

L'exploitation minière, les peuples et l'environnement : Les implications de l'ALE UE- Inde

Chandra Bhushan & Sugandh Juneja



Sommaire

Introduction	3
A. L'industrie minière en Inde	4
B. Les mines, les populations et l'environnement	4
C. La politique minière de l'Inde	5
D. L'Initiative sur les matières premières et l'Accord de libre-échange UE-Inde	9
E. La voie à suivre	13
Recommandations	14
Références	15

Chandra Bhushan est directeur général adjoint du Centre pour la science et l'environnement (CSE), New Delhi. Il peut être contacté à chandra@cseindia.org

Sugandh Juneja est responsable de programme, plaidoyer politique et soutien aux communautés, Centre pour la science et l'environnement (CSE), New Delhi. Elle peut être contactée à sugandh@cseindia.org

MENTIONS LEGALES

Ce document peut-être reproduit sans permission pour un usage à but éducatif et non-commercial, à condition de mentionner la source.

Auteurs: Chandra BHUSHAN et Sugandh JUNEJA

Traduction: Florent SCHAEFFER

Adaptation et relecture: Fanny SIMON, Gildas JOSSEC et Lala-Hakuma DADCI

Édition/Publication: AITEC, septembre 2012

Plus d'information sur: <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique230>

Illustration en page de couverture: Simon HIGELIN www.smohdesign.com

Maquette: Simon HIGELIN

Impression: Atelier RIV et Expressions II

© AITEC 2012

Introduction

L'Inde est un pays riche en minéraux et un producteur mondial de minéraux essentiels tels que le charbon, le minerai de fer, la chromite et la bauxite. Selon la Commission géologique de l'Inde, l'agence nationale d'exploration, le pays a encore un gros potentiel à exploiter : il dispose d'énormes réserves de minéraux considérés comme clés toujours pas exploitées. Malheureusement pour l'Inde, presque tous ces minéraux se trouvent dans les régions qui abritent ses forêts les plus vertes et ses systèmes fluviaux les plus abondants. Ces terres sont également habitées en grande partie par les populations les plus pauvres et les plus marginalisées de l'Inde. L'exploitation minière en Inde, par conséquent, ne se résume pas à une simple proposition « creuser et vendre ». C'est en réalité un défi socio-économique et environnemental très complexe : sont en jeu les ressources naturelles mais également les conditions de vie des populations - les forêts, la faune, l'eau, la qualité de l'environnement et les moyens de subsistance. La question exige un équilibre entre les impératifs de l'industrialisation d'une part et la protection écologique et des moyens de subsistance de millions de personnes de l'autre. Considérant cela, le cabinet de l'Union de l'Inde a récemment adopté une nouvelle loi minière – la loi Mines et Minéraux (Développement et Régulation), MMDR 2011 - qui inclut de nombreuses dispositions en faveur des populations et de l'environnement. Celle-ci pourrait être un levier clé pour répondre aux lourds impacts sociaux et environnementaux des projets miniers. Ces dispositions progressistes incluent le partage des bénéfices de l'exploitation minière avec les communautés locales, la participation des communautés dans le processus de prise de décision, le durcissement des réglementations environnementales, etc. Cependant, toutes ces dispositions pourraient être réduites à néant si l'accord commercial et d'investissement en cours de négociation entre l'Union européenne et l'Inde (ALE UE-Inde) est conclu sous sa forme actuelle.

L'Initiative sur les matières premières (IMP) de l'Union européenne reconnaît qu'un accès « abordable » aux matières premières est crucial pour l'économie européenne. Elle met ainsi tout en œuvre pour aider ses entreprises et ses investisseurs à accéder à des matières premières bon marché dans les pays en développement, en accord avec l'IMP, notamment via la signature d'accords de libre-échange. Le projet d'ALE Union européenne-Inde contient des dispositions telles que le traitement national, des conditions d'accès au marché les plus favorables possibles sans aucune « limitation », une limitation des recours aux exigences de performance ou examens des besoins économiques (EBE) et un mécanisme de règlement des différends investisseur-État à travers lequel les investisseurs étrangers peuvent faire appel à des mécanismes d'arbitrage contre les gouvernements des pays hôtes. Toutes ces dispositions risquent fortement de saper le projet de loi MMDR 2011. Pour que l'ALE UE-Inde contribue au développement soutenable et à la croissance inclusive en Inde, il doit être en conformité avec les dispositions du projet de loi MMDR 2011.

A. L'industrie minière en Inde

L'Inde est un pays riche en minéraux avec plus de 20 000 dépôts de minéraux. L'Inde a produit 84¹ minéraux en 2010-11, d'une valeur de 2 006 090 millions de roupies (29,289 millions d'euros²) (Ministère des Mines, 2011a: 9). La contribution du secteur au produit intérieur brut (à prix constants) s'est maintenue entre 2.2 et 2.5 % dans la dernière décennie (Bhushan et al., 2008: 47). L'emploi quotidien moyen de main-d'œuvre dans le secteur s'élevait à un demi-million de personnes en 2008-9 (Ministère des Mines, 2011b).

