent la majorité des fonds investis par la BEI dans le pays. Ainsi, en Zambie, plus de 80% des volumes financiers engagés par la banque entre 2000 et 2006 sont allés à l'industrie minière. Outre ces investissements directs, la BEI est également actionnaire de deux fonds spécialisés dans les mines, l'African Lion et l'African Lion 2, créés pour identifier, étudier et investir dans des projets en Afrique en prenant des participations dans des compagnies minières. En investissant dans de grandes compagnies minières<sup>4</sup>, ces fonds ont participé au développement de projets miniers dans les secteurs de l'or, du nickel, des diamants ou du charbon dans des pays comme la République Démocratique du Congo (RDC), la Mauritanie, le Sénégal, le Ghana, ou la Tanzanie.

La BEI ne se contente pas de prêter ou d'investir dans le secteur minier. En décembre 2006, elle était le soutien officiel<sup>5</sup> d'un forum intitulé Mines 2006, où des promoteurs et entrepreneurs du Sud de l'Afrique ont présenté à des investisseurs européens et internationaux de nouveaux « *business development projects* » dans le secteur des mines<sup>6</sup>. L'objectif est clair : mettre en relation des entreprises et acteurs économiques du sud de l'Afrique avec ceux de pays plus riches pour susciter une nouvelle dynamique d'investissements dans le secteur minier, et profiter du boom des prix des matières premières.

1 En 2005, le BEI accordé pour la région ACP un volume de financements de 537 millions d'euros (dont 388 proviennent du FED et le reste des ressources propres de la BEI). Rapport annuel 2005, p.46

2 Voir <http://www.eib.org/acp>. « En sa qualité de banque de développement de l'Union européenne, la Banque est un partenaire pour le développement de la majorité des pays ACP depuis une trentaine d'années et, pour un grand nombre d'entre eux, depuis 40 ans »

3 Le Congo, le Gabon, le Kenya, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Sénégal et la Zambie

4 Par exemple : African Energy, Albidon Limited, Adamus ressources Limited, Birim Goldfields Inc., Copperbelt Minerals, Kasbah ressources, Mineral Deposits Limited, Platmin Limited, Shield Mining Limited, Sphere Investments Limited

5 <http://www.mines2006.com/supportorganisations.aspx>

6 <http://www.mines2006.com>

## II. Financement des mines : de l'aide au développement ?

### Mines et développement : une corrélation remise en question

Les responsables de la BEI invoquent régulièrement le fait que l'industrie minière contribue au développement des pays africains, voire que c'est un des seuls moyens de développer l'Afrique. Cela passe par la création d'emploi, le renflouement des caisses de l'Etat grâce aux taxes et royalties et le développement du secteur privé, correspondant à l'un des objectifs énoncés dans les accords de Cotonou.

De nombreuses études, en particulier la Revue des Industries Extractives (RIE)<sup>7</sup>, remettent sévèrement en cause le lien entre secteur minier et développement. Elles mettent en évidence que les mines n'entraînent pas automatiquement le développement, et que globalement les pays les plus riches en ressources minières ont même un taux de croissance plus faible que les autres. Le secteur minier doit donc être considéré avec prudence. Dans le cas des investissements réalisés par la BEI, les bénéfices annoncés ne sont pas au rendez-vous.

### Profits miniers et recettes gouvernementales : un décalage embarrassant

Sous l'influence de la Banque mondiale et du FMI, de nombreux pays africains ont adopté des régimes fiscaux très avantageux pour les investisseurs étrangers. Parfois, les Etats ont accepté des conditions contractuelles encore plus inéquitables. Dans le cas de la mine de Mopani, projet soutenu par la BEI en Zambie, le taux de royalties est fixé contractuellement à 0,6%<sup>8</sup>, soit l'un des plus faibles d'Afrique. En outre, l'évasion fiscale pratiquée par les compagnies extractives opérant dans les économies en développement explique en partie la faiblesse des recettes gouvernementales. Ainsi, une étude approfondie menée par l'ONG britannique Christian Aid, parue en janvier 2007<sup>9</sup>, montre que malgré un contexte où la demande et le prix des minéraux flambent sur les marchés mondiaux, les revenus perçus par les Etats africains restent souvent très faibles. Dans un discours de février 2006, le Ministre des finances de la Zambie, pays riche en minerais et dans lequel la BEI a massivement soutenu le développement des mines, estimait que le gouvernement percevrait sans doute moins de 11 millions de dollars US au titre des royalties reversées en 2006. Cela représente 0,1% de la valeur de la production de 2005<sup>10</sup>.

### La création d'emploi : un argument trompeur

Le secteur minier, très capitalistique, emploie peu, et n'absorbe pas les emplois qu'il fait disparaître en se substituant aux activités traditionnelles. Selon la Commission économique pour l'Afrique des Nations-Unies, « *The concentration of growth in capital-intensive sectors such as oil and mining and the shift away from agriculture without absorption of the displaced labour, have contributed to job losses and the worsening of living standards.* »<sup>11</sup>. En outre, Les femmes sont pratiquement exclues de l'emploi minier, qui est souvent précaire, avec des salaires et des conditions de travail très insatisfaisantes. En outre, la privatisation de l'exploitation des mines a privé les employés de services de bases qui étaient autrefois fournis par les compagnies publiques.

### Financement de l'industrie minière : un soutien au secteur privé... du Nord

Un argument souvent avancé par les institutions finançant le secteur minier, et notamment la BEI, est le fait que ces investissements permettraient le développement du secteur privé et la re-dynamisation de l'économie d'un pays. L'appui au secteur privé est un argument d'autant plus important pour la BEI qu'il s'agit de l'un des objectifs énoncés dans les accords de Cotonou.

Mais dans presque tous les cas, les financements de la BEI vont à des filiales de grandes entreprises du Nord (Australie, Canada, Royaume Uni, France etc.). Il est surprenant que ce soit ce type d'acteurs qui bénéficient des prêts avantageux de la BEI. Rien ne prouve qu'ils en aient réellement besoin. Il semblerait plus cohérent que cette Banque « *sans but lucratif* »<sup>12</sup> consacre ses financements à des entreprises qui, par leur taille ou leur pays d'implantation, ont du mal à accéder aux marchés financiers privés, pour monter des activités économiques répondant directement à la demande nationale. Ce n'est pas le cas des multinationales minières des pays riches, focalisées sur les grands marchés à l'exportation.

En outre, un appui au secteur privé dans l'intérêt des pays d'Afrique devrait avoir pour objectif la création d'un tissu économique local composé d'entrepreneurs africains. Or les financements de la BEI ne semblent pas avoir un effet d'entraînement sur le secteur privé local. En amont (exploration, vente de matériel...) comme en aval (développement de l'industrie manufacturière), les industries des pays en développement ne peuvent s'imposer, notamment en raison du protectionnisme des industries du Nord. Un récent rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) montre que les pays d'accueil ne bénéficient pas de transferts de technologies<sup>13</sup>.

### Financement des mines : un objectif de coopération de l'UE ?

Pour décider des axes de sa coopération avec l'Afrique, l'Union européenne s'appuie sur des outils négociés avec chaque pays concerné, les Documents de Stratégie par Pays (DSP). Ces derniers identifient les problèmes spécifiques à

7 L'Extractive Industries Review (EIR) ou Revue des industries extractives est une étude approfondie du secteur de l'extraction commanditée par la Banque mondiale, et qui a abouti à des recommandations clés pour que les projets d'extraction puissent avoir des retombées positives. Référence internationale (du fait de consultations multisectorielles et dans plusieurs régions du monde), l'EIR a donné lieu au rapport final « *Striking a Better Balance* » en décembre 2003, qui analyse la situation, fait ressortir les principaux problèmes pour proposer des recommandations.

8 La loi zambienne prévoit un taux de royalties de 3%

9 Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007

10 Ibid., p.24

11 Economic Commission for Africa (ECA) of the United Nations, *Recent economic trends in Africa and prospects for 2006*, p.30

12 Voir FAQ du site de la BEI : <http://www.bei.org/products/faq/index.htm#how-does-the-eib-differ-from-commercial-banks>

13 Rapport CNUCED 2007, The least developed countries report 2007, knowledge, technological learning and innovation for development

chaque pays, et fixent les actions et secteurs nécessitant un appui prioritaire. **L'analyse du contenu de ces DSP et des investissements de la BEI montre que la Banque ne suit en rien les priorités identifiées par l'UE.** Même si la BEI n'est pas formellement liée par ces documents, il semble évident qu'elle devrait s'en inspirer, en tant qu'instrument de la coopération européenne.

**Plus grave encore, la BEI semble vouloir privilégier le secteur minier en allant parfois à l'encontre des objectifs européens.** Ainsi, d'un côté, l'UE finance un programme de diversification en Zambie, avec l'argent du Fond Européen pour le Développement (FED) pour que le pays sorte des secteurs miniers traditionnels que sont le cuivre et le cobalt. Mais de l'autre côté, entre 2000 et 2006, les projets financés en Zambie par la BEI à travers le FED sont exclusivement portés sur l'ouverture ou l'expansion de mines de cuivre.

### **Un focus minier qui influence d'autres choix d'investissements de la BEI**

Le secteur des industries extractives consomme des quantités considérables d'énergie. La mise en place d'un projet minier peut nécessiter de financer en parallèle des centrales électriques pour l'alimenter. Ainsi, le projet Motraco II, financé à plusieurs reprises par la BEI<sup>14</sup> qui a pour objectif annoncé « *le renforcement de l'interconnexion électrique entre l'Afrique du Sud, le Swaziland et le Mozambique* » a en réalité pour but d'alimenter le méga-projet aluminium de Mozal, proche d'une mine de bauxite, lui aussi financé à hauteur de 22 millions d'euros par la BEI. Dans une logique industrielle et de non de développement, la BEI peut donc dépenser des millions d'euros pour permettre aux projets miniers qu'elle finance d'avoir accès à l'électricité, dans des régions où la population locale en est privée.

## **III. Les risques en matière sociale et environnementale**

### **Un secteur porteur d'injustices sociales et environnementales**

L'industrie minière a des conséquences désastreuses sur l'environnement : déforestation, ouverture de l'accès aux forêts, déplacement de quantités phénoménales de terre, pollution des eaux et des sols par les produits chimiques utilisés pour l'extraction (cyanure, acide sulfurique...) ou par des métaux lourds, réactions acides, résidus minéraux, poussières et boues qui contaminent l'air, les sols et les cultures, émanations de gaz toxiques... Les effets de la mine peuvent se prolonger bien après sa fermeture, d'autant que les exploitants se contentent généralement d'un nettoyage du site à la fin de l'exploitation et non d'une remise en état.

Les impacts sociaux sont également graves : déplacements de population, perte des moyens de subsistance (l'agriculture, la pêche ou l'élevage sont compromis par l'appropriation des terres par les entreprises minières et la pollution des écosystèmes), problème d'accès à l'eau (cette ressource étant massivement captée ou polluée par la mine), problèmes de santé dus aux pollutions, augmentation de la prostitution et des maladies sexuellement transmissibles (notamment du Sida) liées à l'arrivée massive de travailleurs migrants, etc.

Enfin, dans les pays (nombreux en Afrique) caractérisés par l'instabilité politique, la corruption et la faiblesse de leurs capacités institutionnelles, les grands projets miniers contribuent à exacerber les crises et les conflits. Quand les autorités étatiques sont trop faibles pour protéger les droits des communautés affectées par les mines et régler les conflits qui peuvent en résulter, le ressentiment des populations peut être très fort et peut dégénérer. Les pays dans lesquels la BEI investit font tous face à de graves problèmes de corruption<sup>15</sup>. La présence de milices privées engagées par les compagnies minières pour protéger leurs gisements peut aussi être à l'origine de violences qu'un Etat faible ne peut gérer de manière adéquate.

Au-delà des conflits locaux, les grands projets miniers représentent aussi souvent un risque pour la stabilité politique à plus grande échelle (convoitise des Etats voisins, guerre pour le contrôle des gisements...). Les mines ont souvent aggravé des conflits existants ou servi à alimenter des conflits, les minerais étant vendus par les groupes armés avec la complicité de grandes entreprises minières. Par exemple, les entreprises Mopani<sup>16</sup> et First Quantum<sup>17</sup> ont été mêlés à l'exploitation illégale des ressources en RDC. La BEI a pourtant accepté de financer ces deux entreprises<sup>18</sup>.

### **La BEI est aujourd'hui incapable de répondre à ces enjeux**

Compte tenu des énormes risques sociaux et environnementaux dont l'industrie minière est porteuse, il est nécessaire d'encadrer cette activité pour en limiter les impacts négatifs. Pourtant, la BEI, qui finance largement les mines en Afrique,

14 Prêt de 10 millions d'euros en 2002, puis de 1,75 millions en 2003, et également quatre prêts avant 2000, en 1999, de respectivement 8,2 millions d'euros, un deuxième 8,2 millions d'euros, 16,8 millions et 19,9 millions.

15 Voir le classement 2006 de la corruption de Transparency International. Les Etats dans lesquels la BEI a financé des projets miniers entre 2000 et 2006 sont tous en bas du tableau: Congoet Kenya, : 142ème place, Gabon, 90ème place, Malawi: 105ème place, Mauritanie: 84ème place, Mozambique: 99ème place, Zambie: 111ème place. [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/cpi\\_2006\\_1/cpi\\_table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006_1/cpi_table)

16 Voir le rapport de Global Witness, *Digging in Corruption, Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, juillet 2006, p. 46-47.

Voir également l'article paru dans The Post (Lusaka), le 11 juillet 2006, *Report Places Lusaka in Centre of Corruption*, par Kingsley Kaswende. Encore disponible sur <http://king-dean.blogspot.com/2006/07/drc-copper-fraud-zambia-in-mess.html>

17 *Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, octobre 2002

Voir Annexe III. <http://www.natural-resources.org/minerals/cd/docs/other/N0262179.pdf>

Voir également p.9: « *For example, in its attempts to buy right to the Kolwezi Tailings, First Quantum Minerals (FQM) of Canada offered a down payment to the State of \$100 million, cash payments and shares held in trust for Government officials. According to documents in the possession of the Panel, the payments list included the National Security Minister, Mwenze Kongolo; the Director of the National Intelligence Agency, Didier Kazadi Nyembwe; the Director General of Gécamines, Yumba Monga; and the former Minister of the Presidency, Pierre-Victor Mpyoy. The FQM share offer to those officials was premised on a sharp rise in its share price once it was announced that it had secured some of the most valuable mineral concessions in the Democratic Republic of the Congo.* »

18 Mopani Copper Project : prêt de 48 millions d'euros accordé en 2005; Bwana Mkubwa Mining expansion (projet exploité à 100% par First Quantum): prêt de 14 millions d'euros en 2002

est aujourd'hui caractérisée par la faiblesse de ses normes environnementales et sociales !

Pour ses opérations au sein de l'UE, la BEI est liée par le droit européen. Par contre, quand elle agit dans des pays tiers et notamment dans la région ACP, la Banque se base sur un corpus qui est aujourd'hui assez maigre. Les documents présentés comme guidant l'action de la BEI en matière sociale ou environnementale sont approximatifs, confus et rudimentaires. Ils se contentent de citer de grands principes au lieu de lister des standards opérationnels. Par exemple, la BEI fait référence au principe de précaution sans en préciser la mise en œuvre. La BEI a également tendance à énumérer de nombreuses législations, traités et politiques européens ou internationaux, mais sans préciser par quels textes ou articles elle se considère liée. La BEI fait aussi référence aux normes de l'Union européenne tout en précisant qu'en dehors de l'UE, elles sont « *subjettes aux conditions et lois locales* ». Dans le secteur plus particulier des mines, la BEI n'a pas de politique spécifique mais seulement une vague « position » de quatre pages sur la Revue des Industries extractives (EIR)<sup>19</sup>, qui ne reprend pas les recommandations précises préconisées par l'EIR.

La BEI agit donc dans un grand flou juridique, d'autant plus problématique quand elle intervient dans des Etats où les législations locales ne permettent pas de protéger correctement l'environnement et les populations.

Les procédures de la BEI sont tout aussi insaisissables. La Banque a fait un effort de précision avec son *Environmental and Social Practices Handbook* en 2007. Cependant, la BEI évite en général de déterminer des critères d'évaluation rigoureux et contraignants. Les études d'impact environnemental (EIE) sont encore perçues comme une formalité administrative, les décisions de prêts pouvant être prises avant que ces études soient achevées. En outre, la BEI règle la question du suivi des projets en deux pages dans son *Environmental and Social Practices Handbook*. Il y est expliqué que le promoteur du projet doit apporter des informations régulières sur l'évolution de son projet et le respect de ses engagements, et produire des Promoter Progress Reports (PPRs), mais aucune indication n'est donnée sur ces rapports (régularité, contenu, précision, critères d'évaluation). Enfin, les éventuelles violations des conditions environnementales et sociales du projet par le promoteur ne sont traitées nulle part.

### Un manque de volonté de la BEI ?

La BEI s'est longtemps considérée comme une banque privée. Si elle reconnaît aujourd'hui explicitement son rôle en matière de développement, ce changement de rhétorique s'est traduit de quelques évolutions extrêmement insuffisantes dans son approche et son fonctionnement. Alors qu'elle gère un portefeuille de prêt plus important que la Banque mondiale, la BEI a près de dix fois moins de personnel, et seules quatre personnes travaillent pour l'unité Environnement. Le Conseil d'administration se réunit une dizaine de fois par an pour examiner plus de trois cents projets, ce qui ne lui laisse pas le temps de les étudier de manière approfondie. Cette organisation minimaliste, dont la BEI se glorifie, lui permet de réduire ses coûts opérationnels, mais lui interdit d'examiner efficacement et réduire les aspects environnementaux et sociaux des projets qui lui sont soumis.

La BEI refuse d'assumer la responsabilité, même partielle, des projets qu'elle finance : « *Bank cannot give assurance about the behaviour once equipment is installed* »<sup>20</sup> Elle se repose souvent sur le promoteur du projet, qui n'a pas de raison d'être impartial, ou les autorités compétentes locales, qui n'ont pas forcément la capacité voire la volonté d'assurer la protection de la population et de l'environnement<sup>21</sup>.

## IV. Recommandations

La BEI doit se doter de normes basées notamment sur des législations déjà existantes. Plusieurs conventions internationales établissent des standards qui peuvent être utilisés dans le cas des projets miniers, notamment la Convention sur la Diversité Biologique, le protocole de Kyoto, et la convention MARPOL sur la pollution marine. En outre, un certain nombre de processus multi-sectoriels ont permis d'établir des standards applicables aux opérations d'extraction. Les recommandations de la Revue des Industries Extractives (RIE) visent notamment à ce que les investissements dans les industries extractives contribuent réellement à l'amélioration des conditions de vie des communautés les plus pauvres et des peuples indigènes, dans le respect de l'environnement et des droits humains.

**La BEI doit s'abstenir de financer tout projet minier tant qu'elle n'a pas réformé ses pratiques.** Elle doit adopter des normes précises et contraignantes dans les domaines de la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations, la responsabilité sociale et environnementale, la consultation des populations affectées et la transparence. Elle doit procéder à des réformes institutionnelles et procédurales. Elle doit également prévoir une évaluation indépendante de ces réformes dès 2010, à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours de son mandat externe.

19 Voir la note de bas de page n°7

20 *Environmental and Social Practices Handbook*, p.22

21 Voir par exemple dans l'*Environmental and Social Practices Handbook* de la BEI, p.19, Summary of legislative compliance : « *The Promoter is responsible for legal compliance whereas regulatory and enforcement tasks lie with the Competent Authorities* ». Ou encore, dans le cas des prêts globaux, p.26 : « *the financial intermediary will undertake to promote compliance of the sub-projects with relevant national and EU law* », ou p. 23 « *For Mid-Cap and Global Loans and for Funds, the Bank normally delegates the verification of any NTS, EIS and other environmental documents to the intermediary or Fund manager and does not publish such documents on its own website* »

**Les Amis de la Terre recommandent à la BEI de mettre immédiatement en oeuvre les dix mesures prioritaires suivantes :**

1. Evaluer systématiquement les impacts des projets miniers sur les communautés locales et les populations vulnérables (particulièrement les femmes, les minorités ethniques et les populations les plus pauvres), et ne financer des projets qu'après avoir la garantie qu'ils profiteront à tous les groupes affectés y compris les populations les plus vulnérables ;
2. Avant son approbation, s'assurer que le projet comprend des plans de réduction de la pauvreté ;
3. Avant leur approbation, conduire une évaluation des impacts potentiels sur la santé des projets miniers ;
4. Mettre en place une politique sérieuse de consultation des communautés locales avant l'examen du projet par le conseil d'administration de la BEI, dans des délais raisonnables et avec une information complète et dans les langues appropriées, et obtenir le consentement libre et informé des peuples indigènes avant l'ouverture de tout site
5. Exiger la réalisation d'études d'impacts environnementales et sociales complètes pour tout projet minier (ou extension), et attendre que ces études soient menées à terme avant de prendre une décision de prêt ;
6. Mettre en place un mécanisme de plainte permettant aux populations affectées de déposer une plainte ;
7. Elaborer des directives sectorielles spécifiques sur l'élimination des résidus, la gestion des déchets et l'utilisation des substances toxiques, et interdire l'utilisation de ces substances toxiques dès qu'il existe une alternative ;
8. Elaborer des lignes directrices pour une planification intégrée de la fermeture des mines, prévoyant notamment des financements suffisants pour la fermeture des mines et exigeant la remise en état des sites ;
9. Rendre publics tous les documents clefs des projets, notamment les documents économiques (host government agreements) et les rapports annuels de suivi, et exiger la publication des différents revenus miniers perçus par les entreprises et par les autorités publiques ;
10. Ne pas financer des projets miniers dans les zones officiellement protégées, les habitats naturels clés (zones I à IV de l'UICN et zones humides de la Convention de Ramsar), les zones déclarées Patrimoine Mondial de l'Humanité ou représentant un intérêt culturel ou religieux important, ainsi que les zones de conflits et les zones à risque de conflit imminent.

## Conclusion

Avec plus de 364 millions d'euros d'investissements entre 2000 et 2006, le secteur minier est l'un des plus importants secteurs d'investissement de la BEI dans les pays ACP, devant les transports<sup>22</sup>, les télécommunications<sup>23</sup>, l'eau et l'assainissement<sup>24</sup>, l'agriculture et la pêche<sup>25</sup>, et encore plus l'éducation et la santé pour lesquels aucun financement n'a été accordé par la BEI en Afrique sur la période étudiée. En 2007, la BEI a déjà accordé plus de 330 millions d'euros à des mines en Zambie, à Madagascar et en RDC.

Pourtant, les arguments économiques de la BEI en terme d'emploi, de recettes fiscales ou de soutien au secteur privé dans les pays hôtes sont infirmés par l'analyse. Pire, la BEI n'a actuellement pas les moyens d'évaluer et de contrôler les impacts environnementaux et sociaux des projets qu'elle finance. Dans la zone ACP, la BEI doit agir avec un mandat de développement. Mais l'activité minière consiste à exploiter pendant une période déterminée des ressources épuisables, en provoquant des bouleversements souvent irréversibles sur les écosystèmes et l'organisation sociale des communautés riveraines. En quoi cela constitue un développement durable, préconisé par les accords de Cotonou ?

L'activité minière est aujourd'hui principalement tournée vers le Nord : les mines sont exploitées par des entreprises du Nord et les ressources sont exportées vers le Nord, pour répondre aux besoins des consommateurs des pays riches (ou émergents, qui exportent eux même largement des produits manufacturés vers les pays riches). Sans normes environnementales et sociales strictes, il n'y a guère de chances que cette industrie améliore les conditions de vie des pays et populations africains.

Le climat économique actuel risque d'inciter de plus en plus de compagnies minières du Nord à solliciter un appui auprès des institutions financières internationales telles que la BEI. Les prix des produits miniers sont orientés à la hausse. Et l'arrivée croissante d'entreprises chinoises sur le continent africain, encouragées par les richesses de ce continent en ressources naturelles, semble créer un vent de panique auprès des géants mondiaux. Fin janvier 2007, des entreprises minières parmi les leaders mondiaux auraient tenu une réunion secrète avec les Nations Unies et la Banque mondiale afin d'évoquer les soutiens envisageables pour faciliter leur maintien sur le continent africain<sup>26</sup>. Ironie du sort, certaines entreprises auraient même pour stratégie de jouer la carte des normes environnementales pour faire valoir leur avantage comparatif en la matière. Ce contexte est une opportunité pour la BEI de se doter de normes sociales et environnementales exigeantes, afin d'impulser dans le secteur minier des pratiques conformes au développement durable. Un moratoire est nécessaire dans l'intervalle, pour éviter de financer des projets potentiellement catastrophiques durant l'élaboration de standards au sein de la BEI conformes aux meilleures pratiques internationales.

