Le monde de Kafka : la politique de la Banque européenne d'investissement en matière d'information

Version actualisée, septembre 2004

Introduction
Les ONG sont persuadées que la Banque européenne d'investissement (BEI), en tant qu'institution publique, devrait être ouverte, transparente et responsable envers le public, en particulier pour ce qui est des projets qu'elle finance. Un accès opportun à l'information est essentiel lorsque ces projets sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les gens et l'environnement.

Dans la pratique, la BEI devrait être pleinement responsable envers le public des États membres de l'UE, et envers les communautés des autres pays, dont elle pourrait affecter les projets. La législation et la pratique de l'Union européenne, et le fait que cette dernière ait signé la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, rendent la transparence indispensable, et les gens ont le droit de connaître les procédés, les opérations et les demandes de financement examinées, ainsi que ce qui se passe lors de leur mise en oeuvre.

Mais la BEI a décidé depuis longtemps d'adopter une démarche différente ; elle a toujours été très sélective quant à l'information qu'elle décide de divulguer et quant au moment où elle est divulguée. Il lui arrive de refuser la publication de tout document stratégique d'un projet, avant ou après l'approbation du prêt. Une telle discrétion empêche les personnes affectées ou les ONG intéressées d'être pleinement informées et consultées à propos d'un projet avant que le Conseil de la BEI ne l'approuve.

Cette situation a commencé à changer peu à peu ; on peut trouver sur le site Internet de la BEI quelques informations sur la plupart des projets

prévus, ainsi qu'une Politique en matière d'information révisée en 2002, et une Politique de transparence publiée le 15 juin 2004.

En octobre 2002, la BEI a revu sa Politique d'information au public et, plus tard, créé une boîte aux lettres où tous les intéressés peuvent faire des commentaires sur la politique en question (infopol@eib.org).

Néanmoins, les ONG ont considéré que la politique d'information révisée n'était pas satisfaisante, car elle est truffée de 'phrases évasives' promettant de publier des informations 'si possible' et 'dans la mesure où'. La politique laisse à l'entière discrétion de la BEI la diffusion d'information, et accorde encore trop d'autorité aux promoteurs pour décider si l'information sur le projet pour lequel ils demandent du financement peut être publiée ou non. Les communautés affectées par les projets de la BEI ne disposent pas d'un accès réel aux renseignements qu'il leur faut pour protéger leurs intérêts.

La nouvelle politique de transparence
Les ONG ont trouvé encourageante la récente déclaration de la BEI sur le renforcement de la transparence, approuvée par le Conseil le 15 juin 2004. Si elle est appliquée par la direction et par le personnel, elle pourrait améliorer considérablement la situation.

Les principaux engagements sont les suivants :

1. Le Comité fera le point, à la fin de 2004, sur l'application des règles relatives à l'accès du public aux documents.
2. La BEI entend suivre les meilleures pratiques en matière d'accessibilité de l'information en faisant un usage optimal des moyens électroniques, principalement son site Internet.
3. La BEI étudie les moyens d'améliorer encore sa propre

gouvernance pour témoigner de son engagement vis-à-vis des meilleures pratiques.

4. Consciente de l'importance que les décideurs attachent à la mise en oeuvre réussie du programme de Lisbonne et de ses objectifs en matière de développement durable, la BEI suit de près les recommandations émises en ce qui concerne la responsabilité sociale des entreprises qu'elle pourrait mettre en oeuvre.
5. La proposition de « Règlement Aarhus » rédigée par la Commission en 2003 et récemment approuvée par le Parlement appliquera les dispositions de la Convention d'Aarhus à l'ensemble des institutions et organes de l'UE.

La politique d'information de la BEI

La BEI déclare que l'objectif premier de sa politique d'information est de « fournir le plus d'indications possible » sur son mode de fonctionnement et son action. Elle considère sa politique d'information comme « un processus évolutif et souple, soumis à une évaluation et à un contrôle de qualité permanents ». Elle vise à « conférer à ses activités un degré de transparence élevé et [à] assurer une communication efficace avec l'ensemble de ses partenaires ».