Le taux d'imposition effectif (incluant toutes les taxes, le CESS³, les impôts et les droits) sur l'industrie minière en Inde est de 44 % (Bhushan et al., 2008: 54). Ce chiffre est inférieur aux taux d'imposition effectifs dans d'autres grands pays producteurs de minéraux dans le monde – Canada 60 %, Papouasie-Nouvelle-Guinée 55 %, Afrique du Sud 45 % et Indonésie 50 % (ibid.).

B. Les mines, les populations et l'environnement

Les richesses générées par le secteur minier ont un impact important sur le développement, causent des dommages environnementaux très lourds et sont souvent responsables de l'exclusion économique des populations marginalisées. Ce phénomène a été largement vérifié en Inde.

La quasi-totalité des minéraux du pays sont répartis dans les régions qui possèdent les forêts les plus denses et les systèmes fluviaux les plus abondants. Ces terres sont aussi en grande partie habitées par les populations les plus pauvres et les plus marginalisées de l'Inde – les tribus et castes répertoriées – qui dépendent des mêmes forêts, terres et bassins versants pour leur survie.

Les districts miniers majeurs du pays ne sont pas seulement écologiquement dévastés et pollués, ils sont aussi les plus pauvres. Sur les 50 principaux districts miniers, 60 % figurent parmi les 150 districts les plus pauvres de l'Inde. La richesse générée par l'industrie minière n'est donc pas convertie en bénéfice, ni en terme de développement soutenable pour les communautés locales (voir l'encadré1: Parej périt).

1. Sans compter 3 minerais atomiques

2. Au taux de change de 1 INR = 0.0146 Euros (du 17 novembre 2011)

3. CESS signifie droit de douane collecté sur certains minéraux spécifiques par le gouvernement central en Inde. Il peut aussi se référer aux droits/royalties collectés sur des minéraux spécifiques par le gouvernement de l'État.

Encadré 1 : Parej périt

La Banque mondiale, en 1997, a soutenu la Coal India Limited (CIL) pour l'expansion des mines de charbon et de la production dans 25 mines à Hazaribagh, dans la zone de Parej (État du Jharkhand), dans le cadre du Projet de réhabilitation du secteur du charbon (PRSC) avec un prêt de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement de 530 millions de dollars US (385 millions d'euros*). Une étude menée par deux ONG en Inde a révélé que les déplacements dus à l'exploitation minière ont provoqué une forte baisse des revenus annuels en Parej. Chaque acre (0,4047 hectares) de terre en Parej soutenait habituellement une famille propriétaire pour six mois, et les familles sans terre pendant 3-4 mois. Une famille possédant trois acres avait un revenu net de 2 600 roupies (38 euros) par an après satisfaction de ses besoins essentiels. Elle gagnait également 5 000 roupies (73 euros) en travaillant comme salariée pour un minimum de 100 jours. Dans les forêts voisines, une famille gagnait 2 000 roupies (29 euros) par an. Ainsi, chaque famille avait l'habitude de gagner 9 600 roupies (140 euros) par an – ce qui la mettait bien au-dessus du seuil de pauvreté pour les zones rurales. Même les sans terre gagnaient 7 400 roupies (108 euros) par an à partir de ces sources. Tout cela a changé avec la venue de la CIL. Pour trois acres de terre qu'elle prenait à une famille, l'entreprise la compensait avec un emploi. L'étude a révélé qu'après déplacement d'une famille propriétaire de terres vers les colonies de réinstallation ou d'autres lieux, ses entrées nettes d'argent baissaient. La perte annuelle nette de rentrées était de 9 260 roupies (135 euros) pour les familles avec terre et de 7 060 roupies (103 euros) pour les familles sans terre. Les familles dépensent désormais plus d'argent pour l'achat de céréales alimentaires, par rapport à lorsqu'elles faisaient pousser auparavant sur leurs propres terres. Les seuls emplois sont dans les mines de charbon, tandis que l'accès aux forêts a été interdit. En conséquence, les ménages propriétaires terriens et sans terre dépensent le même montant - environ 8 200 roupies (120 euros) - par mois.

* Au taux de change de 1 USD = 0,727 euros (le 19 novembre 2011)

Source : Source: Chandra Bhushan et al, 2008, Rich Lands, Poor People – Is Sustainable Mining Possible?, Centre for Science and Environment, New Delhi, p.19

C. La politique minière de l'Inde

La loi sur les Mines et les Minéraux (Développement et Régulation) MMDR 1948 a été le premier cadre juridique pour la réglementation et le développement des mines dans l'Inde indépendante. Promulguée en 1957, la loi MMDR a depuis été amendée quatre fois. Cependant, les questions relatives à l'accès à la terre, au déplacement, et aux droits à la réhabilitation et à la réinstallation des communautés n'ont jamais été intégrées dans ces amendements.

En 2005, suite à l'évaluation à mi-parcours du dixième plan quinquennal, la Commission de planification du gouvernement de l'Inde constituait un comité de haut niveau pour examiner la politique minière du pays et émettre des recommandations pour améliorer la situation. Ce comité a été créé suite aux protestations croissantes contre l'industrie minière à travers le pays.

Le rapport du comité a été publié en juillet 2006 avec d'importantes recommandations comme l'institutionnalisation d'un Cadre de développement soutenable (CDS) pour résoudre les problèmes sociaux, économiques et environnementaux découlant de l'exploitation minière. Le gouvernement s'est appuyé sur ce rapport pour proposer une nouvelle Politique minière nationale en 2008 (PMN 2008). Suite à la PMN 2008, le ministère des Mines a formulé un nouveau projet de loi MMDR pour remplacer la loi MMDR de 1957. Ce projet de loi a été approuvé par le Cabinet de l'Union de l'Inde en septembre 2011.