22 235 millions d'euros investis entre 2000 et 2006 pour les pays ACP+PTOM (Afrique caraïbes Pacifique+Pays et Territoires d'Outre-Mer)

23 51 millions d'euros investis entre 2000 et 2006 en Afrique

24 231 millions d'euros investis entre 2000 et 2006 pour les pays ACP+PTOM

25 41,2 millions d'euros investis entre 2000 et 2006 pour les pays ACP+PTOM

26 Voir article dans le Times, 29 janvier 2007, *Mining giants indignant that someone else should rape and pillage Africa*, David Robertson: « *The world's largest mining companies are turning to the UN and the World Bank in an attempt to prevent China freezing them out of Africa, The Times has learnt. The heads of more than a dozen mining companies representing assets of more than \$700 billion (£357 billion) met in secret at the World Economic Forum at Davos last week.* » (...) « *The most ambitious plan of the mining "governors," and perhaps the most fanciful, is to ask the United Nations to mandate that countries must sign deals that require participants to meet high environmental and safety standards. Chinese miners have a poor reputation in these areas and one chief executive who was at the governors' meeting said that Africa was being "raped and pillaged" by China.* » (...) « *Another strategy developed by the governors was to contact the World Bank's International Finance Corporation (IFC), which invests in projects in developing nations. Partnering the IFC would let Western miners offer the same sort of incentive-laden deals as China.* » Article disponible sur le site suivant: <http://www.gata.org/node/4757>

# Introduction

**La Banque européenne d'investissement (BEI) engage des sommes de plus en plus colossales dans des projets miniers en Afrique. Or non seulement la place de ce type d'industrie dans le portefeuille d'investissement d'une banque agissant avec un mandat de développement est discutable, mais en plus la BEI n'a pas les moyens, à l'heure actuelle, d'évaluer correctement les impacts environnementaux et sociaux des projets qu'elle finance.**

## **La Banque Européenne d'Investissement, une institution européenne très discrète...**

Très peu connue du grand public, la BEI est pourtant un acteur essentiel parmi les institutions financières internationales (IFI). Avec un volume de prêt de plus de 45 milliards d'euros par an, soit deux fois plus que la (plus célèbre) Banque mondiale, c'est le bailleur public international le plus puissant au monde en terme de volume de prêt.

Instituée en 1958 par le Traité de Rome, la BEI est l'institution financière de l'Union européenne (UE), et a pour actionnaire ses Etats membres qui ont souscrit conjointement son capital. Elle avait été créée à l'origine afin de financer les grandes infrastructures nécessaires pour intégrer les économies des Etats membres de l'Union européenne et faciliter les investissements dans ses zones les moins développées.

Mais son budget, sa mission et son champ d'action ont depuis considérablement évolué, pour lui permettre de développer ses activités hors des frontières de l'UE. Après avoir commencé à financer des projets en Afrique dans les années 1960, puis en Amérique latine et en Asie en 1993, ce sont aujourd'hui près de 13% de ses prêts qui concernent des pays hors de l'UE, de la Chine au Brésil, ce qui représente un volume d'investissement de 5,9 milliards d'euros en 2006.

Bien que ses activités dans les pays du Sud ne représentent encore qu'une fraction relativement faible de son budget global (par rapport aux interventions dans les pays membres de l'UE), elles en font néanmoins un acteur essentiel parmi les institutions financières internationales qui financent des projets au Sud.

L'expansion des activités de la BEI hors de l'UE est le résultat de décisions du Conseil de l'Union européenne, qui accorde des mandats externes à la Banque. Ces mandats sont basés sur les différents cadres de coopération établis entre l'UE et les Etats non-membres. Dans les pays ACP, les prêts de la BEI sont ainsi fondés sur les Accords de Cotonou, et financés tant sur les ressources du Fonds européen de développement (FED) que sur ses ressources propres<sup>27</sup>.

## **Les investissements de la Banque européenne d'Investissement dans le secteur minier**

Lorsqu'elle intervient en Afrique, la BEI se considère comme la Banque de développement de l'Union européenne, porteuse, en conséquence, d'un mandat de développement<sup>28</sup>.

Mais quand on se penche sur l'affectation de ses financements dans cette région, on constate qu'une part importante des capitaux déboursés par la BEI a été accordée au secteur des mines. De plus, au-delà du financement direct de projets dans ce domaine, la BEI apporte également un soutien actif à la promotion du secteur minier par divers moyens: participation à des fonds exclusivement consacrés au développement de l'industrie minière, et prêts à des intermédiaires financiers, qui peuvent ensuite investir l'argent dans des projets miniers (les projets finaux ainsi soutenus n'étant pas rendus publics il est difficile de fournir une information précise à ce sujet).

Pourtant, l'industrie minière est une activité extrêmement controversée en raison de ses conséquences sur les populations et leur environnement. En plus d'être par définition non-durable, puisqu'elle consiste à exploiter des ressources épuisables, ses effets positifs sur le développement économique sont contestés, et elle est responsable d'importants impacts négatifs, directs et indirects: déforestation, atteintes à la biodiversité, pollution des eaux et des sols, déplacement de populations, conflits, violation des droits humains, aggravation des inégalités, corruption, détournement des ressources au profit de l'industrie, et au détriment des populations...

En outre, en matière de transparence, de normes environnementales et sociales, mais aussi en termes de compétences (politiques, cadre d'action, expertise) pour assurer une mission de développement, la BEI accuse un retard considérable par rapport à la plupart des institutions financières internationales (Banque mondiale ou banques régionales de développement), elles-mêmes pourtant critiquées pour leurs lacunes.

Un secteur très controversé d'un côté, une banque mal outillée de l'autre : les conditions semblent réunies pour des projets miniers incapables d'aider au développement des pays concernés. A cela s'ajoute l'incohérence des choix de la BEI face aux priorités qui avaient été définies par l'UE dans les documents fixant la stratégie de coopération européenne

27 En 2005, le BEI accordé pour la région ACP un volume de financements de 537 millions d'euros (dont 388 proviennent du FED et le reste des ressources propres de la BEI). Rapport annuel 2005, p.46

28 Voir <http://www.eib.org/acp>, « En sa qualité de banque de développement de l'Union européenne, la Banque est un partenaire pour le développement de la majorité des pays ACP depuis une trentaine d'années et, pour un grand nombre d'entre eux, depuis 40 ans »

avec les pays de la région ACP.

Ce papier vise à mettre en lumière l'implication grandissante de la BEI dans le secteur minier en Afrique, puis à aborder les questions soulevées par cette implication : les mines participent-elles réellement au développement? L'engagement de la BEI dans ces projets est-elle cohérente avec les objectifs des accords de Cotonou? Quels sont les risques environnementaux et sociaux liés à cette activité? La BEI est-elle en mesure de répondre à ces enjeux?

Ce rapport se base sur les projets financés de 2000 (date de la signature des accords de Cotonou) à 2006, les données pour 2007 n'étant pas encore disponibles. Les activités analysées couvrent tout ce qui a trait à l'industrie minière, qu'il s'agisse du financement d'études exploratoires ou de faisabilité en vue d'activités minières, de l'ouverture ou de l'extension de sites miniers ou de nouveaux gisements, de la construction, l'extension ou l'aménagement d'unités de productions ou usines de transformation ou de valorisation de matières premières issues du secteur minier.

Les mines sont d'une actualité brûlante à la BEI. En 2006, 100% des financements qu'elle a accordés à la Zambie étaient affectés au secteur minier, et notamment au plus grand projet de mine de cuivre à ciel ouvert à l'échelle du continent africain. La Banque bouclait l'année en soutien officiel d'une rencontre du milieu des affaires facilitant l'expansion des industriels étrangers du secteur minier dans les pays africains. L'année 2007 s'est quant à elle ouverte en donnant le ton. Au mois de juillet 2007, environ 75 à 80% des volumes de prêt à l'examen pour tous pays ACP étaient destinés au secteur minier. Fin avril 2007, la BEI accorde un prêt de 32 millions d'euros pour une nouvelle mine en Zambie. Le 17 juillet 2007, la Banque a approuvé deux énormes projets miniers en Afrique: un projet de production de nickel et de cobalt à Madagascar, avec un investissement de 200 à 230 millions d'euros, et le projet de mine de cuivre et cobalt de Tenke Fungurume en RDC, pour 100 millions d'euros. Ces montants sont exceptionnels pour la région Afrique Caraïbe Pacifique, où les plus gros financements dépassent très rarement la barre des 80 millions! Ainsi, même si ce papier ne couvre pas l'année 2007, il faut garder à l'esprit que les dernières décisions de la BEI confirment son goût prononcé pour les projets miniers.

# I. L'implication croissante de la BEI dans le secteur minier

Dans des pays tels que la Mauritanie, l'Ouganda, le Mozambique, le Congo, la Zambie, le Zimbabwe, le Kenya ou le Sénégal, dont certains sont classés parmi les pays les plus pauvres de la planète, la BEI devrait agir en cohérence avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement et consacrer une part importante de ses financements à des projets permettant un réel développement humain, social et économique (éducation, santé, accès à l'eau, soutien aux PME, renforcement des institutions etc.).

Pourtant, quand on se penche sur les projets financés par la BEI dans les pays de la zone ACP ces dix dernières années, on constate que les projets sélectionnés sont loin de répondre de façon prioritaire aux besoins élémentaires exprimés par les populations des pays en question. Sur la période étudiée (2000-2006), aucun projet dans les domaines de l'éducation ou de la santé n'a été soutenu dans la zone ACP, alors que ces secteurs sont reconnus comme indispensables en terme de réduction de la pauvreté.

A l'inverse, plusieurs centaines de millions d'euros ont été consacrés à des projets dans le secteur minier, pourtant très controversé. La BEI s'implique de manière active dans le secteur minier. En effet, en plus des projets que des clients lui soumettent, la BEI intervient à plusieurs titres dans ce secteur, et atteste de cette manière qu'elle accorde une attention toute particulière aux gisements miniers et qu'elle fait de ce secteur une priorité. Les formes d'intervention de la BEI sont diverses et comprennent notamment :

- le financement de projets d'ouverture ou d'extension de mines
- le financement d'études préalables de faisabilité
- la prise de participation dans des fonds voués à l'exploitation minière
- le financement de l'expansion des activités minières à travers les prêts globaux
- la promotion d'événements incitant au déploiement d'entreprises minières étrangères en Afrique.

Ainsi, la BEI apporte son financement à des projets précis, souvent de très grande taille, comprenant l'extraction ou l'exploitation de minerai de fer, de cuivre, de manganèse, de carbonate de sodium, de magnésium, de strontium, de potassium, de titane, ou encore la production d'aluminium. Mais au-delà de ces projets, et au-delà des pays directement visés, la banque apporte un appui très large au secteur minier africain en soutenant également de façon indirecte des initiatives régionales à l'échelle du continent. L'implication de la BEI dans l'industrie extractive passe également par ses prêts globaux, et, à côté de ses interventions financières, par la promotion du secteur.

## 1. Financement de projets

De 2000 à 2006, la BEI a investi directement dans des projets miniers dans huit pays africains: le Congo, le Gabon, le Kenya, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Sénégal et la Zambie. Il faut noter que la BEI étend son soutien au secteur minier au-delà de ces pays dans la mesure où, comme on le verra dans la deuxième partie de ce chapitre, elle soutient également de façon indirecte des initiatives régionales à l'échelle africaine, qui appuient des projets dans d'autres pays.

Les projets spécifiques financés dans les pays de la zone ACP portent la plupart du temps sur l'ouverture de nouvelles mines pour exploiter les gisements ou l'extension de leur capacité de production. Certains projets portent aussi sur la conduite d'études de faisabilité ou encore le financement de fonderies destinées à valoriser ou transformer les matières premières extraites des mines.

Voici les pays africains qui, entre 2000 et 2006<sup>29</sup>, ont été visés par des projets miniers directement soutenus par la BEI.

### 1. Congo

**Au Congo, le seul projet financé par la BEI entre 2000 et 2006 est un projet minier.** Il s'agit d'un projet d'étude récemment approuvé visant à développer l'exploitation des gisements de magnésium et de potassium.

**Pays :** Congo

**Projet :** Kouilou Magnésium – Phase 1

**Montant du prêt :** 13 millions d'euros

**Description du projet :** Etudes de faisabilité bancaire relatives à la mise en valeur d'un gisement de magnésium et de potasse dans la région de Kouilou

**Date de signature du prêt :** 19 juin 2006

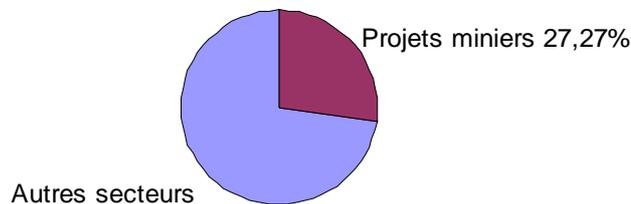
<sup>29</sup> Période choisie car 2000 correspond à l'année de signature des accords de Cotonou, et les données BEI pour 2007 ne sont pas encore disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

## 2. Gabon

Au Gabon, sur 7 projets, 2 sont consacrés au secteur des mines, soit plus de 28 % des projets. En termes de volume financier accordé au secteur, les projets miniers ont concentré plus de 27 % des volumes financiers totaux de la BEI pour le Gabon.

Les financements avaient pour objectif de soutenir un projet industriel de production de manganèse.

Gabon - part "secteur minier" du volume financier 2000-2006



**Pays :** Gabon

**Projet :** Complexe industriel de Moanda

**Montant du prêt :** 6 millions d'euros

**Description du projet :** Construction d'un complexe industriel pour l'enrichissement et l'agglomération du minerai de manganèse à Moanda

**Date de signature du prêt :** 13 Novembre 2000

**Pays :** Gabon

**Projet :** Complexe industriel de Moanda

**Montant du prêt :** 6 millions d'euros

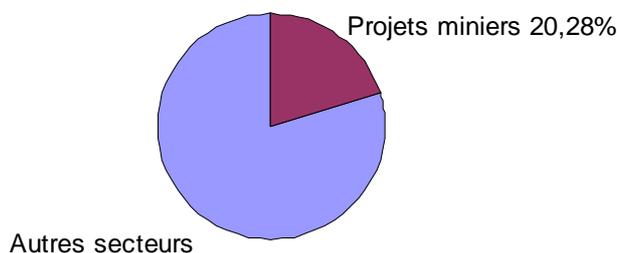
**Description du projet :** Construction d'un complexe industriel pour l'enrichissement et l'agglomération du minerai de manganèse à Moanda

**Date de signature du prêt :** 13 Novembre 2000

## 3. Kenya

Sur 9 projets financés en direction du Kenya, 3 ont été consacrés au secteur minier, soit un tiers du nombre total de projets. Cela représente plus de 20% du volume financier mobilisé par la BEI pour le Kenya. Ces prêts ont tous servis à soutenir un projet de production de carbonate de sodium.

Kenya - part "secteur minier" du volume financier 2000-2006



**Pays :** Kenya

**Projet :** Magadi Soda Pure Ash Project

**Montant du prêt :** 11 365 500 €

**Description du projet :** Extension de la capacité de production de soude anhydre et amélioration de la qualité des produits

**Date de signature du prêt :** 7 avril 2004

**Pays** : Kenya  
**Projet** : Magadi Soda Pure Ash Project  
**Montant du prêt** : 8 930 000 €  
**Description du projet** : Extension de la capacité de production de soude anhydre et amélioration de la qualité des produits  
**Date de signature du prêt** : 7 avril 2004

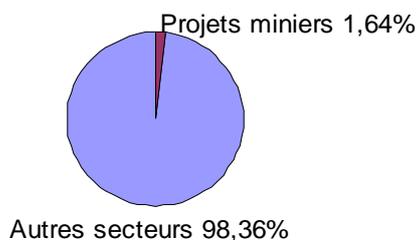
**Pays** : Kenya  
**Projet** : Magadi Soda Pure Ash Project  
**Montant du prêt** : 1 623 640 €  
**Description du projet** : Extension de la capacité de production de soude anhydre et amélioration de la qualité des produits  
**Date de signature du prêt** : 7 avril 2004

#### 4. Malawi

Au Malawi, seul un projet sur les 5 financés entre 2000 et 2006 a été consacré au secteur des mines, pour le très modeste montant de 300 000 euros. L'exploitation minière ne constitue donc pas dans ce pays un secteur de prédilection pour les financements BEI.

Le projet en question concerne l'exploitation de gisements de strontium.

##### Malawi - part "secteur minier" du volume financier 2000-2006



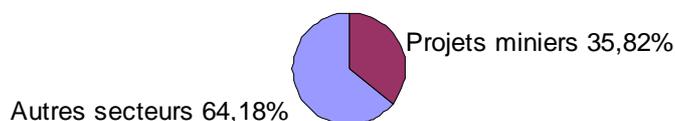
**Pays** : Malawi  
**Projet** : Kangankunde Feasibility Study  
**Montant du prêt** : 300 000 €  
**Description du projet** : Etude de faisabilité pour le développement et l'exploitation d'un gisement de minerai de strontium, à Kangankunde, au nord de Blantyre  
**Date de signature du prêt** : 13 mars 2003

#### 5. Mauritanie

Sur un total de 14 projets, deux sont intervenus dans le secteur minier, mais en termes de volume financier, il apparaît que les projets miniers ont compté parmi les plus gros financements puisque le secteur minier accapare plus de 35% des montants affectés à la Mauritanie.

Ces prêts ont été affectés à des projets d'exploitation de gisements de minerai de fer.

##### Mauritanie - part "secteur minier" du volume financier 2000-2006



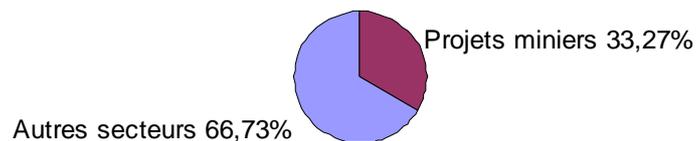
**Pays** : Mauritanie  
**Projet** : Etude El Aouj  
**Montant du prêt** : 5 millions d'euros  
**Description du projet** : Étude de faisabilité pour la mise en valeur du gisement de minerai de fer d'El Aouj, à environ 50 km au nord-ouest de Zouérate  
**Date de signature du prêt** : 10 février 2005

**Pays** : Mauritanie  
**Projet** : SNIM VI  
**Montant du prêt** : 30 millions d'euros  
**Description du projet** : Renforcement de la capacité d'exportation de minerai de fer sur les sites de Nouadhibou et de Zouérate, au nord  
**Date de signature du prêt** : 22 décembre 2000

## 6. Mozambique

Sur un total de 16 projets pour le Mozambique, 4 ont concerné des projets miniers, soit un 25%. En termes de volumes financiers, c'est près d'un tiers des montants qui est affecté au secteur des mines. La plupart des financements ont concerné la production de titane, mais également la production d'aluminium.

**Mozambique - part "secteur minier" du volume financier 2000-2006**



**Pays** : Mozambique  
**Projet** : Moma Titanium  
**Montant du prêt** : 2,75 millions d'euros  
**Description du projet** : Extraction, concentration et séparation de sables minéraux lourds  
**Date de signature du prêt** : 30 juin 2005

**Pays** : Mozambique  
**Projet** : Moma Titanium  
**Montant du prêt** : 15 millions d'euros  
**Description du projet** : Extraction, concentration et séparation de sables minéraux lourds  
**Date de signature du prêt** : 18 juin 2004

**Pays** : Mozambique  
**Projet** : Moma Titanium  
**Montant du prêt** : 40 millions d'euros  
**Description du projet** : Extraction, concentration et séparation de sables minéraux lourds  
**Date de signature du prêt** : 18 juin 2004

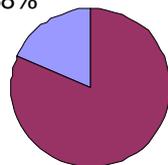
**Pays** : Mozambique  
**Projet** : Mozal II  
**Montant du prêt** : 20 millions d'euros  
**Description du projet** : Extension d'une fonderie d'aluminium près de Maputo  
**Date de signature du prêt** : 11 décembre

## 7. Zambie

Les chiffres concernant la Zambie sont particulièrement édifiants. Sur un total de 12 projets en Zambie entre 2000 et 2006, 9 ont visé l'industrie minière. Mais surtout, ils dépassent 81% des volumes financiers engagés entre 2000 et 2006. En Zambie, la quasi-totalité des financements a été concentrés sur l'extraction et la production de cuivre.

## Zambie - part "secteur minier" du volume financier 2000-2006

Autres secteurs 18,88%



Projets miniers 81,12%

<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Small scale mining sectoral loan (sysmin)  <b>Montant du prêt</b> : 8,5 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Financement d'investissements de petite ou moyenne dimension dans le secteur minier non traditionnel (extraction de pierres précieuses, de pierres de taille et de minéraux industriels)  <b>Date de signature du prêt</b> : 13 décembre 2006</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Lumwana Copper Project  <b>Montant du prêt</b> : 48 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Mise en valeur d'une nouvelle mine de cuivre près de Lumwana dans la province du nord-ouest du pays  <b>Date de signature du prêt</b> : 29 Novembre 2006</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Lumwana Copper Project  <b>Montant du prêt</b> : 18 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Mise en valeur d'une nouvelle mine de cuivre près de Lumwana dans la province du nord-ouest du pays  <b>Date de signature du prêt</b> : 29 Novembre 2006</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Lumwana Copper Project  <b>Montant du prêt</b> : 19 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Mise en valeur d'une nouvelle mine de cuivre près de Lumwana dans la province du nord-ouest du pays  <b>Date de signature du prêt</b> : 29 Novembre 2006</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Mopani Copper Project  <b>Montant du prêt</b> : 48 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Reconstruction et modernisation de la fonderie de cuivre de Mufulira  <b>Date de signature du prêt</b> : 25 février 2005</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Kansanshi Copper Mine  <b>Montant du prêt</b> : 34 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Mise en valeur d'une mine de cuivre à ciel ouvert à Kansanshi, dans le nord-ouest  <b>Date de signature du prêt</b> : 11 décembre 2003</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Bwana Mkubwa Mining Expansion  <b>Montant du prêt</b> : 14 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Extension d'une unité de production de cuivre, près de Ndola  <b>Date de signature du prêt</b> : 9 août 2002</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Lumwana Study  <b>Montant du prêt</b> : 7 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Etude de faisabilité d'une exploitation de gisements de cuivre à Lumwana  <b>Date de signature du prêt</b> : 18 octobre 2001</p>
<p><b>Pays</b> : Zambie  <b>Projet</b> : Small scale mining sectoral loan (sysmin)  <b>Montant du prêt</b> : 8 millions d'euros  <b>Description du projet</b> : Financement d'investissements de petite ou moyenne dimension dans le secteur minier non traditionnel (extraction de pierres précieuses, de pierres de taille et de minéraux industriels)  <b>Date de signature du prêt</b> : 12 octobre 2000</p>

## 2. Prise de participation dans des fonds voués à l'exploitation minière

Entre 2000 et 2006, la BEI a mobilisé à deux reprises des financements en direction de fonds spécialisés dans l'exploitation minière.

Ainsi, la BEI est le 2ème principal actionnaire du fond African Lion Limited (AFL), qui comprend au total 6 actionnaires. Elle y a investi 6,75 millions de dollars US. Créé en 1999, l'African Lion est un fond spécialisé sur les mines qui a été créé pour identifier, étudier et investir dans des projets en Afrique, en prenant des participations dans des compagnies investissant dans le secteur. L'African Lion a investi dans des projets miniers divers, notamment les secteurs de l'or, du diamant ou encore du charbon<sup>30</sup>.

Ce fond, basé en Australie bien qu'il concerne l'Afrique<sup>31</sup>, a investi dans le capital d'entreprises minières, et détient donc des parts dans diverses entreprises. Ainsi par l'intermédiaire de l'African Lion (AFL) la BEI entretient un lien organique, bien qu'indirect, avec des sociétés telles que Albidon Limited dont l'AFL serait l'actionnaire majoritaire<sup>32</sup>, Copperbelt Selection NL, Petra Diamonds Limited, Platmin Limited, Shield Mining Limited, Sphere Investments Limited<sup>33</sup>.

En 2004, l'African Lion 2 Limited est créé. Ses domaines de prédilection sont l'or, les métaux de base, le charbon, les minéraux industriels ou encore les diamants<sup>34</sup>. Avec ses 6,35 millions d'euros investis dans l'African Lion 2, la BEI fait à nouveau partie des six actionnaires, et se hisse une fois de plus au rang des principaux actionnaires puisqu'elle figure au deuxième rang juste après le Botswana African Mining Fund.

A l'heure actuelle, l'African Lion 2 a investi l'argent de ses actionnaires dans 10 compagnies minières : African Energy, Albidon Limited, Adamus ressources Limited, Birim Goldfields Inc., Copperbelt Minerals, Kasbah ressources, Mineral Deposits Limited, Platmin Limited, Shield Mining Limited, Sphere Investments Limited<sup>35</sup>.

Au total, la BEI, par l'intermédiaire de l'African Lion, a participé au soutien de projets miniers dans des secteurs tels que l'or, le nickel, les diamants, le charbon ou les minéraux. Le nombre de pays concerné complète le champ des pays pour lesquels la BEI a consenti des prêts directs. En effet, le site internet de l'African Lion indique le financement de projets en République Démocratique du Congo (RDC), en Mauritanie, au Sénégal, au Ghana, en Tanzanie, au Botswana, en Zambie et en Afrique du Sud, ainsi qu'en Tunisie et au Maroc pour les pays non-ACP<sup>36</sup>.