Ces dernières années, certaines ONG ont pressé la BEI de donner au public l'accès total aux documents concernant ses projets et ses rapports avec le secteur privé. Par la suite, la Banque a révisé sa politique d'information, dont la dernière version a été publiée en octobre 2002, et publié en juin 2004 sa nouvelle Politique de Transparence. Il y a là un progrès mais, en réalité, il arrive encore que l'information sur les projets disponible sur le site Web de la BEI ne soit pas suffisante. Il est fréquent qu'aucune documentation ne soit disponible sur des projets spécifiques, avant que le Conseil décide de les approuver. Trop souvent, l'information relative à un projet n'est publiée qu'après son approbation par le Conseil d'administration, c'est-à-dire trop tard pour que les organisations de la société civile ou les habitants de la région concernée puissent y participer.

D'après la déclaration 2002 de la BEI relative à sa politique d'information, celle-ci s'inscrit principalement dans le cadre des politiques européennes concernant la transparence et l'information du public et d'autres textes législatifs. Or, elle met fortement l'accent sur la confidentialité de la relation bancaire. Cet aspect est souligné dans sa 'Déclaration relative à l'accès du public à l'information', publiée en 2002, qui prévoit de :

1. diffuser des informations et des documents dans la mesure appropriée et « respecter le contenu et les objectifs de la Convention d'Aarhus dans le contexte de la législation européenne pertinente et du cadre dans lequel elle opère » ;
2. respecter ses obligations en matière de confidentialité découlant des dispositions légales européennes et nationales applicables à ses contrats commerciaux et à ses activités sur les marchés ;
3. respecter les intérêts privés de ses contreparties, qu'ils soient de nature commerciale ou à l'égard du marché ;
4. protéger le droit des personnes au respect de leur vie privée.

Cette 'recherche de l'équilibre' explique pourquoi la BEI persiste à refuser de publier en temps opportun des documents importants sur nombre des projets qu'elle finance. En fait, la BEI laisse le public dans l'ignorance de la plupart des détails jusqu'au moment où il est trop tard pour changer, améliorer ou même rejeter le projet.

Une banque publique, qui doit son existence à l'argent public et à l'appui gouvernemental, devrait divulguer à temps l'information sur son activité, comme le font de plus en plus les autres institutions européennes. Ce conflit entre la confidentialité de ce qu'elle perçoit comme des intérêts commerciaux privés et le droit légitime du public à accéder à l'information soulève des questions sur

l'intégrité de la BEI en tant qu'organe de l'UE (voir fiche d'informations nº 2).

La politique d'information de la BEI et le droit de l'UE

La directive de l'UE sur les Évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE) établit que le public doit avoir la possibilité d'accéder à l'information disponible et de manifester son opinion avant le lancement d'un projet. La Convention d'Aarhus, adoptée en 1998, accorde au public des droits supplémentaires sur l'accès à l'information relative à l'environnement. La BEI affirme qu'elle demande aux promoteurs des projets de se conformer à la Directive 2003/4/EC (Accès du public à l'information relative à l'environnement) et qu'elle exige aux promoteurs de projets situés dans les pays auxquels s'applique la 'Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement' (Aarhus, 1998), de respecter ses principes et objectifs.

Le règlement 1049/2001 de l'UE oblige la Commission, le Conseil et le Parlement à divulguer les informations relatives à l'environnement. La BEI affirme que, sans être comprise dans le règlement mentionné, elle respecte cette obligation. Pour les ONG, il s'agit là d'un exemple typique du double discours de la BEI.

La BEI déclare qu'elle 'facilite' l'accès du public au résumé non technique de l'EIE, à travers sa Liste de Projets, lorsque ce document est mis à la disposition du public et avant le versement du prêt. Il en est de même, théoriquement, dans le cas de la Déclaration d'impact sur l'environnement (DEI) sur les projets situés hors de l'UE. Dans la pratique, les ONG de l'UE et de l'extérieur ont essuyé maintes rebuffades lorsqu'elles ont voulu obtenir les renseignements spécifiques dont elles avaient besoin pour évaluer les propositions du promoteur et fournir à temps leurs propres informations.

La Commission élabore à l'heure actuelle de nouveaux règlements, qui pourraient éventuellement soumettre la Banque aux mêmes normes que celles régissant les autres institutions européennes.