Projet de loi MMDR 2011

Le projet de loi MMDR est une tentative majeure pour combler le fossé entre l'importance de l'exploitation minière et la nécessité de répondre aux coûts sociaux et environnementaux liés à l'exploitation minière. Il reconnaît que l'exploitation minière a eu d'énormes impacts écologiques et que les populations des zones riches en minéraux n'ont pas bénéficié de l'exploitation minière. Il reconnaît également les faiblesses des institutions de régulation et la nécessité de renforcer la participation du public dans les processus de décision liés à l'exploitation minière. Certaines des dispositions clés du projet de loi MMDR 2011 sont :

I. Quels bénéfices pour les communautés / populations affectées par l'exploitation minière

- **Traitement préférentiel** : Le projet de loi autorise les États à prendre des dispositions pour un octroi « préférentiel » de concession minière pour les petits gisements à des coopératives de communautés (*Scheduled Tribes – Sts*) situées dans les zones répertoriées cinq et six (*Schedule five et six*) (projet de loi MMDR 2011, s.6 (7)).

- **Compensation des personnes détenant les droits d'usufruit, d'occupation ou traditionnels de la terre:**

- > Compensation pour la réalisation de projet de reconnaissance et d'exploration de haute technologie (HTRE en anglais) (projet de loi MMDR 2011, s.43 (1)) ainsi que réparation des dommages causés à la terre au cours des HTRE (ibid.).

- > Le locataire doit fournir un emploi et une indemnité pour l'acquisition de la terre et d'autres formes d'assistance, conformément au plan de réinstallation et réhabilitation des États (projet de loi MMDR 2011, s.43 (5)).

- > Après la résiliation d'une concession minière, l'État doit évaluer les dommages sur la terre et déterminer la compensation due par le titulaire ou locataire. Cette compensation doit être versée aux personnes détenant les droits d'occupation, traditionnels ou d'usufruit de la terre et ces personnes doivent être consultées lors du processus d'évaluation de la compensation (projet de loi MMDR 2011, s.43 (7)).

- > Un document de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) doit être joint au plan d'exploitation minière. Celui-ci doit inclure un plan de dépenses annuelles par le locataire pour des activités socio-économiques dans et autour de la

zone de la mine au bénéfice des populations d'accueil et visant à faciliter l'emploi de ces populations (projet de loi MMDR 2011, s.26 (3)).

- **Partage des bénéfices** : Le locataire de la mine doit partager une partie des bénéfices/royalties avec la communauté locale. Une Fondation minérale de district (FMD) sera constituée dans chaque district pour distribuer la part des bénéfices revenant aux communautés affectées. Le locataire d'une mine doit verser annuellement à la FMD (projet de loi MMDR 2011, s. 24, 56, 43):

- > Un montant égal à la redevance payée au cours de l'année financière pour les minéraux majeurs,

- > Un montant égal à 26 % du bénéfice après impôts pour le charbon et la lignite. Le gouvernement central a le pouvoir de revoir ce pourcentage de partage des bénéfices et,

- > Pour les minéraux de moindre quantité, le pourcentage de partage des bénéfices doit être décidé par les États.

II. Les droits des communautés

- Le Gram sabha (conseil de village) ou conseil de district dans les zones répertoriées cinq et six⁴ et les panchayats⁵ de district dans les zones non répertoriées doivent être consultés avant d'émettre une notification concernant des terres publiques pour des appels d'offre relatifs à une licence de prospection sur vaste zone ou un bail minier (projet de loi MMDR 2011, s.13 (11)).

- Le Gram sabha ou le conseil de district doit être consulté avant l'octroi de concession minière pour extraire des minéraux mineurs dans une zone répertoriée cinq ou six (ibid.).

- Les panchayats concernés doivent être consultés avant d'approuver ou de désapprouver le plan de fermeture progressive de la mine (projet de loi MMDR 2011, s.32 (5)). Ceci doit être fait dans un délai de 90 jours à compter de la réception du plan.

- Le plan définitif de fermeture de la mine doit être basé sur l'utilisation prévue des terres de la zone de concession après sa fermeture. Pour décider de l'utilisation prévue des terres, les panchayats concernés doivent être consultés (projet de loi MMDR 2011, s.32 (8)).

4. Les zones répertoriées (Scheduled areas) telles que déclarées dans la Constitution indienne sont celles avec une population tribale, avec un sous-développement de la zone et une disparité économique forte concernant les conditions économiques des habitants (<http://tribal.gov.in/index3.asp?subsublinkid=305&langid=1> vu le 19 décembre 2011)

5. Le Gram sabha, le conseil de district et le panchayat de district sont tous des formes de gouvernement local. Ils se situent habituellement au niveau du village ou du district.

III. Réformes de la réglementation

Le projet de loi MMDR a introduit un certain nombre de mesures pour renforcer le régime de réglementation existant dans le pays.