L'African Lion 2 restera en activité jusqu'à ce que le capital soit totalement écoulé en investissements.

La participation répétée de la BEI dans ces deux fonds successifs démontre un intérêt fort de la banque pour le secteur minier. Bien qu'indirectement (car à travers des fonds qu'elle partage avec d'autres actionnaires), la BEI apporte donc un soutien à des entreprises actives dans l'exploitation du diamant, de l'or, du charbon etc. Lors d'une intervention en décembre 2006, la BEI confirme cette position : *“ EIB is a major investor in the African Lion Mining Fund. This invests in medium-scale mining projects, usually at an early stage. So far, investments totalling EUR14.7M in 11 countries covering 24 projects ranging from gold to diamonds to niobium to zircon to iron ore”<sup>37</sup>.*

Il est étonnant de constater que l'argent mobilisé par la BEI pour sa participation à ces deux fonds provient du Fonds Européen de Développement, instrument de l'aide communautaire à la coopération au développement caractérisé par un mandat de développement. L'utilisation du FED serait compréhensible si les fonds de l'African Lion étaient investis dans des entreprises locales de type PME, car il participerait directement au développement du tissu économique local. Mais en l'occurrence, l'African Lion investit largement dans des entreprises internationales ou des entreprises cotées sur les places boursières canadiennes ou australiennes, et certaines d'entre elles figurent parmi les leaders mondiaux dans leur secteur.

Pays ACP	African Lion Mining Fund II (Regional fund for investing in early-stage equity in mineral resource companies throughout Africa)	7,000,000	FED – capitaux à risque	12.10.2004
Pays ACP	African Lion Mining Fund (Participation in a regional venture capital fund)	8,000,000	FED – capitaux à risque	21.12.2001

30 «African Lion Limited (AFL) is a specialist mining fund established to identify, assess and invest in resource projects in Africa. AFL aims to take equity interests in investee companies. AFL has invested in opportunities in gold, base metals, diamonds, PGM's and coal». Voir: <http://www.afl.co.za/afl1/main/index.asp>

31 La seule adresse figurant sur les pages du site internet de l'African Lion est basée à Melbourne. Voir: <http://www.afl.co.za/AFL1/shareholders/index.asp>

32 [http://www.minesite.com/companies/comp\\_single/company/albidon-ltd.html](http://www.minesite.com/companies/comp_single/company/albidon-ltd.html)

33 [http://www.afl.co.za/AFL1/about/company\\_structure/index.asp](http://www.afl.co.za/AFL1/about/company_structure/index.asp)

34 «African Lion 2 Limited (AFL2) is an early stage investor in gold, base metal, coal, industrial minerals and diamond opportunities in Africa. Oil and gas opportunities are specifically excluded», voir [http://www.afl.co.za/AFL2/about/investment\\_strategy/index.asp](http://www.afl.co.za/AFL2/about/investment_strategy/index.asp).

35 [http://www.afl.co.za/AFL2/about/company\\_structure/index.asp](http://www.afl.co.za/AFL2/about/company_structure/index.asp)

36 Voir les cartes African Lion: <http://www.afl.co.za/AFL2/investments/index.asp> et <http://www.afl.co.za/AFL1/investments/index.asp>

37 Intervention de la BEI en décembre 2006 à Mines 2006, 'European Investment Bank in Africa – Extractive Industries', slide 28. Voir <http://www.mines2006.com/Presentations.aspx>

### 3. Financement de l'expansion des activités minières à travers les prêts globaux

La BEI a souvent recours à ce qu'elle appelle «prêts globaux». Cette pratique consiste à prêter une certaine enveloppe financière à des intermédiaires qui sont dans la plupart des cas des banques commerciales, qui prêtent à leur tour à des clients.

Le principal problème posé par les prêts globaux, qui concentrent une très grande part des volumes financiers mobilisés chaque année, est un manque de transparence. Il est difficile de savoir quel est le contenu du «deal» entre la BEI et l'intermédiaire financier, et donc difficile d'identifier à qui et à quoi serviront ces fonds.

Il est donc possible que certains prêts globaux aient, entre autres objectifs, celui du soutien à des activités liées au secteur minier sans que cela soit rendu public et sans possibilité de traçabilité des fonds jusqu'à l'entreprise destinataire en fin de course. Enfin, il peut arriver qu'un prêt global indique, de par son intitulé, qu'il sera consacré au secteur minier. C'est le cas par exemple pour un prêt global accordé très récemment par la BEI pour l'exploitation minière à petite échelle en Zambie (voir tableaux plus haut).

### 4. Promotion d'évènements incitant au déploiement d'entreprises minières étrangères en Afrique

La BEI ne se contente pas de prêter ou de placer de l'argent dans le secteur minier. Elle semble soutenir activement l'expansion du secteur dans un continent déjà largement victime d'un pillage des ressources. Et quoi de plus 'prévisible' quand on sait que la réussite des investisseurs miniers a un impact direct sur ses propres retours sur investissement (cf. sa participation à l'African Lion) ?

En décembre 2006, la BEI était soutien officiel<sup>38</sup> d'un forum intitulé Mines 2006. Ce forum, qui s'est tenu à Lusaka (Zambie), se présente comme un forum où des promoteurs et entrepreneurs du sud de l'Afrique ont présenté à des investisseurs européens et internationaux de nouveaux « *business development projects* » dans le secteur des mines<sup>39</sup>.

#### Un vaste supermarché des projets miniers potentiels ?

L'objectif est de mettre en relation des entreprises et acteurs économiques de la région sud de l'Afrique (Angola, Botswana, RDC, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe) avec ceux de pays plus riches (avec une préférence pour les investisseurs UE, Amérique du Nord et Australie<sup>40</sup>) pour susciter une nouvelle dynamique d'investissements dans le secteur minier. Le site propose une longue liste de projets potentiels, classés par pays, ou encore par type de ressource (du diamant à l'uranium en passant par le cuivre, le charbon ou le manganèse) où, par un système ressemblant à des petites annonces, des promoteurs de projets vantent brièvement les potentialités du projet et précisent s'ils recherchent un investisseur, un partenaire pour l'exploration, pour le développement, un financement etc<sup>41</sup>. D'autres documents fournis sur le site permettent de lire la carte de la région sous le seul angle des richesses minières: emplacement, nature du gisement.

Les documents et données contenus sur le site Internet de l'évènement mettent en avant l'exceptionnelle richesse de cette région et le potentiel qui en découle pour le milieu des affaires, en soulignant l'opportunité de saisir l'opportunité du «boom» de la demande mondiale<sup>42</sup>.

Le communiqué de presse annonçant la rencontre de Lusaka révèle de grandes ambitions sur les chantiers à venir : «*European and Southern African mining consultants are currently in the field identifying mining projects in the 14 countries of SADC (from Angola, DRC and Tanzania in the north to South Africa in the south and now including Madagascar). Once the identification work is completed around 100 projects will be selected for presentation at MINES 2006*»<sup>43</sup>.

Et la BEI ne manque pas d'y répondre. En plus d'apporter son soutien à la rencontre de Lusaka, la BEI, lors de ses interventions dans les débats, s'est elle-même qualifiée de «*substantial contributor to resurgence of copper mining*» en Zambie<sup>44</sup> pour présenter ensuite les différents outils financiers à la disposition des clients.

38 <http://www.mines2006.com/supportorganisations.aspx>

39 <http://www.mines2006.com>

40 «*In principle any mining or mining finance company with a serious interest in Southern Africa may apply. If it is necessary to limit numbers of participants at the event in Lusaka preference will be given to companies from EU, North America, and Australia (or their representatives from South Africa or other SADC countries).*». Voir: [http://www.mines2006.com/FAQ\\_EU.aspx](http://www.mines2006.com/FAQ_EU.aspx)

41 <http://www.mines2006.com/SelectionSADC.aspx>

42 [http://www.mines2006.com/Downloads/EN/SADC%20Mining%20Industry%20Review\\_MINES%202006.pdf](http://www.mines2006.com/Downloads/EN/SADC%20Mining%20Industry%20Review_MINES%202006.pdf)

43 Mines 2006, Press Release.

44 Voir diapositive n°26, présentation de la BEI lors de la rencontre Mines 2006 – Voir:

<http://www.mines2006.com/Downloads/Presentations/Workshop%20Mining%20ESSIP%202006.ppt>

## II. Financement des mines: de l'aide au développement ?

Dans les pays ACP, le mandat de la BEI est fondé sur les accords de Cotonou<sup>45</sup>. On peut donc penser que son action est guidée par les objectifs prioritaires énoncés dans ces accords, qui sont l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement durable. La BEI reconnaît elle-même très clairement son rôle de banque de développement dans cette région : « *En sa qualité de banque de développement de l'Union européenne, la Banque est un partenaire pour le développement de la majorité des pays ACP depuis une trentaine d'années et, pour un grand nombre d'entre eux, depuis 40 ans.* »<sup>46</sup>

Pour que son soutien au secteur minier soit en conformité avec le mandat de la Banque, il faudrait donc qu'il contribue au développement. C'est d'ailleurs un argument régulièrement invoqué par les responsables de la BEI pour justifier les prêts dans les industries extractives. Ainsi, les mines auraient un effet positif sur le développement des pays hôtes car elles permettraient la création d'emploi, le renflouement des caisses de l'Etat grâce aux taxes et royalties, et le développement du secteur privé, ce qui constitue l'un des objectifs énoncés dans les accords de Cotonou eux-mêmes. Les documents préparés à l'occasion de la récente rencontre du milieu des investisseurs miniers (Mines 2006) reflètent parfaitement cette posture :

*« Historically, in the case of mineral rich areas with a prevalence of profitable deposits, many governments throughout the world were inclined to explore and mine on their own behalf. However, due to the high investment risk and the large amounts of scarce capital investment required (for which there is more pressing need), the SADC States and others by 2006 generally adopt a facilitatory and regulatory role of private sector mining development. The States have much to gain from the development of their mining economies through employment (often in rural areas), taxation and other benefits, with the primary risk undertaken by private investment »*<sup>47</sup>.

Mais ces arguments ne concordent pas avec la réalité des effets de l'industrie minière sur le terrain. En plus du fait que le secteur minier n'a pas les effets positifs que lui attribue la BEI, les prêts accordés dans ce domaine viennent se substituer à des investissements dans des secteurs bien plus utiles en terme de réduction de la pauvreté, dans des pays où cet objectif devrait être une priorité.

### 1. Mines et développement : une corrélation remise en question

La plupart des économistes ont considéré pendant longtemps que les pays en développement possédant des ressources minières pourraient s'enrichir et se développer grâce à leur exploitation. Aujourd'hui, de nombreuses études dissocient le lien entre exploitation des ressources minérales, croissance économique et réduction de la pauvreté<sup>48</sup>. Au contraire, les pays dotés de ressources naturelles abondantes auraient tendance à être moins performants d'un point de vue économique que ceux qui ne disposent pas de telles richesses.

L'un des documents de référence sur le thème des industries extractives est le rapport commandité par la Banque mondiale et réalisé par la **Revue des Industries Extractives** (EIR). Après une étude pluridisciplinaire indépendante et approfondie menée sur deux années dans toutes les régions du monde, impliquant une grande diversité d'acteurs (gouvernements, entreprises, ONG, communautés vivant près de sites miniers etc.) par le biais de consultations régionales, l'EIR a rendu fin 2003 ses conclusions dans un rapport qui fait aujourd'hui référence, assorti de recommandations précises. Le rapport quant à la capacité des pays à lutter contre la pauvreté grâce au secteur minier :

*« Data on real per capita gross domestic product (GDP) reveal that developing countries with few natural resources grew two to three times faster than resource-rich countries over the period 1960–2000. Of 45 countries that did not manage to sustain economic growth during this time, all but six were heavily dependent on extractive industries, and a majority of them also experienced violent conflict and civil strife in the 1990s »*<sup>49</sup>.

*« The lack of poverty alleviation benefits at the local level was a repeated theme throughout the entire EIR process. Testimonies reported increased poverty due to various problems related to extractive industries—ranging from polluted rivers to loss of access to grazing grounds, loss of access to forests, increase in the price of basic needs, increase in sickness, and increase in other social problems. »*<sup>50</sup>

*« At the project or local level, the picture of poverty alleviation is mixed. Resource extraction can create poverty directly by damaging the environment on which subsistence economies depend and by creating new social and economic*

45 « Au titre de l'Accord de Cotonou, la BEI a pour mandat de financer des projets en accordant des aides remboursables, parallèlement aux aides non remboursables que fournit la Commission européenne. » (<http://www.bei.org/projects/regions/acp/index.htm>)

46 <http://www.bei.org/projects/regions/acp/index.htm>

47 [http://www.mines2006.com/Downloads/EN/SADC%20Mining%20Industry%20Review\\_MINES%202006.pdf](http://www.mines2006.com/Downloads/EN/SADC%20Mining%20Industry%20Review_MINES%202006.pdf)

48 Sachs, Jeffrey D. and Andrew Warner. 1997a. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. HIID Working Paper, November, ou encore Ross, Michael L. 2001. *Extractive Sectors and the Poor: An Oxfam Report*. Boston: Oxfam America.

49 *Striking a Better Balance*, The World Bank and Extractive Industries, volume I, 2003, p.12 (p.26 du pdf)

50 *Striking a Better Balance*, The World Bank and Extractive Industries, volume I, 2003, p.17 (p.31 du pdf)

*problems. Indigenous peoples and local communities alike assert that their sociocultural integrity and well-being are time and again undercut by extractive projects. On the other hand, projects can create job opportunities for local people, encourage local businesses, and provide vital infrastructure for remote communities that do influence development positively, such as roads and education and health care facilities. A multiproject analysis and case studies on community perspectives of IFC and MIGA investments and guarantees commissioned by EIR indicated that project funding in the extractive industries has not had poverty reduction as its main goal or outcome. And qualitative investigation reveals that the poorest do not benefit from extractive industries. Qualitative research indicates that investments that do make contributions to poverty alleviation and capacity building through infrastructure (such as electrification of a region or potable water systems) do not benefit the poorest because tariffs are out of reach or distribution systems are not egalitarian».<sup>51</sup>*

Malgré les résultats des études, certains invoquent encore le rôle historique des industries extractives dans l'évolution des pays du Nord, afin de le présenter comme un modèle pour les pays en voie de développement. Mais il convient de rappeler que les pays alors concernés n'étaient pas aussi dépendants de l'industrie minière, au XIXe siècle, que le sont aujourd'hui beaucoup de pays en développement, et que l'activité extractive s'accompagnait à ce moment-là d'un processus d'industrialisation qui incluait la transformation de l'infrastructure et des institutions financières, éducatives et politiques, ce qui n'est pas souvent le cas à l'heure actuelle dans les pays miniers. En outre, dans les pays du Nord l'industrie minière était étayée par de grands marchés intérieurs bien protégés, tandis que les ressources que l'on extrait aujourd'hui sont généralement exportées au lieu de rester dans les pays où elles ont été trouvées.

En conclusion, il ne s'agit pas de dire que les mines ne peuvent jamais contribuer au développement, mais qu'on ne peut pas considérer qu'elles l'entraînent automatiquement. Ce type d'activité doit être considéré avec prudence. Et dans le cas des investissements réalisés par la BEI, les bénéfices annoncés ne sont pas au rendez-vous.

## **2. Profits miniers et recettes gouvernementales : un décalage embarrassant**

### **2.1. Des Etats privés des profits miniers**

En théorie, dans des pays particulièrement riches en ressources naturelles, les taxes et royalties versées par les entreprises exploitant ces ressources aux Etats devraient largement profiter à l'économie nationale, en renflouant les budgets publics pour faire progresser les secteurs défaillants (santé, éducation, eau, transports etc.). En réalité, on constate un énorme déséquilibre entre les profits engendrés par les entreprises minières privées et les bénéfices perçus par les pays exportateurs. Ce décalage est rendu encore plus net par l'envolée des prix des matières premières depuis quelques années. En effet, l'accroissement des besoins des pays économiquement dynamiques comme l'Inde, le Brésil, et surtout la Chine, ont entraîné un boom des prix des minerais sur les marchés internationaux. Mais la majeure partie des profits engendrés par l'augmentation des exportations de produits de base n'a pas été absorbée par les pays en développement.

Ainsi, une étude approfondie menée par l'ONG britannique Christian Aid, parue en janvier 2007<sup>52</sup>, montre que malgré ce contexte où la demande et le prix des minéraux flambent sur les marchés mondiaux, les investissements miniers dans les pays en développement profitent de moins en moins à ces pays et à leurs populations. Le rapport, très documenté et basé sur des études cas, met en exergue l'inacceptable décalage entre des profits gigantesques pour les entreprises étrangères et les revenus négligeables qui reviennent au pays d'accueil.

Cette situation peut s'expliquer d'abord par le fait que beaucoup de pays en développement ont accordé de larges cadeaux fiscaux aux entreprises minières, notamment en application des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI durant les années 80 et 90, qui justifiaient alors ces mesures d'allègements fiscaux par la nécessité de créer un environnement favorable aux investisseurs étrangers.

Un grand nombre de pays en développement riches en ressources minières ont subi la même évolution: les compagnies minières anciennement contrôlées par l'Etat ont été démantelées et privatisées, dans l'idée que le secteur serait mieux géré par des compagnies privées étrangères. Ensuite, sur les conseils d'institutions financières internationales (type Banque mondiale et FMI), différentes mesures ont été prises pour attirer les investisseurs étrangers, se concrétisant souvent par l'adoption de nouveaux codes miniers instituant la libéralisation des conditions d'exploitation des concessions, et accordant divers avantages économiques et fiscaux aux entrepreneurs.

Outre des niveaux de taxations et de royalties très faibles, ces réglementations prévoient donc différentes tolérances et mesures d'incitations, telles que des allègements, voire des suppressions de droits de douane pour l'importation du matériel nécessaire à l'exploitation de la mine ou des modes de calculs du revenu imposable très avantageux pour les entreprises.

De plus, de nombreux pays en développement se sont liés aux compagnies extractives par des contrats qui accordent à ces dernières des avantages fiscaux supplémentaires, allant au-delà des dispositions des lois minières. C'est notamment

<sup>51</sup> Ibid., p.17 (p.31 du pdf)

<sup>52</sup> Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007

le cas en Zambie, où la BEI a financé plusieurs projets miniers ces dernières années. Finalement, ces mesures et concessions ont pour effet de rapprocher de zéro la redevance issue de la taxation des entreprises étrangères<sup>53</sup>.

Des études mettent aujourd'hui en doute la pertinence de ces incitations fiscales<sup>54</sup>. Les entreprises sont quoi qu'il en soit amenées à s'implanter dans les pays offrant la ressource naturelle recherchée, et les chances sont faibles de voir le niveau de taxation jouer un rôle déterminant dans la préférence donnée par l'entrepreneur à tel ou tel pays. On peut citer à titre d'exemple le Botswana, qui a gardé des niveaux de taxation assez élevés, et des prises de participations de l'Etat dans les projets miniers, ce qui a permis au pays de tirer des revenus corrects de l'exploitation de ses gisements de diamants, et n'a en fin de compte pas fait fuir les investisseurs attirés avant tout par la ressource.

Une deuxième raison expliquant ces carences en recettes publiques découle de l'évasion fiscale pratiquée par les compagnies extractives opérant dans les économies en développement. Ces dernières se livrent souvent à des manipulations comptables leur permettant d'accroître artificiellement leurs coûts dans un pays particulier (afin que moins de profits soient taxés une fois les coûts déduits), ou de réduire leurs revenus déclarés. Un rapport commissionné par le gouvernement tanzanien indique par exemple que les multinationales actives dans le pays ont surévalué systématiquement leurs coûts de production, de transport et de capital afin de réduire la pression fiscale qui pesaient sur elles<sup>55</sup>.

## 2.2. L'exemple de la Zambie

En Zambie, l'industrie minière contribue seulement à 12% de l'ensemble des taxes perçues sur les entreprises, alors qu'elle compte pour plus de 70% des revenus d'exportations.

Ayant pu accéder à certains contrats miniers signés par la Zambie, Christian Aid révèle que le gouvernement s'est, par exemple, engagé à ne pas changer le régime fiscal s'appliquant aux compagnies partenaires sur une période de 20 ans<sup>56</sup>.

Alors que la loi zambienne indique que les royalties sont fixées à 3% pour le secteur minier, dans le cas de la mine de Mopani, projet soutenu par la BEI, ce taux est fixé contractuellement à 0,6%, soit un des plus faibles d'Afrique! Mais ce n'est pas tout : selon les propos du secrétaire du Département des minéraux et des activités minières, il faut ajouter à cela que la taxe sur les bénéfices est limitée à 25% pour le secteur minier quand d'autres secteurs sont soumis à un taux de 35% (et que 25% place la Zambie parmi les pays aux taux les plus faibles au monde). De plus, les importations en équipements pour l'exploration ou l'extraction minière sont exonérées de taxes, et enfin, il est permis aux entreprises de déduire de nombreux éléments lors du calcul de la taxe sur le revenu<sup>57</sup>.

La BEI ne semble pas avoir sérieusement étudié la question avant de verser 48 millions d'euros à Mopani Copper Mining (MCM) pour exploiter les gisements de cuivre en Zambie, puisque dans son « Project Summary Information » sur le projet Mopani, elle explique: « *MCM has been very successful to turnaround the loss-making mining activities, generating added value, reflected in salaries, royalties and corporate taxes.* »<sup>58</sup>

Conséquence de tous ces cadeaux fiscaux de l'Etat zambien: il ne profite absolument pas de la croissance du marché du cuivre. Une étude conduite par PriceWaterhouseCoopers (PWC) en 2005 montrait que les 40 entreprises minières couvertes par l'étude avaient multiplié par 8 leurs profits nets depuis 2002<sup>59</sup> et le boom des prix des minéraux sur les marchés internationaux. Pourtant, depuis 2002, la part des bénéfices profitant au gouvernement zambien a été divisée par deux<sup>60</sup>. Quant aux revenus perçus par le pays sur le secteur des industries extractives, ils n'auraient augmenté que de 1,7% entre 2002 et 2004/2005. Dans un discours de février 2006, le ministre des finances estimait que le gouvernement percevrait sans doute moins de 11 millions de dollars US au titre des royalties reversées en 2006. Cela représente 0,1% de la valeur de la production de 2005<sup>61</sup>.

La Zambie, sous la pression du monde des affaires local, des ONG, et des syndicats, pour la plupart exaspérés par le régime privilégié réservé aux entreprises étrangères exploitant les mines du pays, a annoncé lors de la présentation de son budget 2007 qu'elle entendait rehausser le niveau des royalties du secteur minier pour passer des 0,6% actuels à un taux de 3%, qui reflèterait mieux les pratiques existant dans d'autres pays du monde. Mais quelques jours plus tard, le ministre de l'économie devait réajuster l'information, en indiquant que cette réforme ne viserait pas les entreprises opérant déjà dans le pays, dans la mesure où la Zambie est liée par les accords passés<sup>62</sup>. On sait pourtant que tout ne s'arrête pas aux contraintes contractuelles, et que le gouvernement pourrait utiliser les armes de la négociation pour faire accepter une hausse, qui plus est lorsqu'elle semble aussi légitime au regard des pratiques internationales.

53 Voir le rapport de Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.12

54 Voir notamment L. Wells, N. Allen, J. Morisset et N. Pirnia, *Using Tax Incentive to Compete for Foreign Investment: Are They Worth the Cost?*, FIAS, World Bank/IFC, 2001

55 Voir le rapport de Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.9

56 Voir le rapport de Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.23

57 Ibid., p.22

58 EIB Project summary information: Mopani copper project (Zambia), sept. 2004

59 Ibid., p.9-11

60 Voir le rapport de Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.7

61 Ibid., p.24

62 Article du 21 février 2007, « *Zambia: Mineral tax increase holds no benefit for citizens* », IRIN, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=70279>

Avec un taux de chômage de 50%, 64% de la population vivant avec moins de un dollar par jour<sup>63</sup>, plus de 45% de moins de 15 ans et un taux de prévalence du VIH estimé à 16,5% en 2003, la Zambie aurait pourtant largement besoin de recettes pour développer ses systèmes sociaux, éducatifs et sanitaire...

Il est inquiétant de constater que la BEI soutient, et par conséquent incite le développement de contrats miniers, dans un pays où le niveau des royalties joue de façon évidente en la défaveur de l'économie locale.

### 3. La création d'emploi : un argument trompeur

#### 3.1. Le secteur minier emploie peu

L'emploi est un aspect essentiel de la lutte contre la pauvreté. Les bailleurs de fonds qui investissent dans le secteur minier, comme la BEI, se justifient régulièrement en invoquant les emplois créés par cette activité. Cet argument est à considérer avec précaution. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le secteur de l'extraction minière n'est pas un secteur qui emploie beaucoup.