Si la BEI refuse de donner de l'information, il est possible de recourir au Médiateur européen. Il faut signaler que les limitations du mandat du Médiateur font que cette option n'est ouverte qu'aux citoyens de l'UE, de sorte qu'elle est discriminatoire à l'égard des habitants des pays tiers affectés par les projets de la BEI. Suivant la Politique d'information 2002 de la BEI, le public peut également se plaindre auprès du Secrétaire général de la Banque. Cette possibilité est actuellement mise à l'essai par les ONG. Néanmoins, le Secrétaire général, qui est un membre du personnel de la BEI, n'est pas l'équivalent du Médiateur, et encore moins du Panel d'inspection indépendant de la Banque mondiale ni des organes semblables des autres IFI.

Problèmes concernant la Politique d'information de la BEI

La démarche actuelle de la BEI quant à la publication opportune d'informations suffisantes présente plusieurs problèmes importants :

Confidentialité des projets en cours d'examen

La BEI a eu en 2001 l'initiative heureuse de publier sur son site Web un volume modeste d'informations sur les projets en cours. La Banque affirme qu'elle publie en principe des informations suffisantes sur la plupart des projets à l'étude. Or, elle reconnaît en même temps que les promoteurs d'un projet peuvent s'opposer, pour des raisons de confidentialité d'ordre commercial, à l'inclusion de matériel dans la liste de projets mise à disposition du public pendant le processus d'approbation. Personne ne sait combien de cas de ce genre il y a, cette information elle-même étant confidentielle !

Lorsque les ONG ont essayé d'obtenir des documents spécifiques avant l'approbation d'un projet par le Conseil de la BEI – analyses d'impact sur l'environnement, évaluations sociales ou études de faisabilité – ces documents leur ont été presque toujours refusés par le personnel de la Banque ; d'ailleurs, ce

genre d'information n'est même pas disponible après l'approbation du projet. C'est là une des principales plaintes des ONG.

Ainsi, le financement d'un projet peut être décidé sans participation du public et en excluant les principaux intéressés, la population locale, par exemple, qui sera la plus affectée. La BEI a déclaré, en juin 2003, qu'elle affichait sur l'Internet des informations concernant environ 70% des projets prévus. Or il est impossible de vérifier ce chiffre, précisément parce qu'on ignore absolument le nombre des projets en cours. Il arrive même que la BEI n'annonce pas à l'avance qu'elle a un projet en préparation.

Il y a là un contraste remarquable avec les procédés de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, qui ouvrent au public, pour information et commentaires, les informations clés en matière d'environnement des projets en cours, et qui organisent des consultations publiques sur les projets qui soulèvent des inquiétudes graves d'ordre environnemental ou social.

Contenu de l'information sur les projets

D'après la BEI, chaque projet publié sur son site Web fait l'objet d'un résumé qui comprend des détails tels que le promoteur ou l'intermédiaire financier, la localisation, le secteur représenté, la description, les objectifs, les aspects environnementaux et sociaux, la date d'entrée, le financement BEI proposé, le coût total et le statut du projet. Ces données, lorsqu'elles sont disponibles, tiennent en général en une page, où il manque souvent des aspects cruciaux, tels que les problèmes environnementaux ou sociaux qui ont surgi ou le moment auquel l'EIE sera effectuée.

Les résultats des consultations publiques, dans les rares occasions où elles ont lieu, ne sont pas publiés non plus.

Les prêts globaux

Il revient aux banques intermédiaires d'informer sur les prêts globaux dont elles sont destinataires. Les informations peuvent rester secrètes pendant le processus de délibération sur l'approbation du prêt. Des documents importants, tels que ceux préparés par l'agent chargé de l'exécution et les analyses des incidences probables de ces prêts sur l'environnement et la société, ne sont pas publiés.

Les prêts globaux peuvent être positifs, car ils permettent de financer des projets plus petits et peut-être plus respectueux de l'environnement. Pourtant, il est difficile de savoir s'ils contribuent au développement durable, du moment qu'on ne donne pas d'information sur ce qu'ils financent et qu'ils ne sont pas soumis à des conditions concernant l'environnement.