- Un Fonds national minéral a été créé pour renforcer la capacité du Bureau indien des mines (BIM) – le principal organisme de régulation. Ce fonds sera également utilisé pour la recherche et le développement de l'exploitation minière soutenable, la détection et la prévention de l'exploitation minière illégale, etc.

- L'instauration d'une Autorité nationale de régulation des mines est proposée qui passera en revue les taux de redevances et de CESS, émettra des sanctions concernant le non-respect des paiements de redevances, réglera les litiges en matière d'inspection (États contre BIM), etc.

- Un Tribunal national des mines doit être mis en place pour entendre les dépositions des personnes affectées concernant différents domaines et statuer sur les requêtes non résolues par les gouvernements.

Dans l'ensemble, le projet de loi MMDR 2011 est une véritable avancée par rapport aux lois minières existantes du pays. Il s'agit d'une réelle tentative pour préserver le bien-être économique et social des communautés locales ainsi que la protection de l'environnement dans les zones minières⁶. Pour la première fois, les communautés sont impliquées dans la gouvernance de l'industrie minière. Le principe le plus important mis en place par le projet de loi MMDR est le partage des bénéfices. S'il est mis en œuvre selon l'esprit de la loi, il fera beaucoup pour l'atténuation des impacts sociaux et environnementaux de l'industrie minière (voir encadré 2 : Que représente la disposition relative au partage des bénéfices pour les communautés locales ?).

⁶. Des dispositions pour la consultation des Gram sabha/conseils de district /Panchayats avant d'accorder les concessions et relatives à la fermeture des mines ont été incluses dans le projet de loi. Cependant, le contenu de cette consultation et les modalités de son exécution n'ont pas été définis. La relation entre consultation et consentement n'a pas été explorée.

Encadré 2 : Que représente la disposition relative au partage des bénéfices pour les communautés locales ?

La proposition du gouvernement d'inclure une disposition spécifique concernant le partage des bénéfices avec les communautés locales dans le projet de loi MMDR 2011 est un pas en avant important dans la construction d'un modèle de croissance inclusive.

La disposition relative au partage des bénéfices est cohérente avec le célèbre jugement de 1997 de la Cour suprême de l'Inde sur la question de l'exploitation minière dans les zones répertoriées (aussi appelé jugement Samata). Dans son jugement, la Cour suprême a ordonné que, concernant les zones répertoriées cinq, seul le gouvernement pouvait entreprendre l'exploitation minière et qu'au moins 20 % des bénéfices nets devaient être versés à un fonds permanent pour les besoins de développement.

L'exploitation minière de calcite dans le village de Nimmalapadu en Andhra Pradesh aurait entraîné le déplacement d'une importante population tribale sans le jugement Samata. Les habitants de Nimmalapadu sont des agriculteurs ayant réussi à faire trois récoltes par an notamment en détournant un petit ruisseau dans leur village. En 1987, plusieurs personnes sont descendus au village et ont commencé à creuser. Très vite, les fonctionnaires du district sont entrés en scène et ont demandé aux villageois de quitter les lieux. Ils ont offert 5 000 roupies (73 euros) par famille. Les gens ont compris qu'un « projet d'exploration » était en cours pour exploiter les gisements minéraux abondants dans la région. Birla Périclase, du groupe Aditya Birla, voulait extraire la calcite de ce village tribal pour fabriquer de la magnésie pour son usine située à 110 km de là à Visakhapatnam. Déterminés à ne pas autoriser l'exploitation minière dans leur village, les habitants de Nimmalapadu ont commencé une lutte contre le gouvernement et l'un des groupes d'affaires de premier plan de l'Inde. Samata, une ONG basée à Hyderabad, a aidé les villageois à s'organiser pour s'opposer au projet. Sur les conseils de Samata, les villageois ont déposé une plainte devant la Haute Cour qu'ils ont perdu en 1995. Mais Samata a soutenu leur cause et a déposé une plainte devant la Cour Suprême au nom des villageois, et ce jugement en est le résultat.

Selon le Centre for Science and Environment (CSE), une organisation à but non lucratif de Delhi, si cette disposition relative au partage des profits entre en application, en prenant en considération le niveau actuel d'exploitation minière dans le pays, elle va générer près de 105 000 millions de roupies (1,53 milliards d'euros) de revenus pour les communautés locales. Une grande partie de cette somme sera disponible pour les 50 principaux districts miniers du pays, qui, ensemble, récolteront jusqu'à 90 000 millions de roupies (1,3 milliard d'euros).

Selon l'estimation du CSE, si la part des profits de l'exploitation minière est également distribuée à toutes les personnes directement touchées dans les 50 principaux districts, chacun pourrait obtenir jusqu'à 38 000 roupies (550 euros) par an. C'est plus de cinq fois le seuil de pauvreté officiel en Inde. La disposition relative au partage des profits est une avancée importante pour réduire la pauvreté à grande échelle et la privation, tel que nous pouvons le constater dans les exemples suivants :

→ Dantewada (Chhattisgarh), le district marqué par un fort extrémisme de gauche, a produit des minéraux pour une valeur de 39 610 millions de roupies (578 millions d'euros) en 2010-11. Plus de 80 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Si les dispositions du projet MMDR avaient été mises en œuvre, la population affectée par l'exploitation minière aurait touché plus de 4000 millions de roupies (58 millions d'euros) en 2010-11 au nom du partage des bénéfices. Chaque ménage de Dantewada aurait pu recevoir 40 000 roupies (584 euros) par an.