Pour la Commission économique pour l'Afrique, l'importance du secteur des industries extractives et des investissements directs étrangers est une faiblesse pour l'économie africaine, et notamment à cause des faibles gains en terme d'emploi :

*« A major weakness of the recent growth performance in Africa is that it is mainly driven by extractive industries, especially oil and minerals. This exposes resource-rich economies to the adverse effects of fluctuations in international commodity prices, in addition to the negative effects of exchange rate appreciation on export competitiveness. The future of resource-led growth remains uncertain given the vagaries of international commodity markets. Moreover, given the weak employment gains from resource-based economic expansion, the recent patterns of growth are not likely to generate meaningful increases in living standards for the majority of the population. »<sup>64</sup>*

*« The heavy concentration of FDI [foreign direct investment] in extractive industries raises concerns with regard to the impact on employment and poverty reduction as well as potential adverse effects on the environment. Given that production technology in these sectors is highly capital intensive, investment is generally accompanied by little job creation. Moreover, production in these sectors carries insufficient spill over effects on the rest of the economy as output is exported with little value added. »<sup>65</sup>*

Les fusions-acquisitions de ces dernières années dans l'industrie extractive ont eu pour effet une concentration du capital et des rationalisations qui ont entraîné une baisse des effectifs. Le développement des mines à ciel ouvert, moins utilisatrices de main d'œuvre que les exploitations souterraines, ainsi que l'augmentation de la productivité, ont également participé à cette diminution de l'emploi minier. L'Organisation Mondiale du Travail constate cette tendance:

*« Les industries extractives ne sont pas une source importante d'emplois à l'échelle mondiale et (...) l'emploi dans la partie formelle de ce secteur est même en régression, malgré une augmentation de la production et l'ouverture de nouveaux sites miniers. Il y a eu une augmentation généralisée de la productivité ces dix dernières années. Les sites nouveaux et rénovés sont de plus en plus capitalistiques et ont besoin de moins de travailleurs qu'auparavant par unité de production, même si plusieurs équipes sont nécessaires pour assurer un fonctionnement continu. L'emploi direct a diminué. »<sup>66</sup>*

Non seulement l'industrie minière est peu créatrice d'emploi, mais en plus elle supprime ceux qu'offraient les secteurs de l'économie sur lesquels elle prend le pas, notamment l'agriculture :

*« The third cause of poor employment performance is the shift of economic activity away from agriculture into capital-intensive sectors such as mining and oil production. From 1994 to 2003, 35 out of 51 countries (with adequate data) experienced a decline in the share of agriculture in GDP (WorldBank2005). This shift of economic activity away from agriculture has been accompanied by little or no increase in productivity in the agricultural sector and very low absorption of labour into the non-agricultural sector, resulting in high under-unemployment in the rural/agricultural sector. »<sup>67</sup>*

*« An important cause of the slow progress in human development is the fact that growth has not been accompanied by significant job creation. The concentration of growth in capital-intensive sectors such as oil and mining and the shift away from agriculture without absorption of the displaced labour, have contributed to job losses and the worsening of living standards. »<sup>68</sup>*

Par exemple, au Ghana, la Chambre des Mines estime que ce secteur, premier en termes d'exports du Ghana,

63 World Bank, *World Development Report 2005*

64 Economic Commission for Africa (ECA) of the United Nations, *Recent economic trends in Africa and prospects for 2006*, p.2

65 Ibid, p.46

66 OIT, *L'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives*, Réunion tripartite sur l'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives, 2002; p.1

67 Economic Commission for Africa (ECA) of the United Nations, *Recent economic trends in Africa and prospects for 2006*, p.49

68 Ibid p.30

n'emploie que 11 000 personnes sur une population totale de 20 millions. La situation n'a pas toujours été la même : par le passé, les compagnies minières du Ghana employaient un tiers de la force de travail du secteur formel. Mais l'évolution des technologies et des pratiques telles que les mines à ciel ouvert ont réduit le besoin en main d'œuvre et accentué la part accordée au capital dans le secteur des mines<sup>69</sup>.

### 3.2. L'emploi minier : précarité et dégradation des conditions sociales

Non seulement les mines emploient peu, mais en plus la nature et la qualité des emplois tout de même créés ne sont pas toujours satisfaisants.

Tout d'abord, il faut noter que l'exploitation minière est presque entièrement dominée par les hommes. Dans les pays en voie de développement, il n'y a pratiquement aucune femme employée dans ce secteur, l'argument étant que le travail est trop dur et trop dangereux. La préférence au secteur minier ne permet donc pas de lutter contre le chômage des femmes.

Par ailleurs, il est important, quand les entreprises annoncent un certain nombre de créations d'emplois, de vérifier comment elles se répartissent entre des postes durables et des contrats de courte durée qui ne changent pas la situation de façon pérenne pour les travailleurs locaux. Il convient également de vérifier si les emplois des échelons supérieurs sont occupés par des étrangers ou également ouverts aux employés locaux. En Zambie, en moyenne, seuls un peu plus de la moitié des mineurs bénéficient de contrats durables. Un grand nombre d'entre eux a un salaire mensuel inférieur aux 360 US\$ nécessaires pour subvenir aux besoins alimentaires d'une famille pendant un mois<sup>70</sup>...

Un article publié récemment par l'IRIN (agence d'information indépendante du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires) rapportait l'avis d'un représentant syndical zambien sur la création d'emplois dans le secteur minier :

*«Rayford Mbulu, président of the Mineworkers Union of Zambia, said the jobs created were of poor quality, the mining houses had implemented no social policies for their employees, and employment had not provided any escape from poverty. "It would have been better if these investors, in spite of paying low salaries, could at least invest more in the communities where they operate, but generally their approach to corporate social responsibility is very poor," he said»<sup>71</sup>.*

En Zambie, avant la privatisation, les compagnies avaient pour coutume de fournir à la population locale des services de base, tels que des centres de santé ou des écoles. Mais cette pratique semble avoir en partie disparu avec l'arrivée des nouvelles entreprises propriétaires de ces mines<sup>72</sup>, sans pour autant que l'Etat prenne la relève lorsque les services sont délaissés par les entreprises minières<sup>73</sup>.

Des questions semblent également se poser pour les personnes à la retraite: les accords passés entre les entreprises et l'Etat avaient souvent prévu la prise en charge médicale continue des anciens employés. Mais dans certains cas, il semblerait que cette responsabilité ne soit pas correctement assumée par les compagnies. Selon le rapport récemment publié par Christian Aid sur le secteur minier, alors que l'ancien système permettait aux employés miniers zambiens ayant subi des problèmes de santé liés à leur activité professionnelle de bénéficier d'un couvert médical gratuit même après leur départ en retraite, le nouveau régime se contenterait de couvrir 50% de ces frais médicaux<sup>74</sup>.

Enfin, le niveau des salaires semble loin de donner satisfaction. En mars 2007, des grèves ont éclaté dans les mines gérées par la Mopani Copper Mines (financée par la BEI): un article publié dans le *Times of Zambia* indique que les travailleurs demandaient une augmentation de salaire de 40%<sup>75</sup>.

En conclusion, la privatisation du secteur minier et le besoin d'augmenter le rendement des opérations ont entraîné une perte considérable de postes de travail et un mépris total des droits des travailleurs. Il semble donc difficile de soutenir que ce secteur soit aujourd'hui intéressant en terme de lutte contre le chômage.

## 4. Financement de l'industrie minière: un soutien au secteur privé... du Nord

Un autre argument souvent avancé par les institutions finançant le secteur minier, et notamment la BEI, est le fait que ces investissements permettraient le développement du secteur privé et la re-dynamisation de l'économie d'un pays. L'appui au secteur privé est un argument d'autant plus important pour la BEI qu'il s'agit de l'un des objectifs énoncés dans les accords de Cotonou.

69 Voir le rapport de Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.6

70 Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.24

71 Article du 21 février 2007, «Zambia: Mineral tax increase holds no benefit for citizens», IRIN, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=70279>

72 Ibid., p.6

73 Il faut toutefois noter que pour la question du VIH/ Sida, il semblerait que les compagnies aient pris des dispositions substantielles.

74 Ibid., p.25

75 Article du 1er mars 2007, «Mopani Miners Go on Strike», par Rodgers Kalero, Times of Zambia. <http://allafrica.com/stories/200703010332.html>

Le développement d'entreprises et d'activités économiques dans un pays en développement est en effet vital. Mais cet argument perd de sa pertinence quand on examine quelles sont précisément les entreprises directement soutenues par la BEI.

Etant donné le manque d'informations qui continue de caractériser les prêts globaux de la BEI (prêts acheminés via un tiers, généralement un intermédiaire financier, mais dont on ne connaît pas les destinataires finaux), il est impossible de déterminer ici quelles sont les entreprises qui ont pu bénéficier de financements BEI dans le secteur des mines *via un prêt global*. Nous nous limiterons donc aux projets *individuels* qui ont été rendus publics par la BEI, pour lesquels nous avons donc recherché quelles entreprises étaient derrière chacun des projets financés.

Il est important de noter qu'il est difficile de trouver les informations sur les entreprises exploitant les mines car qu'il s'agit souvent de filiales, ou capitaux partagés entre divers acteurs, eux-mêmes filiales d'un autre acteur etc. De plus, les situations évoluent aussi dans le temps avec les nombreux changements qui peuvent intervenir dans les capitaux des entreprises. Les Amis de la Terre ont cependant essayé d'identifier, avec la part d'incertitudes que cela implique, les entreprises liées aux projets miniers financés par la BEI<sup>76</sup>.

- **Congo, Kouilou** (étude de faisabilité récemment financée par BEI):

D'après les informations trouvées, le projet serait entre les mains de la société MagMinerals Inc., détenue à 100% par Magindustries Corp., entreprise canadienne dont le siège est à Toronto.

- **Gabon, Moanda Manganese**

Le site de Moanda semble être exploité par la société Comilog, qui serait une entreprise détenue par le groupe français Eramet (67%), l'Etat gabonais (25%), et autres (8%)<sup>77</sup>.

Le financement BEI visait précisément la Compagnie Minière de l'Ogooué (Comilog) SA.<sup>78</sup>

- **Kenya, Magadi Soda**

Magadi Soda Company Ltd serait une entreprise détenue à 100% par Brunner Mond Group Ltd, un groupe industriel basé au Royaume Uni, lui-même détenu à 100% par Tata Chemicals Limited (un géant indien) depuis 2006. Le financement BEI visait précisément Magadi Soda Company Ltd<sup>79</sup>.

- **Malawi, Kangankunde**

Peu d'informations sont disponibles sur ce projet, si ce n'est que le prêt BEI a été accordé à la société Rift Valley Resource Developments Ltd.

- **Mauritanie, SNIM**

Ce projet est l'un des rares projets BEI étudiés qui déroge à la tendance: la SNIM est une société dont le siège social est situé en Mauritanie, et qui est détenue par l'Etat mauritanien à 78,35%. Mais elle serait ouverte à des capitaux privés étrangers: KSC (Koweït) 7,17%, Armico 5,66%, Irak Fund 4,59%, BRPM (Maroc) 2,30%, Banque islamique 1,79%, privés mauritaniens 0,14%.

Les financements BEI visaient précisément la SNIM<sup>80</sup>.

- **Mauritanie, El aouj**

Le financement BEI visait la société El Aouj SA, qui serait selon le communiqué de presse de la BEI une filiale de la compagnie australienne Sphere Investments Ltd.

- **Mozambique, Mozal II**

L'actionnariat de Mozal se découperait de la façon suivante: BHP Billiton 47% (le siège de BHP Billiton Group est situé en Australie), Mitsubishi Corporation 25% (géant de l'industrie japonaise), Industrial Development Corporation (IDC, institution financière nationale Sud-africaine) 24%, Gouvernement du Mozambique 4%.

Le prêt de la BEI visait précisément la République de Mozambique<sup>81</sup>.

- **Mozambique, Moma Titanium**

Le projet Moma Titanium Minerals Project serait opéré à 100% par Kenmare Ressources Plc., entreprise enregistrée en Irlande et listée aux stock exchanges irlandais et londonien.

Les financements BEI ont précisément visé Kenmare Moma Processing (Mauritius) Ltd et Kenmare Moma Mining (Mauritius) Ltd<sup>82</sup>.

---

76 Etant donné les incertitudes autour de ces informations, et le fait qu'elles ont pu évoluer depuis les recherches que nous avons réalisé, celles-ci n'ont pas vocation à être reprises ou citées dans d'autres documents. Les personnes intéressées par le sujet devraient procéder elles-mêmes à des recherches sur les entreprises impliquées dans les projets.

77 Article du 11 juin 2006 dans Info Plus Gabon, *Gabon: COMILOG réalise un chiffre d'affaires de 187 milliards de F CFA pour 2005*, [http://www.infosplusgabon.com/article.php3?id\\_article=458](http://www.infosplusgabon.com/article.php3?id_article=458).

78 Rapport annuel BEI 2000, statistiques.

79 Rapport annuel BEI 2004, statistiques.

80 Rapport annuel BEI 2000, statistiques.

81 Rapport annuel BEI 2001, statistiques.

82 Rapports annuels BEI 2004 et 2005, statistiques.

- **Zambie, Lumwana**

Le projet semble être opéré par la Lumwana Mining Company Limited, détenue à 100% par Equinox Minerals Ltd. Equinox, qui a ses bureaux en Australie et au Canada, est listée dans les stock exchanges de ces deux pays, et se définit elle-même comme une compagnie internationale.

Les financements BEI visaient précisément Equinox Copper Ventures Ltd<sup>83</sup>.

- **Zambie, Bwana Mkubwa**

Le projet semble être exploité à 100% par First Quantum Minerals Ltd, dont le siège est au Canada (listée aux stock exchanges de Toronto et Londres).

Les financements BEI visaient précisément Bwana Mkubwa Mining Ltd<sup>84</sup>.

- **Zambie, Kansanshi**

Ce projet serait détenu à 80% par First Quantum Minerals Ltd (dont le siège est au Canada, et qui est listée aux stock exchanges de Toronto et Londres) et à 20% par ZCCM (Zambia Consolidated Copper Mines, contrôlée par l'Etat zambien).

Les financements BEI visaient précisément Kansanshi Mining Plc.

- **Zambie, Mopani Copper Mine**

La société Mopani Copper Mines Plc. (MCM) serait détenue à 73,1% par Glencore International (un des plus gros fournisseurs mondiaux de l'industrie en matières premières, dont le siège est basé en Suisse), 16,9% par First Quantum Minerals Ltd (dont le siège est au Canada, listée aux stock exchanges de Toronto et Londres) et 10% par ZCCM (Zambia Consolidated Copper Mines, contrôlée par l'Etat zambien).

Le financement BEI était précisément destiné à Mopani Copper Mines Plc<sup>85</sup>.

Ainsi, dans presque tous les cas, les financements de la BEI vont à des filiales de grandes entreprises du Nord (Australie, Canada, Royaume Uni, France etc.), filiales « locales » par leur statut juridique officiel mais appartenant de toute évidence à des groupes étrangers.

D'une part, il est surprenant que ce soit ce type d'acteurs qui bénéficie des prêts à taux favorables de la BEI. Il semblerait plus logique cette Banque « *sans but lucratif* »<sup>86</sup> consacre ses financements à des entreprises qui, par leur taille ou leur pays d'implantation, ont du mal à accéder aux prêts sur des marchés financiers privés classiques, pour monter des activités économiques répondant directement à la demande existant dans le pays. Ce n'est certainement pas le cas des grands groupes miniers des pays riches.

D'autre part, investir dans de grandes entreprises du Nord n'est clairement pas le type de soutien au secteur privé qui participe au développement des pays du Sud ! Un appui au secteur privé dans l'intérêt des pays d'Afrique devrait avoir pour objectif la création d'un tissu économique local composé d'entrepreneurs africains, et ce n'est pas le cas ici.

En plus du fait les financements de la BEI soutiennent surtout le secteur privé du Nord, il semblerait qu'ils n'aient aucun effet d'entraînement sur le secteur privé local. En amont (exploration, vente de matériel...) comme en aval (développement de l'industrie manufacturière) les industries des pays en développement ne peuvent s'imposer, notamment en raison du protectionnisme des industries du Nord :

*« International Financial Institutions and foreign investors also claim that industry liberalization will help to stimulate economic growth by generating upstream and downstream businesses. This has hardly been the case. Liberalization and deregulation of national investment rules, coupled with the ongoing protection of processing industries in the North, has discouraged the establishment of local downstream businesses in the countries of operation. Local industry in upstream areas like exploration, project development, extraction, processing, transport and retailing can rarely compete with large efficient foreign corporations. As a result, corporations often contract foreign partners for both upstream and downstream operations. »*<sup>87</sup>

Le rapport de Christian Aid<sup>88</sup> révèle aussi qu'en Zambie, depuis la privatisation du secteur minier, les nouveaux entrepreneurs se détournent des entreprises locales qui profitaient autrefois de l'activité minière. Christian Aid rapporte ainsi les propos de Eddie Kapungulya, Président de la Chambre de Commerce de Kitwe :

*« All the people who were supplying, lost. [The new mine owners] started afresh and it was with a view to create deliberate confusion so that they could benefit at the end of the day, not just by lowering costs but by the managers themselves getting the contracts. So the manufacturing sector was destroyed. People who used to manufacture for the mines could no longer manufacture because these guys were now buying from South Africa and from all over the place and disregarding the people who were already there— Though the new mine owners are from different countries, there is one approach in common that they would prefer to buy goods from firms based in their home countries. So when you*

---

83 Rapport annuel BEI 2001, statistiques.

84 Rapport annuel BEI 2002, statistiques.

85 Rapport annuel BEI 2005, statistiques.

86 Voir FAQ du site de la BEI : <http://www.bei.org/products/faq/index.htm#how-does-the-eib-differ-from-commercial-banks>

87 Friends of the Earth International, *Hands off! Why international financial institutions must stop drilling, piping and mining*, dec. 2003

88 Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007

hear that they have invested US\$500 millions, the net effect on the local economy is virtually zero. »<sup>89</sup>

Même constat du côté de la Conférence des Nations-Unis sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Le secteur privé local profite peu de ces investissements, qui bénéficient avant tout à des entreprises étrangères :

« Most of those operations are totally owned by foreign investors (rather than joint ventures) and a large share of their foreign exchange earnings is retained abroad. Those operations are strongly integrated internationally, but weakly embedded into domestic economies, as they have few forward and backward linkages in host economies »<sup>90</sup>

« The changes in mining policy adopted by African LDCs have neglected wider objectives such as articulating the mining sector into broader developmental objectives, for example through backward and forward linkages or domestic value-added processing of minerals. »<sup>91</sup>

Les transferts de technologies dont auraient pu profiter les entreprises des Etats hôtes n'ont pas eu lieu non plus:

« The potential of those FDI inflows to contribute to domestic technological capability-building in host countries is, therefore, very limited. In fact, there is little evidence that the entry of TNCs into mining in those countries is leading to the technological upgrading of domestic firms in the same industry. Where some intermediate technology potentially useful for small- and medium-scale miners has been developed for secondary processing purposes, its distribution and assimilation within the mining community have been limited (Abugre and Akabzaa, 1998). »<sup>92</sup>

En conclusion, les prêts de la BEI soutiennent les multinationales du Nord, un pan du secteur privé qui n'en a pas nécessairement besoin et ne contribue pas à renforcer l'économie des pays ACP.

## 5. Financement des mines : un objectif de coopération de l'UE?

« Dans le cadre des politiques extérieures de coopération et de développement de l'UE, la BEI intervient dans 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) », annonce la Banque sur son site Internet<sup>93</sup>. Il est alors légitime de se demander en quoi ses investissements réalisés dans le secteur minier se placent dans le cadre des politiques de coopérations de l'UE, puisque non seulement ils ne correspondent pas à ses priorités, mais en plus ils vont parfois à l'encontre des objectifs fixés conjointement par l'Europe et les pays partenaires...

### 5.1. Quand la BEI ignore les priorités définies par l'UE...

Tous les pays dans lesquels la BEI a financé des projets miniers entre 2000 et 2006 sont engagés dans un partenariat de long terme avec l'Union européenne. Pour décider des axes de sa coopération avec l'Afrique, l'Union européenne s'appuie sur des outils négociés avec chaque pays concerné, les Documents de Stratégie par Pays (DSP). Ces derniers identifient les problèmes spécifiques à un pays donné, et fixent les actions et secteurs nécessitant un appui prioritaire. Ces documents sont donc élaborés pour guider la politique de coopération de l'UE dans les pays concernés. La plupart des derniers CSP liant divers pays d'Afrique à l'UE ont été élaborés pour couvrir la période 2000-2007, même si certains d'entre eux sont intervenus un peu plus tard.

La BEI n'est pas formellement liée par les DSP. Cependant, attendu qu'elle affirme elle-même agir dans le cadre de la coopération européenne avec les pays ACP, on pourrait s'attendre à ce qu'elle finance en priorité des projets répondant aux priorités identifiées dans ces Documents. Au contraire, ignorer les conclusions des DSP serait la preuve d'une incohérence entre les acteurs et les instruments de la coopération européenne en Afrique.

Pour six pays africains, la part de financement de la BEI au secteur minier entre 2000 et 2006 est très conséquente :

- Congo: 100% des financements pour ce pays entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier ;
- Gabon: 27,27% des financements pour ce pays entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier ;
- Kenya: 20,28% des financements pour ce pays entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier ;
- Mauritanie: 35,82% des financements pour ce pays entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier ;
- Mozambique: 33,27% des financements pour ce pays entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier ;
- Zambie: 81,12% des financements pour ce pays entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier.

Les DSP conclus entre ces pays et la Commission européenne ne considéraient pourtant pas systématiquement le secteur minier comme une priorité.

89 Christian Aid, *A rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, 2007, p.24

90 Rapport CNUCED 2007, *The least developed countries report 2007, knowledge, technological learning and innovation for development*, voir p.33 à 36

91 Idem

92 Idem

93 <http://www.bei.org/projects/regions/acp/index.htm>

**Le DSP du Congo Brazzaville**, conclu pour la période 2002-2007, avait établi comme secteurs prioritaires (secteurs focaux) l'appui au développement institutionnel dans le contexte de la démocratisation et l'appui à la politique sectorielle des transports. Il avait également identifié des secteurs non prioritaires, mais qui méritaient d'être pris en compte : secteurs sociaux, santé, démocratisation et droits de l'homme, SIDA, déminage, environnement, financement d'ONG etc. Le secteur des mines n'est pas visé, ni au titre des secteurs prioritaires, ni à aucun autre titre.

Le document va plus loin puisqu'il précise également quelle pourra être l'utilité de l'intervention BEI dans ce pays: «*Une attention toute particulière devra être portée aux infrastructures de transport, principal domaine de concentration retenu*». Le document explique en outre que la Banque pourra aussi participer à l'expansion des principales entreprises de service public (avec une priorité pour l'énergie et les télécommunications) dès lors que la privatisation aura eu lieu. Dans le passage sur le rôle de la BEI, on notera néanmoins une référence discrète au secteur minier, expliquant que la BEI devra se tenir prête à examiner des demandes dans les secteurs où le Congo a un 'avantage comparatif'.

Malgré cela, 100% des financements BEI sur la période couverte par ce document sont allés au secteur minier.

**Dans le cas du Gabon**, le DSP établi pour la période 2001-2007 indique deux secteurs prioritaires: le transport et l'aménagement du territoire. Aucun des prêts accordés par la BEI dans la période en question n'est intervenu dans ces secteurs (sous réserve des informations relatives aux secteurs visés par les prêts globaux, qui restent aujourd'hui encore confidentielles). En revanche, le Gabon constitue l'un des rares pays pour lesquels le DSP associait BEI et secteur minier. Il mentionne clairement une volonté de pousser la BEI vers un soutien au secteur minier dans le domaine économique, au motif notamment que le Gabon a un avantage comparatif dans le domaine. Il est question de mieux 'valoriser les richesses naturelles du pays'. Un des arguments exposés est de réduire la dépendance de ce pays vis-à-vis des recettes pétrolières.

Sur la période 2000-2006, 27,27% des financements BEI pour le Gabon sont allés au secteur minier. Les projets miniers ont été signés en 2006 alors que le DSP cité ci-dessus commence en 2001.

**Pour le Kenya**, le DSP établi pour une période allant de 2003 à 2007 avait indiqué que les deux domaines prioritaires de coopération devraient être l'agriculture et le développement rural et le secteur des transports et routes. Quant aux secteurs non focaux néanmoins identifiés comme importants, il s'agit des financements complémentaires pour les secteurs du commerce, de l'environnement et de l'intégration régionale, d'études préparatoires etc. Il n'est à aucun moment fait mention d'activités liées à l'extraction de ressources naturelles.

Malgré cela, au Kenya, 20,28% des financements BEI entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier, et aucun projet financé par la BEI sur la période couverte par le DSP ne semble répondre aux secteurs focaux identifiés par le DSP, à savoir secteur agricole ou secteur des transports.