Publication de l'EIE avant l'approbation du projet

Les normes de la BEI n'exigent pas la publication des EIE ni d'autres documents ayant trait à l'environnement avant l'approbation du projet par le Conseil. À cela s'ajoute que les consultations publiques ont souvent lieu après cette approbation. Le besoin et les conclusions de l'EIE n'ont plus aucun sens une fois le financement approuvé. De surcroît, la BEI laisse au promoteur du projet le soin d'effectuer l'EIE et de publier les documents respectifs. Même lorsque la législation nationale des pays de l'UE exige une EIE, rien ne prouve que la BEI soit en mesure d'en vérifier la qualité, vu son insuffisance en matière de ressources humaines.

Il est nécessaire d'établir une procédure claire au sujet de l'EIE, qui détermine aussi le moment où il faut publier le document et effectuer les enquêtes publiques. Du moment qu'une part croissante des prêts de la BEI vont à l'extérieur de l'UE, où il n'existe pas toujours de législation dans ce sens, une telle mesure est indispensable. À la Banque mondiale comme à la BERD, il est obligatoire, avant l'approbation d'un prêt, d'évaluer de manière ouverte les projets qui ont des impacts substantiels sur l'environnement.

En plus des graves insuffisances de la Politique d'information de la BEI, telle qu'elle est interprétée et appliquée, ses

consultations publiques ne sont pas à la hauteur des méthodes modernes utilisées par les institutions financières internationales du même genre. Il est indispensable de disposer de critères et de procédures clairs pour la consultation du public avant l'approbation du projet ; or tout ceci est laissé au soin du promoteur. Durant le cycle du projet, il est rare que les intéressés soient consultés de manière appropriée ; les inquiétudes des membres critiques des communautés locales ne reçoivent que peu d'attention, et les questions relatives au genre ou à l'ethnie ne sont pas prises en compte.

À cela s'ajoute que les processus internes de la BEI sont très peu connus, ce qui rend la Banque beaucoup moins transparente que d'autres institutions de l'UE. Ni les comptes rendus de réunions spécifiquement centrées sur les projets, au niveau des services ou du Conseil, ni des documents importants rédigés pour la prise de décision, ni le contenu de toutes les décisions du Conseil de la Banque ne sont mis à la disposition du public. La BEI se couvre ainsi d'un voile supplémentaire de mystère.

Campagne des ONG sur la transparence de la BEI

Le 3 juin 2003, lors de l'assemblée générale annuelle de la BEI, les ONG ont manifesté devant le siège de l'institution au Luxembourg pour réitérer leur demande de plus de transparence. Les ONG ont exhorté les gouverneurs et le président Maystadt d'introduire des changements substantiels aussi bien dans le texte que dans l'application de la Politique d'information de la Banque, de manière à en augmenter la transparence. La Banque a répondu en publiant une note intitulée « Transparence de la politique d'information de la BEI », qui traite des questions soulevées par les ONG. Elle clarifie la politique de la Banque sur l'accès à l'information, sans pour autant modifier le fait que cette politique est encore très restrictive.

Demandes des ONG :

Publier toute la documentation concernant les projets en cours d'examen.

La Politique d'information de la BEI devrait établir que la publication de l'information ayant trait à un projet précède d'au moins 120 jours la décision du Conseil.

Application du critère de confidentialité pour la publication d'informations sur les projets en cours d'examen

Tous les projets à l'étude devraient figurer sur la liste des projets en cours d'examen du site Web. A présent, un projet ne figure pas dans cette liste si le promoteur du projet s'oppose à son inclusion.

Toutes les évaluations d'impact sur l'environnement, la société et les droits de l'homme, les analyses d'impact sur la dette et d'autres informations pertinentes sur les risques qu'un projet comporte devraient être publiées avant la décision du Conseil.

Contenu du document d'information sur le projet

La BEI devrait préparer et publier un Document d'information sur chacun de ses projets. Ce document devrait contenir toute l'information de base et inclure toute incidence sur l'environnement ou la société qui ait été identifiée au moment de la présélection du projet. Les aspects environnementaux devraient faire l'objet d'une analyse minutieuse, incluant le niveau de l'évaluation d'impact et les résultats de la consultation publique, lorsqu'elle est effectuée. L'analyse des impacts sur la société devrait décrire les effets du projet proposé sur les communautés et les individus concernés, ainsi que les mesures palliatives prévues.

Le document devrait inclure également des renseignements tels que la date fixée pour la décision du Conseil, la date

prévue pour la signature du contrat de prêt et les coordonnées de l'agent chargé de l'exécution et du membre du personnel de la BEI responsable du projet.