→ Keonjhar Odisha produit plus de 70 000 millions de roupies (1,022 milliard d'euros) de minéraux, principalement du minerai de fer. Plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Si les dispositions du projet MMDR avaient été mises en œuvre, les personnes directement affectées auraient obtenu plus de 7 500 millions de roupies (110 millions d'euros) en 2010-11 au nom du partage des bénéfices. En d'autres termes, chaque personne directement affectée aurait reçu plus de 60 000 roupies (876 euros) par an.

Source: Chandra Bhushan & Sugandh Juneja, Sharing the wealth of minerals, Centre for Science and Environment, 2011

D. L'Initiative sur les matières premières et l'Accord de libre-échange UE-Inde

L'Initiative sur les matières premières

L'Union européenne met tout en œuvre pour aider ses entreprises et ses investisseurs à accéder à des matières premières bon marché dans les pays en développement (Curtis, 2010). L'Initiative sur les matières premières (IMP), lancée en 2008 par la Commission européenne (CE), est une stratégie intégrée de l'Union européenne pour garantir un accès bon marché, fiable et sans distorsion aux matières premières desquelles l'économie de l'Union européenne est fortement dépendante pour sa compétitivité future (CE, 2008).

L'Union européenne estime que les possibilités d'assurer un approvisionnement durable en matières premières en provenance de gisements européens sont faibles. L'IMP est donc en grande partie ciblée pour assurer l'accès aux matières premières sur les marchés internationaux, principalement celles des pays en développement. Selon la CE, le problème principal à dépasser pour sécuriser l'accès à ces matières premières est la « prolifération de mesures gouvernementales qui faussent le commerce international des matières premières » (ibid.:4) telles que les taxes à l'exportation, les quotas, les subventions et les règles d'investissement restrictives (ibid.).

Voici certaines des mesures promues par l'Union européenne pour sécuriser un accès bon marché aux matières premières pour ses entreprises:

- Promouvoir de nouvelles règles et accords sur l'accès « soutenable » aux matières premières et assurer le respect des engagements internationaux
- Éliminer les mesures qui restreignent l'accès aux matières premières telles que les taxes à l'exportation et agir contre les restrictions à l'exportation
- S'assurer qu'il n'y ait pas de doublement des prix des matières premières
- S'assurer du bon fonctionnement et de l'ouverture du marché des matières premières en utilisant différents instruments de politique commerciale, et
- Évaluer les moyens visant à réduire les restrictions aux importations de matières premières.

L'Union européenne promeut l'IMP bien qu'elle reconnaisse que « de nombreuses économies émergentes adoptent des stratégies industrielles visant à protéger en amont leurs ressources de base afin d'assurer des avantages à leurs industries en aval » et donc que de telles mesures font partie intégrantes de leurs stratégies de développement. Par exemple, le revenu quotidien moyen issu du secteur du minerai de fer en Inde s'élève à 100 roupies (1,5 euros), tandis que dans une usine de fer et d'acier il est de 163 roupies (2,4 euros⁷). En outre, les stratégies d'intégration en aval créent davantage d'emplois (une mine de minerai de fer et une usine sidérurgique créent 5 à 10 fois plus d'emplois qu'une mine de fer seule) et entraînent un cercle vertueux de développement dans des zones considérées comme « sous-développées ». L'IMP va donc saper les perspectives de développement économiques de ces pays en renforçant leur dépendance à l'exportation de matières premières non transformées (Curtis 2010).

L'Accord de libre-échange UE-Inde

La stratégie de l'Union européenne visant à sécuriser l'accès aux matières premières, telle qu'elle est définie dans l'IMP, est évidente dans les accords de libre-échange (ALE) en cours de négociation avec divers pays en développement, dont l'Inde.

L'Inde et l'Union européenne négocient un ALE depuis 2007 portant sur le commerce des biens et des services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle et les marchés publics (Singh, 2011: 1). L'ALE, appelé Accord étendu sur le commerce et l'investissement UE-Inde, susceptible d'être conclu en 2012, contient de nombreux éléments qui pourraient nuire aux dispositions du projet de loi MMDR 2011 en faveur des droits des populations et de l'environnement. Ces dispositions comprennent notamment le traitement national et les conditions d'accès aux marchés non restrictives ou l'interdiction d'exigences de performance ou d'examen des besoins économiques (EBE). En outre, l'accord inclut un mécanisme de règlement des différends investisseur-État à travers lequel les investisseurs étrangers peuvent poursuivre auprès de tribunaux d'arbitrage les gouvernements des pays hôtes.

7. <http://labourbureau.gov.in/OWS%20New%20Table.htm> tel que vu le 19 novembre 2011

I. Le traitement national

Selon le projet d'ALE UE-Inde, les entreprises de l'Union européenne devraient obtenir les mêmes traitements que ceux accordés à une entreprise indienne, y compris au niveau régional et local, et cela devrait s'appliquer lors des étapes de pré ou post investissement/établissement (article 3) et vice-versa. Le « traitement semblable » ne doit pas être appliqué aux entreprises appartenant au gouvernement de l'autre pays.