**Dans le cas de la Mauritanie**, le DSP couvrant la période 2001 à 2007 avait prévu que l'UE axerait son aide de façon prioritaire les transports et le renforcement des capacités. Les secteurs secondaires identifiés ne mentionnent pas de besoins dans le domaine minier. Au-delà des priorités générales qui doivent guider l'action de l'UE dans le pays, le DSP se penche plus en détails sur le rôle la BEI. On y apprend que «*les interventions de la BEI seront centrées sur le développement des infrastructures*». Ce plan d'action précise également qu'une attention particulière devra être portée à l'amélioration de l'efficacité des services d'infrastructures publics (en priorité: ports, électricité, eau) et aux moyens d'y encourager la participation du secteur privé.

Pourtant, en Mauritanie, 35,82% des financements BEI entre 2000 et 2006 sont allés au secteur minier.

**Dans le cas du Mozambique**, le DSP 2001-2007 prévoyait que les deux secteurs prioritaires seraient les infrastructures de transport ainsi que l'agriculture et la sécurité alimentaire. A cela s'ajoutaient des domaines d'intervention non prioritaires mais néanmoins importants: santé et sida, bonne gouvernance et soutien aux acteurs non étatiques.

Entre 2000 et 2006 au Mozambique, 33,27% des financements BEI sont allés au secteur minier.

**Enfin, l'exemple de la Zambie** est de loin le plus préoccupant. Le DSP a tout d'abord identifié deux secteurs focaux : le transport et le développement institutionnel. Entre 2000 et 2006, la BEI n'a financé aucun projet dans ces domaines. Le DSP énumère ensuite des secteurs secondaires (secteurs non focaux), parmi lesquels on peut trouver le secteur social, la santé ou l'éducation. Là encore, la BEI n'a rien financé qui puisse s'en rapprocher.

Enfin, le DSP a pris le soin de signifier quels devaient être les domaines d'intervention prioritaires pour la BEI en Zambie. Il lui est demandé d'intervenir, par des prêts globaux, auprès d'intermédiaires financiers locaux pour soutenir les PME, et de financer des projets d'infrastructures, spécialement dans les domaines de l'énergie, de l'eau et l'assainissement, du transport et des télécommunications. A aucun moment le chapitre relatif à la BEI ne fait mention du secteur minier.

Pourtant, entre 2000 et 2006, 81,12% des financements BEI pour la Zambie sont allés au secteur minier. Ce chiffre, très élevé, est en totale contradiction avec les besoins identifiés par le pays et les objectifs inscrits dans la feuille de route de la coopération européenne avec ce pays.

Ces observations valent également de façon générale pour bien d'autres pays où la BEI a soutenu des activités minières par le biais de l'African Lion. S'il n'est pas possible d'établir de chiffres pour ces pays, il reste certain qu'il s'agit en grande majorité de pays ayant des besoins plus urgents que l'industrie minière : République Démocratique du Congo (RDC), Sénégal, Ghana, Tanzanie, Botswana ou Afrique du Sud.

Cette analyse synthétique des objectifs fixés dans le cadre de la coopération de l'UE, mise en perspective avec les projets réellement soutenus par la BEI dans une période quasiment identique, révèle d'importantes incohérences. Plus grave, cela incite à croire que la BEI se désintéresse complètement des priorités de développement identifiées par les pays en question, et qu'elle néglige les priorités qu'elle est censée suivre dans le cadre du plan d'action de la Commission européenne.

## 5.2. Quand les projets BEI anéantissent les objectifs de l'UE...

La BEI ne se contente pas d'ignorer les priorités de développement fixées par l'UE: dans le cas de la Zambie, elle finance des projets qui sont en totale contradiction avec les intentions de l'UE, et qui par leur nature même bloquent les objectifs annoncés.

Ainsi, on lit sur le site Internet du ministère zambien des mines :

*«The European Union was pleased to launch the long-expected Mining Sector Diversification Program, MSDP, in January 2002. The European Development Fund, EDF, is supporting this five-year project to promote the sustainable development of the Non-Traditional Mining Sector in Zambia. It is aimed at contributing to the important objective of poverty alleviation, the most important criteria in all EU development assistance, by diversifying the mining sector away from the traditional emphasis on copper and cobalt. This means that the project is aimed at all development efforts within the mining sector of Zambia, not dealing with copper and cobalt, and including gemstones, industrial minerals, building materials and other minerals and metals».*<sup>94</sup>

D'un côté, l'UE finance donc un programme de diversification en Zambie, avec l'argent du Fond Européen pour le Développement (FED). L'objectif est de sortir le pays des secteurs miniers traditionnels que sont le cuivre et le cobalt. Mais de l'autre côté, entre 2000 et 2006, les projets financés en Zambie par la BEI à travers le FED concernent exclusivement l'ouverture ou l'expansion de mines de cuivre. Ainsi, la BEI soutien des projets contredisant directement les objectifs de coopération européens!

## 6. Un focus minier qui influence d'autres choix d'investissements de la BEI

Le secteur des industries extractives consomme des quantités considérables d'énergie. Le choix de mettre en place un projet minier entraîne donc en général la nécessité de développer en parallèle des centrales pour l'alimenter. Or les mines sont souvent situées dans des régions où l'accès à l'énergie est déjà difficile pour les populations. On se retrouve donc dans une situation où des projets énergétiques sont financés pour les besoins de l'industrie minière alors même que la population voisine n'a pas accès à cette énergie ! Certains investissements de la BEI reflètent cette situation absurde.

Ainsi, le projet Motraco II, financé à plusieurs reprises par la BEI<sup>95</sup> a pour objectif annoncé le « *le renforcement de l'interconnexion électrique entre l'Afrique du Sud, le Swaziland et le Mozambique.* ». Cela pourrait amener à penser que ce projet a pour but d'alimenter les populations de la région en énergie. Mais quelques recherches sommaires permettent de faire le lien avec le méga-projet aluminium de Mozal, lui aussi financé à hauteur de 22 millions d'euros par la BEI. On découvre alors que le projet Motraco, en permettant au Mozambique d'importer de l'énergie sud-africaine, a simplement pour but d'alimenter le projet Mozal.

International Rivers Network soulève cette question :

*«Terms for the sale of electricity to Mozal are confidential, but according to a 1999 report in Africa Energy & Mining, the cost was pegged to the price of aluminium and amounted to less than \$0.02 kWh, cheaper than anywhere in the world outside of Canada. Surprisingly, Mozal's electricity does not come from the giant Cahora Bassa Dam in northern Mozambique, which has a capacity of 2,075MW. Instead, the smelter receives its power from Motraco, a consortium comprised of electricity utilities from South Africa (Eskom), Swaziland (SEB), and Mozambique (EDM)».*<sup>96</sup>

Ce lien entre l'usine de production d'aluminium et le projet énergétique transrégional est confirmé par différentes sources<sup>97</sup>.

94 Extrait du site internet du ministère des mines zambien. Voir: <http://www.msdp.org.zm/>

95 Prêt de 10 millions d'euros en 2002, puis de 1,75 millions en 2003, et également quatre prêts avant 2000, en 1999, de respectivement 8,2 millions d'euros, un deuxième 8,2 millions d'euros, 16,8 millions et 19,9 millions.

96 <http://www.irn.org/programs/mphanda/index.php?id=0110powerplay.html>

97 Selon la presse (<http://allafrica.com/stories/200702051189.html>), «MOZAL requires 900 megawatts, which it obtains from the company MOTRACO, jointly owned by Eskom, the Mozambican electricity company EDM, and the Swaziland Electricity Board, SEB»; Selon le SARP (N) ([http://www.sarpn.org.za/documents/d0000120/P117\\_SA-Mozambique\\_Link.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0000120/P117_SA-Mozambique_Link.pdf)) Economic Linkages between South Africa and Mozambique, Carlos Nuno Castel-Branco, août 2002): «First, trade in energy between the two countries, particularly Mozambique's imports of energy from South Africa, increased very sharply in the last two years, mostly due to the establishment of the very large aluminium smelter, Mozal, in Beluluane, province of Maputo. Although energy exports are a small proportion of South African exports to Mozambique, the energy trade is crucial within the strategy of expansion of South African capitalism. On the one hand, ESKOM controls the supply of electricity to Mozal, which consumes more energy than the rest

Avec une production d'un million de tonnes d'aluminium par an, entièrement exportées vers l'Europe, Mozal absorbe à lui seul le double des quantités d'énergie consommées par la totalité du Mozambique !<sup>98</sup> Cette situation explique sans doute que le Mozambique soit obligé de mettre en place des mesures spéciales pour que l'usine soit alimentée en énergie. C'est d'ailleurs le prix très faible de l'énergie qui aurait été un critère déterminant pour implanter Mozal dans ce pays.

La BEI utilise donc des financements ACP pour des projets miniers mais en outre, la Banque finance leurs sources d'alimentation, au lieu d'utiliser ses fonds pour des projets bénéficiant directement aux populations. En d'autres termes, la BEI dépense des dizaines de millions d'euros pour permettre à ses projets miniers d'avoir accès à l'électricité, dans des régions où la population en est privée.

On trouve un autre exemple de ce type de situation en Mauritanie. Entre 2000 et 2006, la BEI a soutenu un seul projet énergétique dans ce pays, une centrale électrique financée en 2004. Or ce projet a pour objectif de fournir de l'énergie à des projets miniers, et non aux populations qui n'ont pas accès à l'électricité :

« *The European Investment Bank (EIB) and SNIM (Société Nationale Industrielle et Minière) have signed a EUR 22.5 million financing agreement for the renovation of the Guelbs power station. (... SNIM operates open-cast iron ore mines, including the one at Guelb El Rhein, where the power station project aims to replace old generators which have been operating for 20 years with new sets* »<sup>99</sup>.

Cela signifie donc qu'en Mauritanie, entre 2000 et 2006, ce sont au total 57,5 millions d'euros qui ont été consacrés au secteur minier, de manière directe (financement des mines) ou indirecte (financement des centrales alimentant les mines). En incluant ces investissements indirects de la BEI dans le secteur minier, on constate donc que ce sont en réalité bien plus de 50% des volumes financiers consacrés à la Mauritanie qui ont pour objectif le fonctionnement de l'industrie minière (seuls 39,2 millions d'euros ont été affectés à des projets d'autre nature).

Il faudrait une étude approfondie pour déterminer à quoi sont destinés les projets énergétiques financés par la BEI en Afrique (alimentation en énergie de la population ou des industries destinées à alimenter nos marchés du Nord ? ). Ainsi, il est possible que bien d'autres projets soient en réalité reliés à une mine, une usine ou toute autre opération industrielle profitant à des entreprises internationales.

La BEI a d'ailleurs récemment confirmé qu'elle porterait une attention toute particulière à développer des projets énergétiques desservant les intérêts du secteur minier. M. White, représentant de la BEI en Afrique du Sud, s'exprimait à ce sujet en décembre 2006:

« *White told Reuters on the sidelines of a mining conference in Lusaka that the power projects were aimed at improving availability of electricity to shore up industrial growth and also mining activities in the region* »<sup>100</sup>.

Les ambitions de la BEI dans le secteur minier ont ainsi des conséquences directes sur d'autres choix d'investissements. Les fonds disponibles sont donc absorbés, même indirectement, par cette industrie, au lieu d'être consacrés à des projets permettant réellement le développement.

---

of Mozambique. On the other hand, Mozal has enabled a dynamic and structural link between the electricity grids of South Africa, Mozambique and Swaziland through Motraco, a joint venture company that supplies South African energy to Mozal»; Ou encore (<http://www.moles.org/ProjectUnderground/drillbits/980607/98060707.html>):

« 63 Mozambican peasant families are to receive compensation for land that has been allocated for the construction of an electricity sub-station in Beloluane. The total amount earmarked for the compensation is about US\$700. The sub-station is being built by Motraco, a consortium formed by the electricity companies of Mozambique, South Africa, and Swaziland to supply the power needed during the construction of the MOZAL aluminium smelter at Beloluane. According to Motraco, this is just the first stage, since more peasants will be asked to abandon the area in July when it starts building the huge infrastructures needed to ensure the power supply for operating the smelter. The consortium also intends to build 2 transmission lines that will carry electricity from South Africa, through Swaziland, to Beloluane. All the areas where the infrastructure will be built are presently occupied (Panafican News Agency, May 26, 1998)».

98 Emission RFI du 28 juin 2006, par Dalila Berritane. Pour écouter, [http://rfi.fr/actu/fr/articles/078/article\\_44700.asp](http://rfi.fr/actu/fr/articles/078/article_44700.asp)

99 Voir le communiqué de presse de la BEI, <http://www.bei.org/news/press/press.asp?press=2872>.

100 Article de Reuters du 30 novembre 2006, [http://za.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=businessNews&storyID=2006-11-30T062814Z\\_01\\_BAN023271\\_RTRIDST\\_0\\_OZABS-ZAMBIA-POWER-20061130.XML](http://za.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=businessNews&storyID=2006-11-30T062814Z_01_BAN023271_RTRIDST_0_OZABS-ZAMBIA-POWER-20061130.XML), ou article EIB hints at support for large-scale power projects, 12 janvier 2007. <http://www.langmead.com/cgi-bin/archfile.cgi?name=100398&magazine=development&issue=q107>

# III. Les risques en matière sociale et environnementale

## 1. Un secteur porteur d'injustices sociales et environnementales

De nombreux rapports<sup>101</sup> et témoignages soulignent les impacts destructeurs de l'activité minière sur l'environnement, les populations et leur ressources. Les nuisances et perturbations provoquées ne se limitent pas au temps de l'exploitation de la mine mais se prolongent bien après leur fermeture.

### 1.1. Les impacts environnementaux

#### 1. Qu'est ce qu'une mine ?

L'industrie minière est l'ensemble des activités concernant la découverte et l'extraction de minéraux qui se trouvent sous la surface de la terre. Ces minéraux peuvent être métalliques ou non métalliques (le plus souvent la BEI finance des projets d'extraction de minerais métalliques: fer, cuivre, titane, manganèse...). Les activités minières comprennent différentes étapes, impliquant des impacts environnementaux spécifiques : la prospection et l'exploration des gisements, puis l'exploitation et le traitement des minerais. Le gisement est une zone où l'on trouve des concentrations de métaux assez importantes pour pouvoir en extraire un ou plusieurs en réalisant des bénéfices économiques.

Jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, la méthode la plus fréquente d'exploitation de grands gisements était la mine souterraine. Après la deuxième guerre mondiale, les progrès technologiques et la production de défonceuses, niveleuses, pelleuseuses et camions plus grands et plus puissants ont permis le déplacement d'énormes volumes de matériaux, et conduit à l'exploitation de mines à ciel ouvert. Ces dernières sont utilisées de plus en plus souvent<sup>102</sup> car elles sont moins coûteuses, mais, par définition, elles provoquent plus de perturbations à la surface de la terre. Une mine à ciel ouvert est une grande cuvette en gradins larges et profonds au milieu d'un paysage dénudé. Après avoir enlevé la végétation et le sol, on creuse par dynamitage les rochers et les matériaux qui couvrent le minerai pour arriver au gisement. Puis on dynamite encore pour obtenir des morceaux plus petits. On utilise alors des procédés thermiques et chimiques afin d'extraire le métal utile du concentré de minerai.

#### 2. Les conséquences de l'exploitation minière sur les forêts

Selon le rapport *Undermining the forest*<sup>103</sup>, « *mining is considered to be the second biggest threat (after commercial logging) to the world's remaining frontier forests* ».

Les mines occupent de larges parcelles de terrain qui sont alors défrichées. L'élimination de la forêt et de toute végétation constitue une destruction des écosystèmes qui a des impacts sur la survie de nombreuses espèces, mais aussi sur le maintien des flux d'eau à partir des forêts vers les autres écosystèmes et vers les centres urbains. L'élimination des forêts primaires provoque un écoulement rapide de l'eau de pluie, ce qui aggrave les crues pendant les saisons pluvieuses, car le sol ne peut retenir l'eau comme il le ferait en présence de masses boisées. L'extraction des minéraux dénature complètement les sols, ce qui rend impossible la reconstitution de la végétation telle qu'elle existait, même après la fermeture de la mine.

Par ailleurs, l'activité minière consomme dans certains cas de grandes quantités de bois (pour la construction, ou comme source d'énergie), ce qui aggrave la déforestation. En outre, l'implantation d'une mine implique également des travaux d'infrastructure, tels que des routes – qui ouvrent l'accès aux forêts –, la construction de barrages et de centrales génératrices d'énergie, qui entraînent là encore souvent des opérations de déboisement.

Enfin, les forêts restantes souffrent des nombreuses pollutions générées par l'industrie minière: émanations de substances toxiques, de métaux lourds, de poussières résiduelles...

#### 3. La ressource en eau, victime de l'industrie minière

Les grandes quantités d'eau nécessaires à l'activité minière réduisent généralement la nappe phréatique du lieu, et arrivent même à assécher des puits et des sources. L'extraction minière intervient malheureusement souvent dans des régions du monde où les humains manquent d'eau.

101 Voir notamment :

- Mouvement Mondial pour les Forêts Tropicales, *L'industrie minière: impacts sur la société et l'environnement*, 2004,
- Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links, World Rainforest Movement, *Undermining the forest, The need to control transnational mining companies: a Canadian case study*, 2000
- Friends of the Earth International, *Hands off! Why international financial institutions must stop drilling, piping and mining*, dec. 2003

102 A l'heure actuelle, plus de 60% des matériaux extraits dans le monde proviennent de mines de surface

103 Rapport *Undermining the forest, The need to control transnational mining companies: a Canadian case study*, paru en 2000

Mais surtout, l'industrie extractive provoque de graves pollutions des eaux. Ainsi, des produits chimiques sont utilisés pour dissoudre les métaux et les extraire des minerais qui les contiennent. Cela entraîne une pollution de la ressource en eau qui se retrouve contaminée par les produits chimiques employés (acide sulfurique, cyanure, sodium...), par une partie des métaux présents dans le minerai (cuivre, mercure, arsenic, sélénium...) et par d'autres métaux lourds (tels le cadmium) libérés par la solution chimique. Cette contamination a lieu via les rivières ou les nappes phréatiques.

L'eau est aussi souvent contaminée par l'écoulement acide, c'est-à-dire par l'exposition à l'air et à l'eau des acides qui se forment dans certains types de minerai – en particulier, dans le cas des minerais sulfuriques – qui à leur tour réagissent avec d'autres minéraux exposés. Cela donne lieu à un écoulement perpétuel circulaire de matériel toxique acide qui peut continuer pendant des centaines ou même des milliers d'années.

#### **4. Déchets, pollution de l'air et des sols**

L'exploitation d'une mine génère une production massive de déchets: résidus minéraux, poussières et boues, souvent contaminées par des produits toxiques. En fonction du cadre législatif du pays d'accueil, ces déchets sont déversés dans les cours d'eau avoisinants ou dans l'océan, voire simplement empilés ou stockés derrière un barrage.

Avec le temps et en séchant, ils peuvent disperser des poussières toxiques sur de grandes distances, qui contaminent l'air, les sols et les cultures. Ces poussières provoquent l'asphyxie des plantes et des arbres. Des émanations de gaz et de vapeurs toxiques contaminent l'air autour de la mine. De plus, certains minerais sulfuriques, au contact de l'air ou de l'eau, forment des coulées acides qui peuvent être perpétrées pendant des centaines voire des milliers d'années par réactions chimiques successives.

#### **5. Autres impacts : bruit et changements climatique**

Toutes ces pollutions et destructions constituent de graves atteintes à la biodiversité. On peut rajouter à toutes ces nuisances le bruit assourdissant des machines utilisées dans l'industrie minière ainsi que celui des explosions, qui peuvent créer des conditions insupportables pour les habitants des lieux (hommes et animaux). Enfin, l'extraction des minéraux contribue aux changements climatiques en raison du volume très élevé d'énergie qu'elle consomme.

#### **6. La fermeture des mines : des effets qui durent**

Alors qu'il serait nécessaire d'assainir le site de façon continue pendant la durée de l'exploitation, bien souvent, le nettoyage n'a lieu qu'à la fermeture des mines. Les entrepreneurs se limitent donc à «remettre le site en l'état» une fois que la mine n'est plus en activité. Cette pratique est perçue par certaines entreprises comme un moyen de ne pas consacrer de sommes trop importantes au nettoyage, qui ne commencera qu'une fois qu'elles sont parties, et qui doit durer des années après leur départ effectif de la région... En outre les entreprises sont parfois accusées de sous estimer considérablement les coûts de nettoyage réels pour la simple raison que ces frais sont à leur charge. Quoi qu'il en soit, il est difficilement acceptable de parler ici de *remise en l'état* après tant d'impacts négatifs et définitifs sur la biodiversité, l'eau et l'environnement avoisinant.

### **1.2. Les impacts sociaux**

#### **1. Déplacements forcés de population**

Le déplacement de la population installée sur ou à proximité des gisements, qui représente parfois plusieurs villages, est courant dans le cadre de l'industrie minière, alors même que la re-localisation des communautés déplacées est souvent très délicate. On n'arrive jamais à reconstituer des conditions de vie équivalentes à celles qui prévalaient avant le déplacement. Les personnes déplacées peuvent ainsi être réinstallées dans des zones privées des ressources dont elles ont besoin. La perte des terres, le chômage, la perte d'habitation, la marginalisation, l'insécurité alimentaire, la perte de l'accès à des ressources nécessaires, la dégradation de la qualité de vie, la perte de la culture traditionnelle sont des conséquences récurrentes de ces déplacements, et constituent de graves risques d'appauvrissement.

#### **2. Des communautés plongées dans la pauvreté**

- Remise en cause des activités traditionnelles

En confisquant ou polluant les ressources, les industries extractives remettent en cause les activités traditionnelles et la vie quotidienne des communautés locales, dont l'organisation est bouleversée.

Tout d'abord, l'appropriation des terres par l'industrie minière met fin aux activités agricoles. La déforestation remet également en cause les activités liées à l'exploitation de la forêt. Les mineurs artisanaux qui exploitaient les gisements à toute petite échelle en sont expulsés.

Par ailleurs, on l'a vu, l'industrie minière est une grosse consommatrice d'eau et d'énergie dans des régions où la population en manque. Ainsi, les investissements réalisés en faveur de la production énergétique profitent à l'industrie, et pas aux populations locales (voir II. 6. « Un focus minier qui influence d'autres choix d'investissements de la BEI » ). Ces

dernières peuvent également se voir privées d'une grande partie de la ressource en eau alors qu'elle est vitale pour la vie quotidienne, l'agriculture et l'élevage.

En plus de confisquer cette ressource rare, on a vu aussi que l'activité minière la pollue.

Cela aura un impact crucial sur le quotidien des communautés riveraines. Si l'eau est contaminée par des produits toxiques, cela contraint les habitants, le plus souvent les femmes, à aller en chercher beaucoup plus loin. Pendant cette corvée d'eau, elles ne peuvent plus prendre en charge leurs activités habituelles (agriculture, éducation...) : c'est toute l'organisation des tâches quotidiennes qui est perturbée. Quand il n'existe pas d'alternative, les riverains des mines peuvent être amenés à consommer une eau empoisonnée ou polluée. Il existe des cas où les traitements de l'eau permettent d'atteindre un niveau sanitaire acceptable, mais encore faut-il qu'ils soient accessibles financièrement.

L'eau est aussi au cœur de la vie économique, et sa pollution a des impacts sur de nombreuses activités. Ainsi, une pollution des eaux entraîne également une perturbation de la biodiversité des écosystèmes aquatiques, et un risque d'empoisonnement des poissons. L'activité économique des pêcheurs, intégralement dépendants de cette ressource, est alors mise en danger. De même, le bétail peut être empoisonné par des eaux contaminées, ce qui peut sérieusement compromettre les activités des éleveurs. Enfin, les pollutions de l'eau ont aussi un impact direct sur la production agricole, et en particulier les cultures alimentaires.

Tout ceci entraîne une perturbation des comportements alimentaires des communautés locales: doivent-elles cesser de consommer le poisson, le bétail, leurs récoltes? Ou se résoudre à consommer des bêtes malades?

En résumé, les moyens de subsistance de ces populations sont ravagés... Il faut rappeler que ces pollutions se poursuivent longtemps après les fermetures de mines.

- Le problème du chômage

Les emplois promis dans l'industrie minière, n'absorbent pas ceux perdus par la disparition des activités de pêche, agriculture, extraction minière artisanale, provoquée par l'ouverture d'une grande mine. Les opportunités d'emploi sont rares, et quasiment inexistantes pour les femmes. Le travail offert est souvent précaire. L'installation d'une exploitation minière de grande dimension entraîne le remplacement des économies de subsistance par une économie basée sur l'argent. De nombreux riverains se retrouvent au chômage, et, privés de revenus devenus indispensables, vivent alors dans la pauvreté.

### 3. Les effets des mines sur la santé

Toutes les pollutions engendrées par les mines ont des conséquences directes sur la santé des populations voisines. L'eau contaminée par des produits chimiques et des métaux lourds provoque des maladies diverses, les fumées sulfurées ou poussières sont responsables de troubles respiratoires...

Les employés des mines sont très touchés. En dehors des risques d'accidents qu'ils courent (explosions, effondrements, éboulements...), ils sont particulièrement exposés aux produits chimiques dangereux, explosifs, bruit, poussière et déchets toxiques, souvent sans être informés des risques qu'ils courent. Un rapport de l'OIT sur *L'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives* s'inquiète aussi des conditions de travail des mineurs, notamment des rythmes imposés<sup>104</sup>.