Prêts globaux

La documentation utilisée pour l'approbation des prêts globaux doit être publiée comme celle des autres prêts. Toute information se rapportant au prêt global devrait y figurer, par exemple, l'agent chargé de l'exécution, les conditions auxquelles le prêt est soumis, les conséquences qu'il est susceptible d'avoir pour la société et l'environnement et les mesures d'atténuation prévues.

Les banques intermédiaires destinataires du prêt devraient être obligées d'appliquer la politique d'information de la BEI, puisqu'elles utilisent le financement de cette banque.

Publication de l'EIE avant l'approbation du prêt par le Conseil

La Banque devrait adopter une politique exigeant la publication de l'EIE et de toute documentation se rapportant à l'environnement et à la société avant l'approbation du projet par le Conseil. Ces documents doivent être publiés 60 jours avant l'enquête publique, en anglais et dans les langues locales appropriées, de manière à les rendre facilement compréhensibles par les intéressés. A l'heure actuelle, ces documents ne sont publiés qu'après l'approbation du projet (ou même jamais).

Synthèse mensuelle des activités de la BEI

La BEI devrait adopter les normes des autres IFI et publier un résumé mensuel de ses opérations, où figurent toutes les informations concernant les projets, y compris les impacts sur l'environnement et la société et les dates prévues pour les décisions et l'approbation des demandes. Toutes les nouvelles demandes de financement devraient également y figurer.

Transparence des procédures internes de la Banque

La BEI devrait appliquer les « bonnes pratiques » des autres IFI et accroître la transparence de ses procédures et évaluations internes. Cela devrait inclure la divulgation de la liste de ses personnels, avec les informations pertinentes sur leurs responsabilités et sur la manière de les contacter. De même, la BEI devrait rendre publics les documents du Conseil, tels que son plan de travail, son calendrier mensuel et son programme de réunions, ainsi que des résumés des discussions portant sur les prêts et la politique de la Banque.

La BEI devrait divulguer l'information concernant la mise en oeuvre des projets, prêts globaux compris, à partir des évaluations de mi-parcours et des évaluations finales de leur viabilité.

==========

Lectures et informations complémentaires :

Accès du public à l'information : Déclaration relative à la politique d'information
http://www.eib.org/Attachments/strategies/pai_ips_fr.pdf

Les moyens de communication de la BEI : vue d'ensemble
http://www.eib.org/Attachments/strategies/howeibcom_fr.pdf

Code de bonne conduite administrative du personnel de la BEI dans ses relations avec le public
http://www.eib.org/Attachments/general/code_fr.pdf

Règles relatives à l'accès du public aux documents
http://www.eib.org/Attachments/strategies/pai_rules_fr.pdf

Révision de la politique de la BEI en matière d'information du public
http://www.eib.org/news/News.asp?news=87&cat=7

Note d'information sur la politique d'information de la BEI en réponse à la demande par les ONG de plus de transparence
http://www.eib.org/news/news.asp?news=58

Politique de transparence de la BEI
http://www.eib.org/Attachments/strategies/transparency_fr.pdf

EIB's Information and Public Disclosure Policy – reality check
http://www.bankwatch.org/publications/issue_papers/2003/eibagm_june/infopolicy_eib_06-03.html

Fiches d'informations sur la Banque européenne d'investissement :

Fiche d'informations nº 1 : *Le pouvoir invisible dans l'Union européenne : la Banque européenne d'investissement.*

Fiche d'informations nº 2 : *La Banque européenne d'investissement : informations de base*

Fiche d'informations nº 3 : *Le monde de Kafka : la politique de la Banque européenne d'investissement en matière d'information*

Fiche d'informations nº 4 : *La Banque européenne d'investissement et l'environnement*

Fiche d'informations nº 5 : *Le rôle de la Banque européenne d'investissement en matière de développement*

Fiche d'informations nº 6 : *La théorie et la pratique : la Banque européenne d'investissement – études de cas*

CEE bankwatch network

Production : Coalition pour la réforme de la BEI, coordonnée par le réseau CEE Bankwatch et les Amis de la Terre International.

Pour de plus amples informations, contacter Magda Stockiewicz :
magdas@foeeurope.org
Tél. : +32.2.542 0180

Friends of the Earth International