Le principe du traitement national est très controversé dans le cas du secteur minier car cela revient à exercer un contrôle sur des ressources nationales cruciales. En outre, accorder un traitement national à une entreprise du secteur privé étranger, sans aucune exigence de performance⁸ se fait au détriment des objectifs de développement du pays.

II. L'accès au marché

Selon la proposition de la CE dans le projet d'ALE, l'Inde doit accorder un accès privilégié à son marché aux investissements et investisseurs de l'Union européenne sans limitation sur :

> Le nombre d'établissements ou la valeur totale des transactions ou des avoirs, que ce soit sous la forme de quotas numériques, de monopoles, de droits exclusifs ou d'exigences d'établissement comme les examens des besoins économiques (EBE)

> Le nombre total d'opérations ou la quantité totale de production exprimée en termes d'unités numériques désignées sous la forme de quotas ou de l'exigence d'un EBE ;

> La participation de capitaux étrangers en termes de limite maximale en pourcentage de participation étrangère ou la valeur totale des investissements étrangers particuliers ou globaux ; et

> Des mesures qui restreignent ou prescrivent certains types d'établissement (filiale, succursale, bureau de représentation) ou de joint venture par laquelle un investisseur de l'autre Partie peut exercer une activité économique.

Beaucoup des dispositions mentionnées ci-dessus sont problématiques dans la mesure où elles concernent le secteur minier. Par exemple, l'exigence visant à éliminer toute restriction sur la taille et le type d'investissement / d'établissement s'inscrit clairement dans le cadre des objectifs de l'IMP de l'Union européenne de 2008. Mais, cette disposition va entraîner la constitution de monopoles étant donné que les entreprises européennes, disposant de beaucoup d'argent grâce au soutien des prêts des banques

d'investissement européennes, vont se ruiner sur l'achat d'entreprises minières indiennes plus petites en taille et en chiffre d'affaires.

Un autre problème majeur concernant la disposition sur l'accès privilégié au marché indien est l'impact environnemental des grands projets miniers et l'accumulation de projets miniers dans une région (effet cumulatif). Pour des raisons de contrôle des risques sociaux et environnementaux, l'Inde devrait pouvoir intégrer dans l'ALE une clause lui permettant de limiter la taille des projets miniers ou de restreindre l'exploitation minière elle-même dans certaines zones et dans certaines situations, quels que soient les risques que cela comporte pour les investisseurs.

Les dispositions d'accès privilégié au marché indien peuvent entraîner des exportations non contrôlées de minéraux de l'Inde vers l'Union européenne, répondant, encore une fois, à l'un des objectifs clés de l'IMP. Or, l'exportation de minéraux ne conduit pas au développement des zones où se trouvent les minéraux que ce soit en termes d'emploi, de développement du secteur secondaire et tertiaire et de recettes fiscales. En outre, elle favorise la prédation minière. Prenons, par exemple, l'essor des exportations de minerai de fer de l'Inde vers la Chine pour la préparation des Jeux olympiques. Face à la hausse des prix chinois du minerai de fer, les entreprises indiennes ont commencé à exporter d'importantes quantités de minerai de fer hors du pays. Les prix ont flambé de 1 200 roupies (17,5 euros) par tonne en 2000 à 5000 roupies (73 euros) par tonne en 2003 (Down to Earth, 2011). Cela s'est accompagné d'une augmentation très importante d'opérations minières illégales dans le district de Bellary du Karnataka. Le montant perdu par l'administration fiscale, du fait de ces opérations illégales, est de l'ordre de 160 850 millions de roupies (2,35 milliards d'euros) sur une période de quatre ans (ibid.). Les agriculteurs ont également beaucoup perdu car la mafia minière a commencé à creuser la terre partout et les niveaux de pollution ont considérablement augmenté (ibid.). Au regard de la dévastation à grande échelle de l'environnement et de la forêt, la Cour suprême de l'Inde a ordonné l'arrêt de toutes les opérations minières au Bellary. Plusieurs problèmes liés à l'exploitation minière continuent d'exister dans d'autres États (voir l'encadré 3 « Le nuage rouge de minerai de fer »).

⁸. Les exigences de performance sont les conditions éventuellement requises pour permettre l'installation d'une entreprise. Ce sont essentiellement des pré-requis.

Encadré 3: Le nuage rouge du minerai de fer

Au village Lamgaon de Goa tout est recouvert d'une fine couche de terre rouge – lourd prix environnemental payé par la communauté pour l'exploitation de la mine de fer à proximité. « Regardez cette eau boueuse qui coule dans ma ferme maintenant », déplore Shantabal Hoble, 48 ans, membre du comité de citoyens de Lamgaon. « Ça dégorge tellement de limon que le niveau de mon champ a augmenté d'environ un tiers de mètre. La terre fertile qui autrefois donnait plus de deux tonnes de riz est enterrée sous l'argile provenant de la mine sur la colline et maintenant je produis moins d'une tonne de riz sur le champ ». Le canal qui amène l'eau à ses deux hectares de champ est engorgé de limon. D'autres débris miniers ont affecté la fertilité des exploitations agricoles du village, 30 km à l'est de Panaji. Mais Lamgaon n'est pas le seul. De nombreux villages ont été touchés par les activités des mines de fer dans l'État. Partout à Goa la pollution causée par le transport des matériaux cause des ravages. La poussière générée par les camions a réduit la productivité agricole, en plus de provoquer d'importants problèmes de congestion. Au moins 7000 camions circulent tous les jours à Goa - à travers les villages, les forêts, les sanctuaires de faune et les terres agricoles. Et l'impact sur ce petit État, doté d'un écosystème fragile, est colossal.