Enfin, un effet collatéral des industries extractives sur la santé est l'accroissement du risque de VIH/SIDA et des autres maladies sexuellement transmissibles. En effet, les activités d'extraction et de construction attirent dans la région de nouveaux travailleurs, souvent des hommes jeunes. En général ces travailleurs n'amènent pas leur famille, car il s'agit d'emplois de courte durée, parfois dans des environnements inhospitaliers... Pour l'OIT, « *l'hébergement des travailleurs migrants dans des foyers qui n'accueillent que des personnes du même sexe, pour des séjours de longue durée les tenant à l'écart de leurs familles, constitue un facteur clé de la propagation du VIH.* »<sup>105</sup>. En effet, l'apparition de l'activité minière, et donc de ces foyers d'hommes isolés, s'accompagne en général d'un essor de la prostitution, en particulier dans des milieux où les femmes, ont l'a vu, sont victimes du chômage et de la pauvreté.

Toujours d'après l'OIT, « *Dans certains pays, le pourcentage de mineurs séropositifs est largement supérieur à la moyenne nationale; tel est par exemple le cas en Afrique du Sud, où ce pourcentage se situe entre 20 et 30% contre 12% dans le reste de la population.* »<sup>106</sup>

En 2006, un article publié par l'IRIN (agence d'information indépendante du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires) rapportait les inquiétudes de Aaron Nkhuwa, spécialiste VIH/SIDA auprès de

104 « *Les changements intervenus dans les relations d'emploi, associés à l'évolution des pratiques de travail observée dans de nombreux pays durant la dernière décennie, semblent avoir relégué à l'arrière-plan ou amoindri l'influence des mécanismes de contre-poids que sont la législation et la réglementation, la responsabilité sociale, les limites d'exposition, la recherche, la collecte et l'analyse des données. L'attention doit à nouveau être centrée sur ce éléments, afin que soient approchés en même temps les avantages économiques et les avantages sociaux des nouvelles pratiques de travail qui se traduisent par un temps de travail condensé et des équipes prolongées, et afin que ces régimes de travail ne se transforment pas en un cadeau empoisonné pour les travailleurs, leurs familles, les industries extractives et la société en général d'ici quelques années.* » OIT, *L'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives*, Réunion tripartite sur l'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives, 2002, p.84

105 OIT, *L'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives*, Réunion tripartite sur l'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives, 2002, p.64

106 OIT, *L'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives*, Réunion tripartite sur l'évolution de l'emploi, du temps de travail et de la formation dans les industries extractives, 2002, p. 60

l'agence de développement Care International : « Dans les villes minières, la pandémie de VIH/SIDA a donné naissance à un grand nombre d'enfants orphelins et vulnérables qui sont devenus des enfants des rues [vulnérables à l'exploitation] »<sup>107</sup>

L'article explique qu'en Zambie, où plus de 80% des financements de la BEI vont au secteur minier, « les villes de Ndola, Kitwe et Chingola, toutes trois situées dans la région de la Copperbelt, affichent un taux de prévalence du VIH/SIDA de 26,6 pour cent, soit un taux supérieur à celui enregistré à Lusaka, la capitale, qui est de l'ordre des 22 pour cent, et à la moyenne nationale qui est estimée à 16 pour cent. ».

La pauvreté qui frappe les communautés des régions minières, est aussi un facteur d'augmentation du taux d'incidence du VIH.

#### 4. Instabilité politique et sociale

La BEI se félicite régulièrement d'oser investir dans des Etats fragiles, voire en situation post-confliktuelle<sup>108</sup>. Pourtant, dans ces conditions, le choix du secteur minier ne paraît pas pertinent. En effet, dans des pays caractérisés par la faiblesse de leurs capacités institutionnelles, l'instabilité politique et la corruption, les grands projets miniers contribuent à exacerber les crises et les conflits.

Sur le plan interne, la dérégulation qui a accompagné la libéralisation et l'expansion de l'exploitation des ressources naturelles en Afrique a conduit à un désengagement de l'Etat. La faiblesse de la régulation par les autorités publiques nationales ne leur permet pas de protéger et d'accompagner les communautés concernées par les impacts miniers (pollution, chômage, pauvreté...). Sur le plan local, les communautés ne bénéficient donc pas de protection sérieuse de l'Etat, ce qui peut avoir pour effet d'exacerber les tensions nées de l'installation d'une mine et de toutes ses conséquences. De même, un pouvoir judiciaire affaibli n'aura pas les moyens de traiter les recours des populations lésées par l'exploitation des gisements.

Par ailleurs, on a vu que l'industrie minière pollue ou captait pour son propre usage des ressources essentielles comme l'eau. Ces ressources souvent déjà rares, devenant encore plus inaccessibles, peuvent faire l'objet de litiges entre plusieurs communautés les convoitant. La gestion et le partage des ressources naturelles peuvent aussi être problématiques dans le cas des populations déplacées, qui peuvent rentrer en conflit avec d'autres communautés voisines. Ces querelles peuvent rapidement dégénérer, en particulier quand l'Etat n'a pas les moyens de les régler.

En outre, les pays dans lesquels la BEI finance des projets miniers font tous face à de graves problèmes de corruption<sup>109</sup>. Ainsi, une grande partie des revenus des mines est sans doute détournée pour un intérêt privé, ce qui risque là encore d'exacerber le sentiment de frustration des populations pauvres voisines des mines, qui ont vu leur situation se dégrader. Dans certains cas, les entreprises minières font protéger leur gisement par des milices privées (notamment pour éviter l'intrusion de mineurs artisanaux), ce qui a pu conduire à des meurtres<sup>110</sup>, et dans tous les cas à l'accentuation de l'hostilité des communautés locales. En effet, ils constatent que des compagnies du Nord vident le pays de ses richesses naturelles, pour répondre aux besoins de pays du Nord, en détruisant leur environnement et conditions de vie ... de quoi attiser les ressentiments.

Au-delà des conflits locaux et du mécontentement que les projets miniers peuvent susciter dans une région, ils représentent aussi souvent un risque pour la stabilité politique à plus grande échelle.

Les ressources minérales peuvent susciter la convoitise des Etats voisins, et mener à des guerres pour le contrôle des gisements. Les mines ont souvent servi à alimenter les conflits, les minerais étant vendus contre des armes. Au cours de nombreuses guerres civiles, des groupes armés se sont affrontés pour s'approprier les territoires riches en ressources minérales. Les trafics s'étendent aux pays voisins. L'étude *Digging in corruption. Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, publiée en 2006 par Global Witness établit ainsi le lien entre la Zambie et les exportations illégales de minerai de la RDC pendant la guerre. Selon ce rapport, certaines usines situées en Zambie recevaient de la matière première extraite en RDC qui était ensuite exportée en tant que production zambienne. Par ailleurs, certaines compagnies sont, toujours d'après ce rapport, connues pour acheter du minerai de cuivre et de cobalt en RDC, et l'on trouve parmi la liste établie par Global Witness la Mopani Copper Mines<sup>111</sup>. Le rapport des Nations Unies

107 Article du 20 juillet 2006, « Zambie: Après la crise économique, le sida », IRIN - <http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=59967>

108 Voir par exemple le Project summary information de la BEI sur le projet Kouilou Magnesium Phase I (Rep. of Congo): « *The Kouilou project will be one of the major industrial investments in a post-conflict country that is slowly attracting inflows of Foreign Direct Investment.* »

109 Voir le classement 2006 de la corruption de Transparency International. Les Etats dans lesquels la BEI a financé des projets miniers entre 2000 et 2006 sont tous en bas du tableau: Congo et Kenya, : 142ème place, Gabon, 90ème place, Malawi: 105ème place, Mauritanie: 84ème place, Mozambique: 99ème place, Zambie: 111ème place ([http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/cpi\\_2006\\_\\_1/cpi\\_table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006__1/cpi_table))

110 Ainsi selon le rapport publié par Global Witness en 2006, *Digging in corruption. Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, en avril 2006, au moins quatre personnes – deux mineurs artisanaux et deux employés d'une compagnie minière – auraient été tuées à la suite de tensions entre les mineurs artisanaux et la compagnie minière Anvil (déjà impliquée dans le massacre de Kilwa en 2004 qui avait conduit au meurtre d'une centaine de civils non armés par des militaires). Ces violences ont lieu dans la province du Katanga, où se trouve la mine de Tenke Fungurume pour laquelle la BEI vient d'approuver un prêt de 100 millions d'euros.

111 Voir le rapport de Global Witness, *Digging in Corruption, Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, juillet 2006, p. 46-47.

Voir également l'article paru dans The Post (Lusaka), le 11 juillet 2006, *Report Places Lusaka in Centre of Corruption*, par Kingsley Kaswende. Encore disponible sur <http://king-dean.blogspot.com/2006/07/drc-copper-fraud-zambia-in-mess.html>

sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC<sup>112</sup> a aussi pointé du doigt les entreprises ayant violé les lignes directrices de l'OCDE sur les multinationales, pour profiter des richesses de la RDC pendant la guerre. La compagnie First Quantum Minerals faisait partie des entreprises mises en causes<sup>113</sup>. Mopani et First Quantum ont donc été mêlés à l'exploitation illégale des ressources en RDC. La BEI a pourtant financé ces deux entreprises<sup>114</sup>.

En conclusion, les projets miniers risquent de durcir les tensions existantes, provoquer une détérioration de la gouvernance, prolonger des crises voire créer les conditions pour le déclenchement, la reprise ou l'aggravation de conflits existants. D'autres investissements, notamment pour renforcer les capacités institutionnelles, semblent largement prioritaires pour assurer le développement des Etats africains. Et aucun investissement dans le secteur des mines ne devrait être réalisé sans un examen minutieux de la situation du pays hôte et des agissements des entreprises à l'origine du projet.

## 2. La BEI est aujourd'hui incapable de répondre à ces enjeux

L'industrie minière comporte donc d'énormes risques sociaux et environnementaux : il est indispensable d'encadrer cette activité pour limiter ses impacts négatifs. Les bailleurs de fonds, en particulier les bailleurs publics, doivent se doter d'instruments pour gérer ces impacts environnementaux et sociaux. Il s'agit pour ces institutions d'adopter des normes et procédures transparentes, précises et contraignantes, et des moyens de mise en oeuvre pour leur bonne application, afin de guider l'examen des projets avant leur approbation et de garantir le respect des obligations dans la phase d'exploitation, afin de supprimer, réduire ou au minimum compenser et réparer les impacts négatifs potentiels.

**Les normes en question existent souvent déjà. Le rapport *Shaping the future of Sustainable Finance: Moving the Banking Sector from Promises to Performance* de WWF Angleterre et BankTrack<sup>115</sup>, auquel les Amis de la Terre ont contribué, détaille les meilleurs standards internationaux existants (conventions, accords internationaux, codes de conduite, etc.) pouvant être utilisés par les bailleurs dans le domaine des industries extractives.**

Si la BEI a récemment fait des progrès en matière de transparence de l'information environnementale (notamment avec l'adoption d'une nouvelle Politique de Divulgaration en mars 2006), elle est cependant pointée du doigt pour par la faiblesse et le retard de ses normes environnementales et sociales. Ainsi, la BEI investit dans des projets miniers potentiellement dévastateurs, sans posséder les outils nécessaires pour les évaluer et les contrôler correctement.

### 2.1. Faiblesse des politiques et normes environnementales et sociales

#### 1. Un cadre normatif sommaire pour les opérations hors UE

Aujourd'hui, les principales Institutions Financières Internationales se sont dotées de politiques environnementales et sociales contraignantes, transversales et sectorielles, recouvrant par exemple les questions de la santé, de la lutte contre la discrimination, des droits des peuples indigènes, ou des critères d'évaluation sociale et environnementale de leurs projets.

Pour ses opérations au sein de l'UE, la BEI est liée par le droit européen. Par contre, quand elle agit dans des pays tiers, la Banque se base sur un corpus qui est aujourd'hui très limité :

Concernant les aspects environnementaux, la Banque s'appuie sur trois documents :

- une *Déclaration environnementale* de 2004 (7 pages)
- des *Procédures environnementales* de 2002 (2 pages)
- une *Déclaration sur les Principes européens pour l'environnement* de 2006 (2 pages).
- Sur les questions sociales, la BEI a publié une *Déclaration relative à l'évaluation sociale des projets réalisés en dehors de l'UE*, datant de 2006 (4 pages).

112 Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, octobre 2002.

113 Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, octobre 2002

Voir Annexe III. <http://www.natural-resources.org/minerals/cd/docs/other/N0262179.pdf>

Voir également p.9: « For example, in its attempts to buy right to the Kolwezi Tailings, First Quantum Minerals (FQM) of Canada offered a down payment to the State of \$100 million, cash payments and shares held in trust for Government officials. According to documents in the possession of the Panel, the payments list included the National Security Minister, Mwenze Kongolo; the Director of the National Intelligence Agency, Didier Kazadi Nyembwe; the Director General of Gécamines, Yumba Monga; and the former Minister of the Presidency, Pierre-Victor Mpoyo. The FQM share offer to those officials was premised on a sharp rise in its share price once it was announced that it had secured some of the most valuable mineral concessions in the Democratic Republic of the Congo. »

114 Mopani Copper Project : prêt de 48 millions d'euros accordé en 2005;

Bwana Mkubwa Mining expansion (projet exploité à 100% par First Quantum): prêt de 14 millions d'euros en 2002

115 WWF-UK et BankTrack, *Shaping the future of Sustainable Finance: Moving the Banking Sector from Promises to Performance*, 2006

- Pour le secteur minier, il n'existe aucune politique spécifique. On trouve seulement une *Position de la BEI* sur le secteur des industries extractives datant de 2004 (4 pages).
- Pour les aspects procéduraux, la BEI a publié en 2005 un *Development Impact Assessment Framework*. Il ne s'agit pas d'un texte établissant des politiques ou standards substantiels ou opérationnels, mais d'un document informant sur les procédures ou la démarche que suit la Banque pour s'assurer que ses projets ont un impact positif sur le développement, notamment les questions sociales.
- Enfin, le 2 août 2007 la BEI a rendu public son *Environmental and Social Practices Handbook*. La publication de ce document est postérieure à la période étudiée dans ce rapport, mais il est tout de même intéressant de l'examiner, d'une part parce que la BEI l'évoquait déjà dans sa réponse envoyée à un questionnaire des Amis de la Terre en 2006, d'autre part car il guidera les investissements à venir de la BEI. Ce document, beaucoup plus dense que les précédents (130 pages), décrit les procédures et normes utilisés par la BEI aux différents stades de vie d'un projet: examen préliminaire, examen, et suivi. Dans des *Guidance notes* en annexe, on trouve aussi des ébauches de politiques sectorielles, par exemple en matière de droit des minorités ou de déplacement de population. Mais ces textes sont beaucoup trop flous pour constituer de véritables politiques sectorielles.

**Comparé aux autres institutions financières internationales, les politiques opérationnelles de la BEI sont donc dérisoires : pas de réelle politique sectorielle et des documents de référence peu nombreux et très sommaires (à l'exception du nouvel *Handbook*, plus étoffé mais guère plus précis que les précédents).**

## 2. L'absence de contenu des guidelines et autres procédures de la BEI

### a. Des normes floues et confuses

Alors que l'évaluation de projets aussi sensibles que les projets miniers demande un encadrement par des normes précises, transparentes et contraignantes, les documents présentés comme guidant l'action de la BEI en matière sociale ou environnementale sont approximatifs, confus et rudimentaires. Ils se contentent de citer de vagues principes au lieu de lister des standards opérationnels, se réfèrent à de multiples normes sans que l'on sache lesquelles s'appliquent réellement, et évoquent des procédures sans critères d'application. En résumé, rien ne permet de savoir ce qui gouverne concrètement les analyses de la BEI.

**La BEI se contente d'exposer des principes vagues, au lieu de présenter des normes substantielles et opérationnelles.**

- Ainsi la *Déclaration sur les Principes européens pour l'environnement* est, comme son nom l'indique, une déclaration portant sur de grands principes généraux, disposant par exemple :

« The « *European Principles for the Environment* » (EPE) consists of the guiding environmental principles enshrined in the EC Treaty and the project-specific practices and standards incorporated in EU secondary legislation on the environment. The principles include, in particular, the precautionary principle, the prevention principle, the principle that environment damage should as a priority be rectified at source, and the polluters pay principle »

Si ces principes sont fondamentaux, ils n'ont aucun utilité s'ils ne sont pas accompagnés de mesures permettant leur application.

- De la même façon, dans son document de positionnement sur les industries extractives, la BEI explique qu' « *un suivi renforcé des projets au cours de leur réalisation et éventuellement dans la phase d'exploitation est également nécessaire afin de s'assurer que l'objectif de la réduction de la pauvreté dans le contexte du développement durable est atteint* ». S'il est louable de citer les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement durable, qui sont d'ailleurs contenus dans les accords de Cotonou, il conviendrait d'expliquer de manière beaucoup plus précise quel type d'action la Banque entend mener pour assurer le suivi des projet.
- Avec sa *Déclaration relative à l'évaluation sociale*, la BEI règle en 4 pages des questions aussi cruciales que le problème du respect des droits humains, des droits des peuples indigènes, de la lutte contre la discrimination, de la santé, ou des conflits territoriaux. Il s'agit encore une fois d'un texte vide, se contentant d'évoquer en vrac et sans précisions des références à d'autres textes, principes généraux ou institutions, sans préciser les normes à l'aune desquelles les projets de la BEI pourraient réellement être évalués.

**Quand elle ne cite pas de principe général, la BEI a aussi tendance à énumérer de nombreuses législations ou politiques, européennes ou internationales, mais sans préciser ce qui s'applique concrètement, et par quels textes ou articles la Banque se considère liée.** Cela pose deux problèmes majeurs : d'une part le lecteur, renvoyé à une succession de références, ne sait pas quel est le contenu de ces normes et ne sait pas quels points précis au sein

de ces corpus sont repris par la BEI et lesquels sont laissés de côté. Mais surtout la BEI, en cumulant toutes ces références, n'indique pas quelle est la norme de référence qui s'appliquera à ses projets. **Ce phénomène sème la confusion et peut donner au lecteur l'impression que la BEI cherche à noyer le poisson.**

- Ainsi, dans son *Environmental Statement*, plutôt que d'exposer clairement quelles sont les normes ou procédures applicables selon les secteurs abordés (forêts, peuples autochtones, grands barrages, mines etc.), la BEI se contente de citer un grand nombre de normes appartenant à d'autres institutions, voire de simples « *good practices* », sans que l'on sache de quoi elle parle :

*«In all its lending activities, the EIB applies core environmental and social safeguard measures that are, as a minimum, equivalent to international good practice. EU environmental policies exert the most influence in the EIB's approach to financing projects, both non-environmental as much as environmental. The Bank also takes into account, as appropriate, the policies and practices of other Multilateral Financial Institutions (MFIs) as well as other sources of international good practice. The Bank endorses the "UNEP Statement by Financial Institutions on Environment and Sustainable Development" (1992, revised 1997) <http://unepfi.net/fii/english.htm>. The EIB's approach is equivalent to the "Equator Principles" (2003) [http://www.equator-principles.com/documents/Equator\\_Principles.pdf](http://www.equator-principles.com/documents/Equator_Principles.pdf) adopted by a number of commercial banks and based on the International Finance Corporation (IFC) guidelines. The Bank subscribes to these principles when operating outside the EU».*

- Ou dans la Guidance Note sur les « droits des minorités, incluant les femmes, les populations indigènes et les autres groupes vulnérables » dans son *Environmental and Social Practices Handbook* de 2007, la BEI expose encore que :

*« Outside Europe the ILO's Convention (No.169) on Indigenous & Tribal People provides the framework, together with the policies developed by the multilateral development banks. The Extractive Industries Review provides further information on dealing with indigenous rights » (p.114)*

- En matière sociale également, la BEI rappelle à plusieurs reprises l'importance de se conformer aux meilleurs standards internationaux. Ce point est très positif ; en revanche, c'est dans des termes très vagues que la BEI expose le contenu de ses politiques sociales<sup>116</sup>:

*«EIB staff is provided with guidance on particular social concerns that is grounded in international good practices as well as relevant EU and international legislation, practices and standards. As experience in these fields is gained and practice evolves, this guidance is subject to periodic review. Current attention focuses on the potential impacts of investment projects on population movements and resettlement, and on vulnerable groups of various kinds. Attention is given to establishing acceptable labour standards, ensuring the health and safety of the workforce and of the surrounding communities. Emphasis is also placed on securing acceptable levels of consultation and participation with affected shareholders and stakeholders».*

Il est indispensable que la BEI explique, dans son document de politique sociale, quelles sont ses normes opérationnelles de référence, secteur par secteur, afin de permettre aux tiers de savoir ce qu'ils peuvent attendre d'un projet.

**La BEI fait aussi régulièrement référence aux normes de l'Union européenne, en précisant en général qu'en dehors de l'UE, ces normes sont « sujettes aux conditions et lois locales », ce qui les dénature largement.**

- Par exemple, pour expliquer son approche dans les pays hors UE, la BEI indique dans sa *Déclaration environnementale*<sup>117</sup>:

*«In regions outside the EU and the Candidate Countries, projects must comply with the principles and standards set by EU policies, subject to local conditions and law. Issues taken into account include income per head, institutional capacity and the costs and benefits of alternative standards. In certain circumstances, higher environmental standards may be introduced in stages; in others, a project may be designed in anticipation of future higher standards. Again, the EIB applies a presumption of legality, based on the necessary authorisations to construct and operate the project, supported by other available evidence, its own assessment and loan covenants».*

La possibilité de contrevenir à la législation européenne est évoquée, mais sans que des critères précis et vérifiables ne soient établis pour déterminer les conditions dans lesquelles ces entorses sont envisageables. A l'inverse, il semble aussi possible d'appliquer des standards plus exigeants, mais sans que l'on sache desquels il s'agit, ni à quelles étapes ils seraient censés s'appliquer.

---

116 BEI, déclaration sur l'évaluation sociale des projets, p.3.

117 BEI, *Environmental Statement*, 2004, p.4

- On lit également dans l'*Environmental and Social Practices Handbook* :

*« Projects to be financed in third countries are assessed on the basis of EU environmental principles, standards and practices subject to local conditions. In all cases, projects comply with related national and relevant international environmental legislation »*

Dans tous les cas, on ne sait donc pas de quelle politique européenne il s'agit, ce que représentent ces conditions et législations locales, ni comment elles se combinent avec les autres législations auxquelles la BEI fait référence.

Ce type d'information soulève davantage de questions pour le lecteur qu'il n'apporte de réponses permettant de saisir les critères d'évaluation d'un projet.

**Enfin, à toute cette insécurité juridique vient se rajouter le fait que la BEI explique que son *Environmental and Social Practices Handbook* est un document en évolution perpétuelle :**

*« The Handbook and its accompanying Annexes are « live » documents that undergo continuous improvement with the evolution of knowledge and experience, as well as changes in policy ».*

**Il est donc aujourd'hui impossible d'identifier les normes sur lesquelles la Banque appuie ses décisions de prêt.**

## **b. Le cas du secteur des mines**

Dans le secteur plus particulier des mines, la BEI n'a pas de politique spécifique, ni de document permettant d'identifier quelles sont ses exigences sociales et environnementales quand elle accorde son soutien à des projets miniers. Le seul outil en lien avec les mines est un document non normatif, plus précisément une « position » de la BEI, et qui n'est pas spécifique au secteur minier car il couvre tous les secteurs de l'industrie extractive (pétrole, gaz, mines).

L'Extractive Industries Review (EIR) ou Revue des industries extractives est une étude approfondie du secteur de l'extraction commanditée par la Banque mondiale, et qui a abouti à des recommandations cruciales pour que les projets d'extraction puissent avoir des retombées positives. Référence au niveau international (consultations multisectorielles et dans plusieurs régions du monde), l'EIR a donné lieu au rapport final «*Striking a Better Balance*» publié en décembre 2003, qui analyse la situation, en fait ressortir les principaux problèmes pour proposer enfin des recommandations détaillées.

La BEI affirme s'inspirer de l'EIR et avoir développé sa propre position sur la question, à travers son document intitulé *Examen du secteur des industries extractives*. Mais ce document n'apporte aucun éclairage utile. Sur ses quatre pages, deux sont consacrées à l'explication du processus de l'EIR, et les deux autres se limitent à édicter des principes très flous, faisant référence aux normes d'autres institutions sans les identifier clairement. Voici la teneur de la politique BEI en matière d'industries extractives :

*«La BEI estime que les projets dans le secteur des industries extractives peuvent contribuer au développement pour autant que les conditions requises pour assurer un bon niveau de gouvernance et de transparence soient pleinement respectées, parallèlement à l'atténuation d'éventuelles incidences négatives de nature environnementale et sociale et à la promotion de possibilités d'épanouissement pour les populations locales. La Banque a mis en oeuvre un grand nombre des mesures proposées dans l'examen du secteur des industries extractives et elle a en outre adopté des directives renforcées et des objectifs plus ambitieux dans les domaines liés aux énergies renouvelables, à la transparence et à la gouvernance ainsi qu'aux mesures de protection environnementale et sociale qui sont mises en oeuvre dans le cadre de ses activités de prêt».*

Quelles sont ces conditions requises pour assurer un bon niveau de gouvernance ? Quelle forme d'atténuation, pour quelles incidences négatives ? La promotion de quelles possibilités d'épanouissement pour les populations locales ? La Banque a mise en oeuvre un grand nombre de mesures ? De quelles mesures s'agit-il ? Adopté des directives renforcées ? De quelles directives s'agit-il ? Des objectifs plus ambitieux en matière de gouvernance ou de protection environnementale ? Pourquoi ne pas expliciter de quels objectifs il s'agit ?

Ce texte relève plus d'une approche littéraire qu'il n'apporte de réponses concrètes à des questions cruciales. Le seul complément d'information sur le degré d'exigence sur les plans environnemental et social est formulé de la sorte : *«En ce qui concerne les projets relevant du secteur des industries extractives à l'extérieur de l'UE, il sera demandé aux promoteurs d'appliquer des normes comparables à celles requises pour ce type de projets à l'intérieur de l'Union. La BEI s'en assure, le cas échéant, par une sélection et une instruction appropriées des projets, la promotion des principes de bonne gouvernance, un niveau de transparence élevé, l'application de mesures de protection de nature environnementale et sociale, la vérification du respect des droits de l'homme, des normes fondamentales en matière de travail et des dispositions légales, ainsi que par le suivi de ses projets durant les phases de réalisation et d'exploitation. La Banque instruit et suit tous ses projets, souvent en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds».*

Ici à nouveau, aucune information assez précise pour être opérationnelle n'est fournie.

**Il est pourtant possible pour la BEI de s'engager sur des mesures indispensables dans le secteur minier, telles que recommandées par l'EIR, ne serait-ce que sur les problématiques les plus techniquement évidentes que pose le secteur minier** (prévention des accidents tels que les pollutions des eaux, plans d'urgence, gestion des déchets, plans de fermeture des mines et réhabilitation, approches relatives aux zones protégées, riches en biodiversité ou zones d'habitat de peuples autochtones).

L'EIR fournit également des recommandations sur les aspects sociaux les plus cruciaux rencontrés dans le secteur des mines, tels que la santé et la sécurité des travailleurs ou les nombreuses questions que soulèvent les déplacements involontaires des populations riveraines souvent économiquement et culturellement attachées à un territoire précis, ou enfin les problèmes de respect des droits de l'homme. Plus largement, l'EIR émet des recommandations sur la transparence des revenus, le partage des retombées économiques avec les communautés locales, les mécanismes de participation et de concertation avec les populations affectées et de nombreuses autres problématiques caractéristiques des projets miniers.

Pour mesurer le décalage entre l'outillage actuel de la BEI et des institutions telles que la Banque mondiale, il est intéressant de se pencher sur le nombre d'outils à la disposition de cette dernière (et garder à l'esprit que malgré cela, les résultats de l'EIR restent très critiques sur les insuffisances de la Banque mondiale dans le secteur minier). En plus des nombreuses études relatives au secteur des mines, la Banque mondiale a réalisé un grand nombre de documents normatifs guidant ses activités dans ce secteur<sup>118</sup>, allant des problèmes de santé et de sécurité pour les mines souterraines ou pour les mines à ciel ouvert aux évaluations des problèmes environnementaux en passant par une série de papiers consacrés à différents type d'extraction minière spécifiques (charbon, cuivre, zinc, nickel, etc.). A côté d'un tel dispositif, il est flagrant que la BEI souffre de graves lacunes en matière de politique minière et de contrôle des impacts causés par ces activités.

### c. Des procédures insaisissables

Les explications relatives aux procédures suivies par la BEI sont tout aussi floues.

- **Absence de critères d'évaluation précis**

Pour les aspects procéduraux, la BEI a publié en 2005 un *Development Impact Assessment Framework*. Ce texte explique la démarche que doit suivre la Banque pour s'assurer que ses projets ont un impact positif sur le développement, ce qui inclut les questions sociales. Ce texte est également empreint d'une approche de type 'principes' qui n'offre pas beaucoup de réponses concrètes. Par exemple, le document nous explique que le projet sera noté selon ses qualités sociales, à l'aide de plusieurs indices potentiellement très intéressants (normes de travail, impacts des déplacements, impacts pour les femmes, prévention du sida, avantages pour les groupes vulnérables etc.). Mais au lieu de définir, pour chacune de ces catégories, quel est le niveau d'exigence concret (que signifie une bonne notation dans la case déplacements involontaires ? Que les gens sont compensés de telle ou telle manière ? Ou alors que le nombre de personnes déplacées est très limité ? Bien des éléments restent totalement confus) et quelles mesures d'amélioration sont préconisées pour le projet, l'exercice se limite à une notation laconique. Ainsi, on apprend dans ce document que le personnel doit, pour chaque indice, indiquer s'il atteint un niveau faible, modéré, moyen ou élevé. En revanche, on ne sait pas quels sont les critères ou les seuils qui conduisent le personnel à juger qu'il se trouve dans un cas de résultat faible, modéré, ou élevé au sein de la section 'performance sociale'.

La Banque a fait quelques efforts de précision dans son *Environmental and Social Practices Handbook* de 2007. Cependant, même si des détails sur l'examen des projets, et des conditions et des formulaires ont été fournis, ces procédures restent le plus souvent floues, la Banque évitant en général d'opter pour des critères et exigences rigoureux et contraignants.

Par exemple, dans la description de la procédure suivie du pré-examen des projets à leur suivi, des listes de différents aspects environnementaux et sociaux à analyser sont données, mais il s'agit de critères très larges et imprécis, et aucune échelle d'évaluation n'est fournie. Par exemple, le personnel de la Banque devrait s'assurer que :

- « *it is unlikely that the project will have significant negative social effects, a separate social assessment is not required,*
- *adequate accountability reporting is in place,*
- *the outcome of the project will not be significantly affected by climate changes considerations,*
- *the project does not pose significant risks from an environmental and social point of view »...*

On ne sait pas comment déterminer ce qui est « *likely* » ou « *unlikely* », ni mesurer ce qui est « *adequate* » ou « *significant* », ni ce que sont les « *climate changes considerations* » ou les « *risks* »... Dans d'autres grilles d'analyse, le personnel de la BEI aura à choisir entre des niveaux « *acceptable* » ou « *non-acceptable* », « *positif* » ou « *négatif* », des propositions devront être apportées « *as early as possible* », etc. Mais on ne sait jamais à quoi cela correspond

118 Voir [www.worldbank.org/mining](http://www.worldbank.org/mining), ou encore <http://www.natural-resources.org/minerals/cd/twb.htm#Guidelines>

concrètement.

Or c'est cela même qui est crucial : savoir ce qui, aux yeux de la BEI, constituera le minimum nécessaire en matière d'impacts sur les changements climatiques, de protection de la biodiversité, le minimum attendu en matière de déplacements involontaires, le minimum exigé en matière de traitement des travailleurs, d'émancipation des femmes, etc.

Au final, on ne sait pas ce qui est réellement contraignant pour la BEI.

**Par ailleurs, les études d'impact environnemental (EIE) sont encore négligées et perçues comme une formalité administrative et non comme un élément crucial dans le choix des projets à soutenir.**

Dans son *Environmental and Social Practices Handbook*, la BEI affirme que les études d'impact environnemental ont un rôle clef dans l'évaluation des projet, mais elle explique aussi que si le cycle d'évaluation du projet ne coïncide pas avec le processus d'EIE, cette étude pourra être encore en cours au moment de l'examen du projet, et qu'il suffit qu'elle soit achevée avant la signature ou le déboursement du prêt, tant que le Conseil de la BEI dispose d'une information suffisante pour prendre sa décision (on ne sait évidemment pas ce qui constitue une information suffisante dispensant de l'EIE, dont on aurait pu croire qu'elle était l'information nécessaire à toute prise de décision sur des projets potentiellement dangereux):

« *In cases where the EIB project cycle does not coincide with the EIA process, the EIA may not have been completed at the time of appraisal. However, if the EIA is not complete, PJ must have sufficient information to carry out its own environmental assessment and beyond this, formally, the EIA should be completed to the satisfaction of the Bank and should be a condition of a loan signature or disbursement, normally by the Bank to the Promoter, exceptionally by the Promoter to the individual scheme (e.g. In the case of an Investment Project (programme)).* »

Cela ne semble donc pas poser de problème d'approuver un projet sans que l'étude d'impact environnemental ne soit complétée ! En se contentant d'une EIE avant déboursement, la BEI démontre que cette EIE n'entre pas forcément en ligne de compte dans la décision de soutenir ou non un projet.

La pratique confirme cette attitude. Par exemple, dans le secteur minier, aucune étude n'a été effectuée avant l'accord de la BEI pour le financement de la mine de Bwana Mkubwa en Zambie. Une étude de cas publiée rendue publique en 2006 indique que ce n'est qu'en février 2004, soit presque deux ans après le versement des fonds, qu'un plan de gestion environnementale a été mis en place et approuvé<sup>119</sup>.

- **Des procédures de suivi et monitoring qui restent largement indéterminées**

Le suivi et le contrôle du déroulement des projets sont particulièrement cruciaux dans le secteur de l'extraction minière. Pourtant, là encore, la BEI n'est pas suffisamment équipée pour faire face à ces questions.

Une des conditions nécessaires à un suivi transparent serait la publication des conditions environnementales et sociales exigées dans le cadre de chaque projet minier. Or aujourd'hui, on ne sait pas quelles sont les conditions environnementales et sociales attachées au projet qui seront finalement intégrées au contrat entre la BEI et son client. La BEI répond que ces conditions sont généralement incluses dans des documents contractuels, mais précise aussi qu'elles ne sont généralement pas rendues publiques par la Banque<sup>120</sup>. Dans son *Environmental and Social Practices Handbook*, la Banque donne quelques exemples de conditions pouvant être attachées aux contrats, mais il s'agit encore une fois d'obligations très vagues (« *health and safety plans in critical industry* », ou « *compliance with ILO core labor standards* »...).

Il est donc impossible pour les tiers ou les communautés impactées de savoir quels engagements précis doivent être mis en oeuvre. Cela empêche donc logiquement de dénoncer l'absence de respect de ces conditions sur le terrain ou une mise en oeuvre défaillante des engagements environnementaux et sociaux souscrits par le promoteur du projet.

Jusqu'à là les procédures de suivi des projets étaient totalement floues, mais la BEI a essayé de les préciser dans son *Environmental and Social Practices Handbook* de 2007. Cependant, seules deux pages sont consacrées au monitoring. Il est précisé que le promoteur du projet doit apporter des informations régulières sur l'évolution de son projet et le respect de ses engagements, et produire des *Promoter Progress Reports* (PPRs), mais aucune indication n'est donnée sur la régularité de ces rapports et informations, leur degré de précision, et les critères d'évaluation par la Banque.

**De même, en cas de non respect des engagements en question, la BEI reste très vague sur les procédures et modalités de sanction qui sont à sa disposition.** Dans son *Environmental and Social Practices Handbook*, elle envisage la possibilité « *in extreme cases* », de rappeler les fonds d'un projet, mais aucun critère précis n'est donné. On ne sait donc pas clairement dans quels cas la BEI considère que les conditions environnementales et sociales ont été mal mises en oeuvre, quelle procédure lui permet de déterminer la suite à donner à une éventuelle mise en oeuvre

119 *La BEI dans les pays du Sud: au bénéfice de qui?*, publication conjointe Cee Bankwatch, Crbm, FOEI, CRBM, Weed, 2006, étude de cas en Zambie.

120 Questionnaire envoyé par les Amis de la Terre à la BEI en 2006

défaillante, si d'autres types de sanctions ou d'exigences complémentaires peuvent être mobilisées etc. Il est donc difficile de comprendre à quel point la BEI s'assure du respect des conditions environnementales et sociales des projets qu'elle valide.

## 2.2. Un manque de volonté de la BEI ?

En 1998, lors d'une rencontre avec les ONG, Henry Marty Gauquie, de la Direction de la communication de la BEI, déclarait « *Nous n'avons de compte à rendre qu'aux marchés financiers* ». Pendant des années, la BEI justifiait sa volonté de se démarquer des autres IFIs en n'adoptant aucune norme et procédure en refusant de se considérer comme une banque multilatérale de développement. Cette posture est d'ailleurs dans reflétée dans le fonctionnement même de la Banque. Ainsi, alors qu'elle gère un portefeuille de prêt deux fois plus important que la Banque mondiale, la BEI a près de dix fois moins de personnel, et seules quatre personnes travaillent pour l'unité Environnement. Le Conseil d'administration se réunit une dizaine de fois par an pour examiner plus de trois cents projets, ce qui ne lui laisse en aucun cas le temps de les étudier de manière approfondie. Cette organisation minimaliste, dont la BEI se glorifie, lui permet de réduire ses coûts opérationnels, mais certainement pas d'examiner avec le sérieux nécessaire les aspects environnementaux et sociaux des projets qui lui sont soumis. Ce choix traduit les priorités de la Banque : les considérations financières viennent avant la gestion des impacts écologiques et sociaux à long terme que peuvent avoir ses investissements.

Aujourd'hui, on l'a vu, la Banque reconnaît explicitement son rôle en matière de développement. Il faut reconnaître que ce changement de rhétorique s'est accompagné de quelques évolutions dans son approche et son fonctionnement. Ainsi, l'adoption d'une nouvelle Politique de Divulgation, même si elle reste à améliorer, est un progrès, de même que la publication de son *Environmental and Social Handbook* et la mise en place de consultations avec les organisations de la société civile (sur sa politique anti-corruption par exemple).

Si la BEI évolue, c'est encore extrêmement insuffisant compte tenu de son point de départ. Comme on l'a vu, elle ne possède pas les outils normatifs lui permettant d'évaluer de manière satisfaisante les projets qui lui sont soumis. La Banque refuse encore de prendre la responsabilité des projets qu'elle finance: « *Bank cannot give assurance about the behaviour once equipment is installed* »<sup>121</sup>

Elle se repose ainsi souvent sur le promoteur du projet, qui n'est évidemment pas impartial, ou les autorités locales compétentes, qui n'ont pas forcément la capacité voire la volonté d'assurer la protection de la population et de l'environnement<sup>122</sup>. Elle compte aussi dans certains cas sur l'évaluation des autres bailleurs éventuellement impliqués<sup>123</sup>.

En réponse aux critiques sur son manque de réglementation, de contrôle et de moyens, la BEI invoque sa crainte de devenir trop bureaucratique. Le risque de soutenir des projets dangereux pour les populations et l'environnement devrait pourtant constituer une inquiétude bien plus importante.

### Evaluations de la BEI et réalité sur le terrain : un contraste choquant Le cas de la mine de Bwana Mkubwa

La mine de Bwana Mkubwa, située sur la « ceinture de cuivre » de la Zambie, est gérée par la compagnie australo-canadienne First Quantum. Dans le cadre de la Convention de Lomé, la BEI a accordé un prêt de 14 millions d'euros en août 2002 à Bwana Mkubwa Mining Ltd, afin d'agrandir une usine de production de cuivre déjà existante.

Dans le Project Summary réalisé par la BEI sur ce projet, on peut lire: « air pollution will not change; liquid effluents will be reduced by changing over to the higher grade ore feed to the plant; adverse effects to flora and fauna, surface and groundwater do not exist; noise, particularly from the new mill, is within limits. The only impact of size is the additional road traffic both for ore and potentially for product transport. However, ore transport impacts are mitigated by a dedicated, almost exclusively used road between the mine and BMML, and product transport, exclusively to South Africa, is and will be using empty return sulphur trucks to the extent possible. (...) All relevant issues have been properly addressed by the promoter and mitigating measures have been applied. Hence, the project complies with the Bank's environmental principle of minimisation of negative environmental impacts, and is deemed environmentally acceptable. »

121 Environmental and Social Practices Handbook, p.22

122 Voir par exemple dans le Environmental and Social Practices Handbook de la BEI, p.19, Summary of legislative compliance : « The Promoter is responsible for legal compliance whereas regulatory and enforcement tasks lie with the Competent Authorities ». Ou encore, dans le cas des prêts globaux, p.26 : « the financial intermediary will undertake to promote compliance of the sub-projects with relevant national and EU law », ou p. 23 « For Mid-Cap and Global Loans and for Funds, the Bank normally delegates the verification of any NTS, EIS and other environmental documents to the intermediary or Fund manager and does not publish such documents on its own website »

123 *Environmental and Social Practices Handbook*, Duidance note n°12 Dealing with minority rights including women, indigenous people and other vulnerable groups, p.114 « *Where the Bank is one of a number of investment partners it may be possible to build on their existing social safeguard policy framework* ». On ne sait alors pas de quelles politiques et mesures il s'agit...

L'étude de cas réalisée pour le rapport *La BEI dans les pays du Sud : au bénéfice de qui ?*, décrit une réalité bien différente sur le terrain: « Les substances acides, les méthodes d'extraction électrique et les lessiveuses de minerai de la mine de Bwana Mkubwa ont causé une pollution majeure de l'air et de l'eau au niveau local. La contamination de la rivière Munkulungwe par les lixiviats a eu des conséquences significatives pour les communautés agricoles de Munkulungwe et Mutalula, alors que les activités polluantes sont une infraction à la législation zambienne<sup>40</sup>. Les récoltes ont chuté et la population locale subit la dégradation de son environnement et des infrastructures, notamment des routes et d'un pont. La communauté concernée a intenté un procès à la compagnie gestionnaire de la mine de Bwana Mkubwa ; la procédure est en cours. »

Même a posteriori, la BEI ne semble pas s'être informée des conséquences désastreuses de la mine de Bwana Mkubwa sur l'environnement. Ainsi, en 2003, elle verse une autre somme de 34 millions d'euros à la même compagnie, First Quantum Mining (FQM), pour un autre projet (la mine de cuivre de Kanshanshi), et dans son *Project summary information* on peut alors constater qu'elle estime que sa collaboration précédente avec First Quantum (FQM) est un grand succès: « In August 2002 the Bank signed a finance contract of 14m EUR on risk capital resources under Lomé IV bis with a subsidiary of FQM, for the Bwana Mkubwa project. The loan has been fully disbursed and repayment is scheduled over 2003-2008. The project is successful and relations with the borrower/promoter are excellent. »

**En janvier 2006, la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen publiait un rapport adressant une série de recommandations à la BEI, dans lesquelles figuraient déjà la nécessité d'élaborer un nouveau cadre environnemental fondé sur des normes minimales claires, contraignantes et exécutoires<sup>124</sup>:**

«Point 20: Calls on the EIB to ensure that its operational standards are consistent with international standards and best practices; and to establish a transparent participation mechanism to involve civil society organisations and other interested parties in the formulation of strengthened EIB social standards»;

«Point 21: Calls on the EIB to set up a new environmental framework based on clear, binding and enforceable minimum standards, which would provide an opportunity for the EIB to make its values and standards clear to all stakeholders, including local communities».

La BEI n'a toujours pas répondu à ces demandes explicites du Parlement européen.

---

<sup>124</sup> Rapport de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, 26 janvier 2007, rapporteur Cristobal Montoro Romero.

# IV. Recommandations

## 1. Les meilleures pratiques internationales spécifiques au secteur minier

Les projets miniers soulèvent des problèmes que l'on retrouve dans bien d'autres secteurs, notamment concernant les droits humains, les droits des peuples indigènes, le droit du travail, la protection de la biodiversité, la lutte contre les changements climatiques et la transparence. Ces aspects transversaux doivent nécessairement être traités dans les politiques et lignes de conduite des institutions financières. Ces politiques doivent être précises, claires et contraignantes. Dans le cas de la BEI, les documents qu'elle présente sur ces sujets sont bien trop vagues pour être considérés comme opérationnels. Il faut donc qu'elle se dote d'un cadre législatif sérieux dans ces domaines.

A côté de ces politiques transversales, plusieurs questions sont plus spécifiquement soulevées par les industries extractives.

Ce sont ces aspects spécifiques aux industries minières qui sont détaillés ci dessous.

Plusieurs conventions internationales établissent indirectement des standards qui peuvent être utilisés dans le cas des projets miniers, notamment la Convention sur la Diversité Biologique, le protocole de Kyoto, et la convention MARPOL sur la pollution marine. En outre, un certain nombre de processus multi-sectoriels ont permis d'établir des standards applicables aux opérations d'extraction. Les recommandations de la Revue des Industries Extractives (RIE) visent notamment à ce que les investissements dans les industries extractives contribuent réellement à l'amélioration des conditions de vie des communautés les plus pauvres et des peuples indigènes, dans le respect de l'environnement et des droits humains. Actuellement les projets miniers n'ont pas atteint ces objectifs.

Les aspects spécifiques au secteur minier incluent en particulier :

- des politiques de prévention et d'intervention en cas d'urgence ;
- la transparence des revenus ;
- une meilleure gestion des déchets miniers ;
- une réglementation stricte de la fermeture des mines, et l'existence d'un mécanisme de plainte ;
- la délimitation de "no-go zones".

### 1. Prévention et intervention en cas d'urgence

Entre 1983 et 2002, le secteur minier a connu 150 accidents environnementaux graves. Dans la plupart des cas, les entreprises, les structures d'intervention, et les communautés n'étaient pas préparées ou manquaient d'information sur la façon de gérer ces situations, ce qui a conduit à aggraver les contaminations et les risques pour la santé publique. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a convoqué une initiative multi-sectorielle dans le cadre d'un programme Information et Préparation au Niveau Local (Awareness and Preparedness for Emergencies at a Local Level, APELL), qui a établi des recommandations sur les bonnes pratiques en matière de préparation et de réponses aux situations d'urgence.

### 2. Transparence des revenus

L'industrie minière peut être une importante source de revenus pour les gouvernements. Mais dans certains Etats où la gouvernance est faible, les investissements miniers peuvent au contraire contribuer à la pauvreté, la corruption et les conflits. Il est essentiel de s'assurer que les citoyens et les communautés locales profitent réellement des bénéfices de l'industrie minière. Il est nécessaire pour cela d'instaurer des règles sur la transparence des revenus générés par les exploitations minières et des sommes touchées par les gouvernements, et de s'assurer de l'existence de mécanismes de contrôle efficaces.

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (RIE), qui réunit une coalition de gouvernements, entreprises, groupes de la société civile et investisseurs, a établi des critères de publication et de vérification des revenus des entreprises et des gouvernements issus de l'exploitation du pétrole, du gaz, et des exploitations minières. Aujourd'hui, une vingtaine de pays dépendant du pétrole et des minerais se sont engagés à suivre ces critères.

### 3. Réglementation des déchets miniers

Beaucoup de problèmes environnementaux liés aux mines concernent la production et la gestion des déchets miniers. Les sédiments, déchets et résidus peuvent être rejetés dans les cours d'eau, ce qui conduit à une pollution des eaux et une destruction des écosystèmes marins. Les résidus contiennent souvent des métaux lourds, ainsi que des produits chimiques utilisés pour l'extraction (tels que le cyanure), qui contaminent l'environnement et représentent un grave danger pour la santé. Il est donc essentiel d'établir des systèmes de gestion des déchets stricts pour éviter ce type de pollutions.

Plusieurs accords internationaux et processus multi-sectoriels ont réglementé le problème de l'élimination en mer des déchets miniers, et établi des normes et politiques pour l'industrie minière. La Convention de Londres de 1972 sur la Prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets interdit les rejets de mercure et de composés de mercure dans la mer, et impose des permis spéciaux pour les rejets de cyanure et de métaux lourds en mer. La RIE recommande d'éviter le rejet sous-marin des déchets, en particulier dans les régions insulaires et les zones de récifs coralliens.

De plus en plus, le rejets des déchets dans les cours d'eau est considéré comme inacceptable. La RIE recommande son abandon. Le projet Mines, Minéraux et Développement Durable (Mining, Minerals and Sustainable Development initiative – MMSD) ne prévoit pas d'interdiction stricte des rejets des déchets dans les cours d'eau, mais se montre défavorable à cette pratique.

Des entreprises minières telles que BHP Billiton, Falconbridge et WMC Resources se sont engagées à ne pas recourir au rejet des déchets dans les cours d'eau dans leurs futurs projets. Aux Etats-Unis ou au Canada, les pratiques de rejet direct des déchets dans les rivières ont été interdites par des lois ou des agences de régulation.

L'utilisation du cyanure, notamment pour l'extraction de l'or, entraîne de nombreux risques, en particulier de contamination de l'eau. L'industrie de l'or a développé un Code international de gestion du cyanure. Il s'agit d'un programme industriel volontaire visant à limiter l'utilisation du cyanure, et améliorer la sécurité des transports, la santé, la sécurité et la formation des travailleurs, les plans d'intervention d'urgence et le recours à des audits extérieurs. L'adoption de ce code est un pas important pour gérer les problèmes posés par le cyanure, même si ce code présente des lacunes sur les questions d'élimination des déchets.