Source: Chandra Bhushan et al, 2008, Rich Lands, Poor People – Is Sustainable Mining Possible?, Centre for Science and Environment, New Delhi, pg.145

La pression de l'Union européenne pour accéder sans entrave aux minéraux en provenance de l'Inde apparaît clairement derrière sa volonté à écarter tous les examens des besoins économiques (EBE) pour les établissements. Un EBE permet de mieux comprendre le projet en termes économiques. Dans un sens, c'est la justification économique du projet à travers l'étude de sa viabilité économique et sa nécessité (CNUCED 1999). Par exemple, si une entreprise de l'Union européenne veut commencer l'exploitation de minerai de fer dans un endroit particulier, l'examen des besoins économiques peut inclure des aspects tels que les opérations minières existantes dans la région, l'impact des opérations existantes, les attributs démographiques de la population de la région, la création d'emplois, l'infrastructure existante, le besoin du marché et l'emplacement, etc. Ainsi, l'EBE repose sur l'évaluation du site et de la justification du projet, l'impact des opérations similaires existantes et la nécessité de nouvelles opérations. L'absence d'EBE, tel que demandé dans l'ALE en cours de négociation, et le maintien de tous les investissements / entreprises de l'Union européenne porteraient fortement atteintes à l'évaluation de l'activité des projets et se feraient au détriment de l'Inde. La conduite d'un EBE devrait, au contraire, être obligatoire pour tous ou au moins pour les gros investissements et projets dans le cadre de l'ALE.

En vertu de l'article 12(e) du projet d'ALE, au nom de la « conservation des ressources naturelles épuisables », l'Inde pourrait ignorer ces dispositions qui reviennent en pratique à interdire toute restriction concernant la taille de l'exploitation. Toutefois, cela n'est possible que si

l'Inde décide de restreindre également sa production et sa consommation intérieures. Autrement dit, la politique minière nationale de l'Inde va devenir l'otage de l'ALE.

III. Les exigences de performance

La CE veut « imposer des conditions strictes sur les exigences de performance » dans le cadre du projet d'ALE avec l'Inde (Singh 2011 : 2). Les exigences de performance concernant les projets miniers peuvent inclure des dispositions telles que des préférences à la population locale en matière d'emploi, le développement des zones minières, le partage des bénéfices avec les communautés locales, des restrictions sur les exportations, le transfert de technologie, l'augmentation de la valeur ajoutée des minéraux extraits en termes de mise en place d'opérations en amont / aval, etc. Tout cela peut contribuer de manière significative au développement économique de l'Inde, en particulier le développement des zones « sous-développées ». Mais en l'absence de telles exigences de performance, une entreprise étrangère risque d'exploiter les minéraux d'un pays sans contribuer au développement des zones où se trouvent ces minéraux. Par conséquent, étant donné l'absence d'exigences de performance appropriées, l'ALE UE-Inde va complètement saper les dispositions progressistes du projet de loi MMDR 2011.

IV. Protection des investissements et règlement des différends

Le projet d'ALE contient des dispositions sur la protection des investissements y compris des clauses relatives à l'expropriation et au règlement des différends largement controversées. Le fait que le projet d'ALE n'exclut pas « l'investissement spéculatif » de la protection est un autre sujet de préoccupation.

L'article 20 du projet d'ALE fait référence au règlement des différends entre une partie et l'investisseur d'une autre partie (mécanisme d'arbitrage investisseur-État) suite à une perte ou dommage causé à l'investisseur / investissement. Conformément à ces dispositions, si un différend n'est pas résolu par le biais de « consultations et négociations » dans un délai de six mois, il peut être soumis à un tribunal ou à la Conciliation internationale pour résolution.

Le mécanisme de règlement des différends investisseur-État donne le droit aux investisseurs de contourner complètement le système juridique national et de demander réparation devant un panel d'arbitres internationaux sans aucune participation du public, ni aucune obligation de rendre des comptes ou de se soumettre à l'examen public.

Modèle sur le très controversé chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le mécanisme de règlement des différends investisseur-État a été exploité par des entreprises privées pour contester un large éventail de mesures réglementaires en matière de santé, d'environnement et de sécurité publique qui portaient atteintes à leurs droits d'investissement (Singh 2011 : 5). Cela est très problématique concernant les projets miniers en Inde car l'intervention du gouvernement (et son pouvoir de régulation) dans les projets miniers est très élevée en raison des impacts potentiels des projets miniers sur les conditions sociales et l'environnement. En fait, le projet de loi MMDR vise à renforcer le cadre réglementaire, y compris le rôle des communautés locales dans la gouvernance du secteur minier. Le mécanisme de règlement des différends investisseur-État pourrait réduire à néant tous ces efforts en accordant le droit à un investisseur de contester la loi minière nationale dans le cas où celle-ci affecterait la rentabilité de l'entreprise. Par exemple, une entreprise pourrait déposer un recours auprès de tribunaux d'arbitrage internationaux concernant la clause de partage des bénéfices, telle que définie par la loi MMDR, si l'entreprise estimait qu'à travers cette disposition elle a subi une perte ou une baisse de ses bénéfices escomptés.