La RIE encourage aussi les entreprises à rechercher des alternatives à l'utilisation du mercure et du cyanure.

#### **4. Fermeture des mines et mécanisme de plainte**

Les conditions de fermeture des mines peuvent avoir des impacts pendant des années, voire à perpétuité. Aux Etats-Unis, la réglementation sur la fermeture des mines exige que les entreprises fournissent des garanties financières sur le nettoyage et la remise en l'état du site, et met en place une procédure de suivi régulier. Le projet MMSD demande aussi aux entreprises de mettre en place des mesures pour assurer le développement des communautés locales après la fermeture des mines, y compris dans les domaines économiques et sociaux, à travers des plans de développement des communautés. Le projet précise qu'il est nécessaire de déterminer les ressources nécessaires pour les réaliser et de bien attribuer les rôles et les responsabilités aux diverses parties intéressées.

#### **5. Les « no go zones »**

Les politiques déjà mises en place par plusieurs banques publiques et privées comprennent toutes le refus de financer des projets dans les zones les plus précieuses, dangereuses ou menacées de la planète : ce sont des politiques de « no go zones ». Les zones relatives à la biodiversité sont aujourd'hui précisément répertoriées à l'échelle mondiale :

- projets dans les zones déclarées Patrimoine Mondial de l'Humanité (sites UNESCO) ;
- projets dans les zones protégées par les outils des Nations Unies ;
- projets dans les zones humides protégées par la Convention de Ramsar ;
- projets dans les zones I-IV de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) ;
- projets qui endommagent significativement des sites culturels d'importance mondiale ;
- projets qui autorisent le rejet des déchets de minerais dans les fleuves ou dans la mer.

Selon le WWF, les 4 premières catégories représentent 2% seulement des terres émergées, alors qu'elles ont une valeur universelle inestimable en matière de biodiversité. La préservation de ces zones est donc une demande particulièrement modeste, au regard de l'urgence internationale de lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité découlant de la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique 2 et du Protocole de Carthagène.

Les régions sensibles du point de vue social ou humain constituent également des zones dans lesquels le financement des industries extractives doit être suspendu. Il s'agit :

- des zones de conflit ou de risque élevé de conflit ;
- des territoires appartenant à des populations indigènes n'ayant pas donné leur consentement préalable, libre et informé au projet.

## 2. Exemples d'acteurs ayant intégré ces meilleures pratiques internationales

Summary Chart of Extractive Industry Standards		
Standard	Origin	Examples of adoption
Community participation, early and ongoing engagement and benefits	MMSD	Rio Tinto and Normandy <sup>166</sup> BHP Billiton in Peru <sup>167</sup> Minerals Council of Australia OPIC
Biodiversity protection/no-go zones	World Heritage Convention, Ramsar Convention on Wetlands, IUCN	ABN AMRO, Anglo-American, JPMorganChase, Newmont, Rio Tinto and Shell (World Heritage Sites), OPIC
Independent monitoring and reporting	MMSD GRI Mining Sector Supplement	Placer Dome (mine-specific reporting), ADB (policy to publish all monitoring reports)
Emergency response and planning	Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents  UNEP APELL	
Revenue transparency	Extractives Industries Transparency Initiative	Azerbaijan, Ghana, Nigeria, Anglo-American, Newmont, Shell, TOTAL G8 countries
Waste disposal standards: 1. ban on mercury dumping at sea; 2. ban on riverine tailings disposal;	London Convention, Extractive Industries Review, Cyanide Code	Falconbridge, WMC Resources, BHP Practice banned by US and Canadian governments,

ADB : Banque Asiatique de Développement  
 APELL : Awareness and Preparedness for Emergencies at a Local Level  
 GRI : Global Reporting Initiative  
 OPIC : agence de crédits aux exportations des Etats-Unis  
 MMSD : Mining, Minerals and Sustainable Development

Source : *Shaping the Future of Sustainable Finance – Moving from paper promises to performance*, Banktrack and WWF UK, January 2006, p.61-62

Comme on le constate, des acteurs publics, mais aussi privés, adoptent de manière croissante ces normes pour guider leurs investissements. La BEI, en tant que Banque de l'Union européenne, institution publique détenue par les Etats-membres, ne peut rester à la traîne, et doit commencer ce travail.

## 3. Les prochaines étapes pour la BEI

Le mandat de la BEI hors de l'UE est fondé sur les accords de Cotonou, qui présentent la réduction de la pauvreté et la promotion du développement durable comme des objectifs prioritaires. En outre la BEI se présente comme une banque de développement dans les pays ACP, au service des politiques de coopération de l'UE. La Banque doit donc se montrer cohérente avec ces cadres d'action et chercher à diversifier ses investissements en Afrique en donnant la priorité à des projets correspondant aux politiques de développement définies par l'UE en partenariat avec les pays Africains.

Si la BEI continue à financer des projets miniers, elle ne doit le faire qu'à des conditions très strictes, dans un cadre juridique à la hauteur de ce que l'on peut attendre d'une institution européenne.

Alors qu'émerge un consensus international en faveur de l'adoption de normes et standards pour améliorer les projets miniers, la BEI doit adopter des politiques ambitieuses et claires dans ce domaine. Si la BEI veut réellement améliorer les conditions de vie des communautés locales, alors ces recommandations doivent être envisagées comme un ensemble cohérent et non comme un menu dans lequel la banque pourrait piocher. Par exemple, les mesures de protection des droits humains à l'échelle individuelle sont indissociables des mesures relatives à la bonne gouvernance.

**La BEI doit d'abstenir de financer tout projet minier tant qu'elle n'a pas réformé ses pratiques.**

### **3.1. Réduction de la pauvreté et amélioration des conditions de vie des populations**

La BEI doit :

- Privilégier le financement de projets correspondant aux priorités pour le développement identifiés dans des documents tels que les Documents Stratégiques par Pays établis dans le cadre de la politique de coopération de l'UE, les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté adoptés par les pays à faible revenu, ou la Stratégie conjointe UE-Afrique ;
- évaluer tout projet minier au regard des autres options et de leurs effets sur le développement, et conduire des évaluations des coûts et avantages de chaque option – y compris celle de ne pas réaliser le projet - avant de prendre une décision de prêt ;
- conduire une évaluation précise des impacts de chaque projet minier sur la réduction de la pauvreté et le développement, en fonction de critères pré-déterminés et transparents, et ne financer que les projets dont cette évaluation conclut qu'ils auront un effet positif sur la réduction de la pauvreté dans la région d'accueil ;
- ne financer des projets qu'après avoir établi qu'ils profiteront à tous les groupes locaux affectés y compris les populations les plus vulnérables (femmes, minorités ethniques, populations les plus pauvres) ;
- s'assurer que des plans de réduction de la pauvreté sont en place avant le début du projet ;
- Etablir des critères de choix des projets qui prouvent un lien direct entre le projet minier et le développement des conditions de vie dans le pays d'accueil :
  - Reconnaître et soutenir l'amélioration du secteur minier artisanal et des PME, notamment par l'attribution de prêts à des PME locales, dans les mêmes conditions de transparence et d'évaluation que pour les projets de grande échelle ;
  - Privilégier le financement de projets pour lesquels le pays d'accueil perçoit des niveaux décent taxes et de royalties ;
  - Soutenir les projets qui créent des emplois de longue durée et non des contrats précaires de court terme.

### **3.2. Responsabilité sociale et environnementale**

La BEI doit :

- adopter des normes environnementales et sociales au niveau des meilleurs standards internationaux
- se doter d'une politique relative au secteur minier inspirée de la RIE, et de normes solides en matière de santé, de droits humains, de pollution, de remise en l'état ;
- n'investir dans les mines que dans les Etats où des conditions de bonne gouvernance, telles que définies dans le rapport RIE, soient en place, et plus précisément :
  - transparence des flux de revenus ;
  - divulgation des documents liés au projet ;
  - capacité à gérer la fluctuation des revenus ;
  - capacité à gérer les revenus de manière responsable ;
  - intégration du public dans les processus décisionnels tant au niveau local que national.
- conduire une évaluation des impacts potentiels des projets miniers sur la santé avant leur approbation sur la base des lignes directrices et procédures établies par l'Organisation mondiale de la santé ;
- évaluer les impacts des projets miniers sur les groupes vulnérables et particulièrement les femmes, les minorités ethniques et les populations les plus pauvres ;
- adopter une politique précise sur les déplacements de population, l'information et le consentement des populations déplacées, les modalités et montants d'indemnisation, basée notamment sur les recommandations de la Commission Mondiale des Barrages (World Commission on Dams) dont les conclusions en la matière sont applicables au-delà du cadre strict des projets hydroélectriques, aux industries extractives ;
- adopter des normes de protection des droits humains au niveau des meilleurs standards internationaux, et évaluer les pratiques des entreprises impliquées dans les projets en matière de droits humains, notamment au regard des Normes des Nations Unies sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains ;
- élaborer des lignes directrices sectorielles spécifiques sur l'élimination des résidus, la gestion des déchets et l'utilisation des substances toxiques, sur la base notamment de la Convention de Londres de 1972 sur la Prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, du Code international de gestion du cyanure, et des recommandations du projet Mines, Minéraux et Développement Durable et de la RIE ;
- Interdire l'utilisation des substances toxiques dès qu'il existe une technologie alternative ;
- élaborer des lignes directrices pour une planification intégrée de la fermeture des mines, basée notamment sur les recommandations du projet Mines, Minéraux et Développement Durable, et en particulier exiger que le bilan prévoit des financements suffisants pour la fermeture des mines, exiger une planification du nettoyage du site et communiquer ces informations aux personnes susceptibles d'être affectées ;
- élaborer des directives sur la prévention et l'intervention en cas d'urgence sur la base des recommandations du programme Information et Préparation au Niveau Local ( Awareness and Preparedness for Emergencies at a Local Level, APELL) du PNUE ;
- s'assurer que les quatre normes fondamentales en matière de droit du travail sont effectives ;
- adopter une politique sur les populations indigènes, sur la base notamment de la Convention 169 de l'OIT ;
- se doter d'une politique de suivi des projets détaillée et transparente, permettant de s'assurer que les normes environnementales et sociales, à la fois sectorielles et transversales, auxquelles la BEI a souscrit, sont respectées à tous les stades de la réalisation du projet, de son identification à sa clôture ;

- mettre en place un mécanisme de plainte permettant aux populations affectées de faire valoir leur droit, sur le fondement des normes auxquelles la BEI a souscrite, dans le cas où ces normes ne seraient pas respectées.

### **3.3. Consultation et transparence**

La BEI doit :

- rendre publiques toutes les politiques et procédures de la BEI ;
- Mettre en place une politique sérieuse de consultation des communautés locales avant l'examen du projet par le Conseil d'administration, dans des délais raisonnables et avec une information complète et dans les langues appropriées, et obtenir le consentement libre et éclairé des peuples indigènes avant ouverture de tout site minier, dans les conditions énoncées par la Commission Mondiale des Barrages dans le cadre de ses recommandations sur le *Free Prior Informed Consent* ;
- rendre publiques toutes les évaluations réalisées en amont du projet dans les langues appropriées ;
- Rendre publics tous les documents clefs des projets, notamment les documents économiques (host government agreements), les rapports de suivi et exiger la publication des revenus miniers perçus par les entreprises et par les autorités publiques ;
- rendre public les engagements pris par les promoteurs du projet en matière environnementale et sociale ;
- rendre public tous les accords passés avec les communautés locales.

### **3.4. Réformes institutionnelles et procédures**

La BEI doit :

- exiger des études d'impacts environnementaux et sociaux complète pour tout projet minier et toute extension de projet, et attendre que cette étude soit menée à terme avant de prendre une décision de prêt ;
- augmenter le nombre d'experts compétents sur les aspects environnementaux, sociaux et de développement et les impliquer dans l'évaluation des projets dès le début du processus d'examen ;
- mettre en place une procédure de suivi des projets précise, avec un calendrier de reporting pré-établi ;
- mettre en place un mécanisme de sanction précis en cas de non-respect de ses obligations par le bénéficiaire du prêt.

### **3.5. No-go zones**

La BEI doit s'abstenir de financer des projets miniers:

- dans les zones de conflits ou dans les zones à risque
- dans les zones qui sont aujourd'hui officiellement protégées, les habitats naturels vitaux ou les régions qu'il est prévu de protéger à l'avenir, soit :
  - les projets dans les zones déclarées Patrimoine Mondial de l'Humanité (sites UNESCO) ;
  - les projets dans les zones protégées par les outils des Nations Unies ;
  - les projets dans les zones humides protégées par la Convention de Ramsar ;
  - les projets dans les zones I-IV de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) ;
  - les projets qui endommagent significativement des sites culturels d'importance mondiale ;
  - les projets qui autorisent le rejet des déchets de minerais dans les fleuves ou dans la mer.

### **3.6. Suivi des recommandations**

La BEI devra procéder à une évaluation indépendante de la mise en œuvre de ces recommandations, de ses politiques environnementales et sociales, et de ses politiques sectorielles dans le secteur minier à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours de son mandat externe, en 2010.

### **3.7. Synthèse : dix mesures prioritaires**

**Les Amis de la Terre recommandent à la BEI de mettre immédiatement en oeuvre les dix mesures prioritaires suivantes :**

1. Evaluer systématiquement les impacts des projets miniers sur les communautés locales et les populations vulnérables (particulièrement les femmes, les minorités ethniques et les populations les plus pauvres), et ne financer des projets qu'après avoir la garantie qu'ils profiteront à tous les groupes affectés y compris les populations les plus vulnérables ;
2. Avant son approbation, s'assurer que le projet comprend des plans de réduction de la pauvreté ;
3. Avant leur approbation, conduire une évaluation des impacts potentiels sur la santé des projets miniers sur la base des lignes directrices et procédures établies par l'Organisation mondiale de la santé
4. Mettre en place une politique sérieuse de consultation des communautés locales avant l'examen du projet par le conseil d'administration de la BEI, dans des délais raisonnables et avec une information complète et dans les langues appropriées, et obtenir le consentement libre et informé des peuples indigènes avant l'ouverture de tout site minier ;
5. Exiger la réalisation d'études d'impacts environnementales et sociales complètes pour tout projet minier (ou extension), et attendre que ces études soient menées à terme avant de prendre une décision de prêt ;
6. Mettre en place un mécanisme de plainte permettant aux populations affectées de déposer une plainte ;
7. Elaborer des directives sectorielles spécifiques sur l'élimination des résidus, la gestion des déchets et l'utilisation des substances toxiques, et interdire l'utilisation de ces substances toxiques dès qu'il existe une technologie alternative ;
8. Elaborer des lignes directrices pour une planification intégrée de la fermeture des mines, prévoyant notamment des financements suffisants pour la fermeture des mines et exigeant la remise en état des sites ;
9. Rendre publics tous les documents clés des projets, notamment les documents économiques (host government agreements) et les rapports annuels de suivi, et exiger la publication des différents revenus miniers perçus par les entreprises et par les autorités publiques ;
10. Ne pas financer des projets miniers dans les zones officiellement protégées, les habitats naturels clés (zones I à IV de l'UICN et zones humides de la Convention de Ramsar), les zones déclarées Patrimoine Mondial de l'Humanité ou représentant un intérêt culturel ou religieux important, ainsi que les zones de conflits et les zones à risque de conflit imminent.

## Conclusion

Entre 2000 et 2006, la BEI a investi plus de 364 millions d'euros dans des mines en Afrique, par le biais de projets individuels, de prêts globaux spécifiques ou de fonds voués à l'industrie minière. A cette somme s'ajoute les capitaux engagés par le biais de prêts globaux, qu'on ne peut pas déterminer en raison de l'absence de transparence liée à l'utilisation finale de ces fonds par les intermédiaires. Le secteur minier est donc aujourd'hui l'un des plus importants domaines d'investissement de la BEI dans les pays ACP, devant les transports<sup>125</sup>, les télécommunications<sup>126</sup>, l'eau et l'assainissement<sup>127</sup>, l'agriculture, la pêche et la sylviculture<sup>128</sup>, et bien sûr l'éducation et la santé pour lesquels aucun financement n'a été accordé par la Banque en Afrique sur la période étudiée.

En 2007, on l'a vu, la BEI a déjà accordé plus de 330 millions d'euros de financement pour des mines en Afrique (32 millions pour la mine de nickel de Munalali en Zambie, 200 à 230 millions d'euros pour le projet de mine de nickel d'Ambatovy à Madagascar, et 100 millions d'euros pour le projet de mine de cuivre et cobalt de Tenke Fungurume en RDC). La tendance est bien à l'investissement massif dans le secteur minier, et cela va en s'accroissant.

Pourtant, on l'a vu, rien ne justifie un tel engouement pour ce domaine. Les arguments économiques de la BEI en terme d'emploi, de recettes fiscales ou de soutien au secteur privé pour les pays hôtes n'ont pas de fondement. Pire, la Banque n'a actuellement pas les moyens d'évaluer et de contrôler suffisamment les projets qu'elle finance pour se permettre d'investir dans un secteur comme les mines, porteurs de conséquences environnementales et sociales potentiellement dramatiques.

La BEI est incapable de prendre en charge les risques liés à cette industrie, et d'une manière générale, on peut remettre en cause la place du secteur minier dans le portefeuille de la BEI.

L'activité minière consiste à exploiter pendant une période déterminée des ressources épuisables, en provoquant des bouleversements immenses et dans certains cas irréversibles sur les écosystèmes et l'organisation sociale des communautés riveraines. En quoi cela constitue une promotion du développement durable, préconisée par les accords de Cotonou?

C'est une activité entièrement tournée vers le Nord : les mines sont exploitées par des entreprises du Nord, et les ressources sont exportées vers le Nord, pour répondre aux besoins des consommateurs des pays développés ou émergents. Cette industrie ne vise donc absolument pas à améliorer les conditions de vie des africains, mais elle sert les intérêts des entreprises et marchés européens, américains, australiens, canadiens, chinois, etc. Comment peut-on parler, dans ces conditions, de coopération au développement?

Il n'est pas normal qu'une banque agissant pour le développement accorde autant d'importance à un secteur aussi controversé quand des dizaines de secteurs primordiaux nécessitent désespérément d'être soutenus.

Le climat économique actuel risque d'inciter de plus en plus de compagnies minières du Nord à solliciter un appui auprès des institutions financières internationales telles que la BEI. En effet, l'arrivée massive d'investisseurs chinois sur le continent africain, encouragés par les richesses de ce continent en ressources naturelles, semble créer un vent de panique auprès des géants mondiaux. A un moment où le prix des produits miniers est en haut de la vague sur les marchés internationaux, il n'est sans doute pas question pour eux de se laisser « doubler » par la Chine. Fin janvier 2007, des entreprises minières, parmi les leaders mondiaux, auraient tenu une réunion secrète avec les Nations Unies et la Banque mondiale afin de faire part de leurs inquiétudes et évoquer les moyens des soutiens envisageables pour faciliter leur maintien sur le continent africain<sup>129</sup>. Ironie du sort, certaines entreprises auraient même pour stratégie de jouer la carte des normes environnementales pour faire valoir leur avantage comparatif, les entreprises chinoises ayant la réputation d'agir hors de tout cadre environnemental et social.

Si les géants miniers sont décidés à rechercher l'aile protectrice des banques internationales, il est d'autant plus important pour la BEI de ne pas s'engouffrer aveuglément et massivement dans ce secteur mais d'être à même de maîtriser les enjeux qui y sont liés, et pour la société civile d'exercer une veille sur l'évolution de ce dossier.

125 235 613 000€ investis entre 2000 et 2006 pour les pays ACP+OCT

126 51 millions d'euros investis entre 2000 et 2006 en Afrique

127 231 Millions d'€ investis entre 2000 et 2006 pour les pays ACP+OCT

128 41,2 millions d'euros investis entre 2000 et 2006 pour les pays ACP+OCT

129 Voir article dans le Times, 29 janvier 2007, *Mining giants indignant that someone else should rape and pillage Africa*, David Robertson: « *The world's largest mining companies are turning to the UN and the World Bank in an attempt to prevent China freezing them out of Africa, The Times has learnt. The heads of more than a dozen mining companies representing assets of more than \$700 billion (£357 billion) met in secret at the World Economic Forum at Davos last week.* » (...) « *The most ambitious plan of the mining "governors," and perhaps the most fanciful, is to ask the United Nations to mandate that countries must sign deals that require participants to meet high environmental and safety standards. Chinese miners have a poor reputation in these areas and one chief executive who was at the governors' meeting said that Africa was being "raped and pillaged" by China.* » (...) « *Another strategy developed by the governors was to contact the World Bank's International Finance Corporation (IFC), which invests in projects in developing nations. Partnering the IFC would let Western miners offer the same sort of incentive-laden deals as China.* » Article disponible sur le site suivant: <http://www.gata.org/node/4757>

# Annexe : Bibliographie des sources sur les meilleures pratiques internationales

Source : *Shaping the Future of Sustainable Finance – Moving from paper promises to performance*, Banktrack and WWF UK, January 2006, annexe 3, p.85-90

## 1. Biological diversity

Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention) (1971). [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

UNESCO Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (the World Heritage Convention) (1972). [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

The Convention to Regulate International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) (1973). [www.cites.org](http://www.cites.org)

United Nations Convention on the Law of the Sea, UN Doc.A/CONG.62/122 (1982). UN Convention on Biological Diversity (1992). [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

International Union for the Conservation of Nature and the World Conservation Monitoring Centre, *Guidelines for Protected Area Management Categories* (1992).

IUCN Species Survival Commission, *Red List for Threatened Species Categories and Criteria version 3.1* (2000).

Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (2000)

## 2. Environmental and social management systems

International Standardisation Organisation, ISO Series 14000, Environmental Management Systems (1996).

International Finance Corporation, Environmental Assessment, O.P. 4.01 (1998).

OECD Multinational Guidelines on Enterprises (2000). [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

World Commission on Dams, Dams and Development: A New Framework for Decision making (2000).

The Equator Principles: An Industry Approach for Financial Institutions in Determining, Assessing and Managing Environmental and Social Risk in Project Finance (2003). [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com)

## 3. Extractive industries

International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships (1973). [www.imo.org](http://www.imo.org)

International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping Wastes and Other Matters (1972). [www.londonconvention.org](http://www.londonconvention.org)

UN Convention on Biological Diversity (1992). [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (1992). [www.ospar.org](http://www.ospar.org)

Striking a Better Balance: The World Bank Group and the Extractives Industries. The Final Report of the Extractives Industries Review (Dec. 2003).

WWF and the Centre for Science in Public Participation, Framework for Responsible Mining: A Guide to Evolving Standards (2005). [www.frameworkforresponsiblemining.org](http://www.frameworkforresponsiblemining.org)

International Cyanide Management Code for the Manufacture, Transportation and Use of Cyanide in the Production of Gold (2005). [www.cyanidecode.org](http://www.cyanidecode.org)

Global Reporting Initiative, Metals and Mining Sector Supplement, Pilot Version 1.0 (2005).

Extractive Industries Transparency Initiative Sourcebook (2005). [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)

## 4. Human rights

Universal Declaration of Human Rights, UNGA Res. 217A(III), 10 Dec.1948.

International Covenant on Civil and Political Rights, UNGA Res. 2200A(XXI), 16 Dec.1966.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UNGA Res. 2200A(XXI), 16 Dec.1966.

Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, (2003).

## 5. Indigenous people

International Labour Organisation, Indigenous and Tribal Peoples Convention, Convention No. 169 (1989).

UN Convention on Biological Diversity (1992). [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous People, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1 (1994).

World Commission on Dams, Dams and Development: A New Framework for Decision making (2000). [www.dams.org](http://www.dams.org)

Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights, Commentary, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2 (2003)

## **6. Labour**

International Labour Organisation, Forced Labour Convention, Convention No. 29 (1930).  
International Labour Organisation, Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, Convention No. 87 (1948).  
International Labour Organisation, Right to Organise and Collective Bargaining Convention, Convention No. 98 (1949).  
International Labour Organisation, Equal Remuneration Convention, Convention No. 100 (1951).  
International Labour Organisation, Abolition of Forced Labour Convention, Convention No. 105 (1957).  
International Labour Organisation, Discrimination (Employment and Occupation) Convention, Convention No. 111 (1958).  
International Labour Organisation, Minimum Age Convention, Convention No. 138 (1973).  
International Labour Organisation, Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises & Social Policy (Nov. 1977).  
International Labour Organisation, Worst Forms of Child Labour Convention, Convention No. 182 (1999).

## **7. Transparency**

Universal Declaration of Human Rights, UNGA Res. 217A(III) (10 Dec. 1948).  
Rio Declaration on Environment and Development, Report of the U.N. Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I), Annex I (3-14 June 1992).  
Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Decision-making, Doc. ECE-CEP-43 (25 June 1998).  
OECD Multinational Guidelines on Enterprises (2000). [www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
Striking a Better Balance: The World Bank Group and the Extractives Industries. The Final Report of the Extractives Industries Review (Dec. 2003).  
Extractive Industries Transparency Initiative, Sourcebook (2005). [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)