V. Divulgence d'informations

Selon l'article 14 de l'ALE UE-Inde, la divulgation d'informations doit être limitée au nom de la confidentialité et de la protection de l'intérêt public et des intérêts commerciaux légitimes des entreprises. Ce qui constitue « l'intérêt public » ou « les intérêts commerciaux légitimes » n'a pas encore été défini.

Pour les projets miniers, cette disposition relative à la non-divulgence d'informations va favoriser la corruption et aura d'importantes répercussions sociales et environnementales. Par exemple, une entreprise entièrement détenue par l'Union européenne pourrait refuser de partager des informations sur ses profits et par conséquent mettre en péril la totalité de la disposition relative au partage des bénéfices du projet de loi MMDR 2011. De même, elle pourrait refuser de partager des informations sociales et environnementales cruciales au nom de la protection d'un « intérêt commercial légitime ». L'article 14 du chapitre « Investissement » de l'ALE UE-Inde doit donc être modifié afin de faciliter la divulgation d'informations et la transparence.

E. La voie à suivre

De nombreuses dispositions de l'ALE UE-Inde pourraient réduire à néant diverses dispositions progressistes environnementales et sociales contenues dans le cadre du projet de loi MMDR et compromettre le programme de développement soutenable et de croissance inclusive. Les membres du Parlement européen (PE) ont eux aussi soulevé ces inquiétudes sur l'ALE UE-Inde, particulièrement justifiées concernant les projets miniers.

Les membres du PE ont déposé des amendements au projet de rapport sur l'ALE UE-Inde (PE Commission du commerce international, 2008) voté en février 2009. Certaines des inquiétudes soulevées dans ce projet de résolution (décembre 2008) et par les parlementaires sont les suivantes :

- L'ALE doit inclure des « engagements » sur les normes sociales et environnementales et sur le développement soutenable (ibid.: 6)

- L'encouragement des IDE ne peut se faire au « prix de l'affaiblissement des législations et normes environnementales, du travail, de la santé et de la sécurité au travail » (ibid.: 13)

- Les bénéfices issus de l'ALE doivent atteindre les dalits/adivasis et les autres communautés et castes marginalisées (ibid.: 9).

La dernière position du PE sur l'ALE UE-Inde a été publiée en mai 2011, et le Parlement a demandé à la CE d'inclure un chapitre « ambitieux » sur le développement soutenable dans l'ALE pour promouvoir le développement soutenable et la croissance inclusive (PE 2011).

Un tel chapitre serait certes utile, mais pour que l'ALE UE-Inde contribue au développement soutenable et la croissance inclusive en Inde, il doit d'abord être en conformité avec le projet de loi MMDR 2011.

Recommandations

Cela signifie que l'ALE UE-Inde doit être considérablement modifié pour inclure les dispositions suivantes dans le chapitre sur l'investissement concernant l'exploration minière et les projets miniers :

La consultation avec consentement au préalable des communautés locales avant le commencement de toute exploration minière et projet d'exploitation minière ;

Le partage des bénéfices avec les communautés locales ;

Les déplacements doivent être minimisés et les populations doivent être réinstallées et réinsérées de manière à ce que leurs conditions sociales et économiques soient meilleures qu'avant. En d'autres termes, le déplacement doit être utilisé comme une opportunité pour améliorer les conditions socio-économiques de la population ;

La préférence accordées aux communautés locales pour l'emploi et les contrats ;

L'augmentation de la valeur ajoutée sur les minéraux extraits et donc l'inclusion d'exigences de performance sur les opérations en amont et en aval ;

L'intégration d'une clause d'exigence de performance en matière de transfert de technologie dans l'exploitation et l'exploitation minière ;

La suppression de la clause d'arbitrage concernant le règlement des différends investisseur-État. Tous les différends doivent être réglés selon le droit interne en tenant compte des conditions sociales, économiques et environnementales ;

La protection de l'investissement / des investisseurs dans les projets miniers ne doit pas être supérieure à celles des communautés locales et de l'environnement concernant les activités de ces projets miniers. En d'autres termes, si les dommages environnementaux et sociaux d'un projet minier sont très élevés, la clause de protection de l'investissement de l'ALE UE-Inde doit se soumettre aux mesures d'atténuation de ces impacts, ou même à la décision de fermeture du projet ;

Aucune disposition de l'ALE UE-Inde ne doit empêcher la divulgation d'informations sociale, économique et environnementale concernant des projets miniers. L'ALE UE-Inde doit faciliter la divulgation d'informations et la transparence ;

Des examens des besoins économiques appropriés doivent être inclus dans l'ALE pour les investissements ou projets importants.

Références

Bhushan, C., and Juneja, S. (2011) *Sharing the Wealth of Minerals: A report on Profit Sharing with local communities*, New Delhi: Centre for Science and Environment.

Bhushan, C., Zeya Hazra, M., Banerjee, S. (2008) *Rich Land Poor People – Is Sustainable Mining Possible?* New Delhi: Centre for Science and Environment.

Committee on International Trade (2008) *Draft Report on an EU-India Free Trade Agreement (2008/2135(INI))*. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0189+0+DOC+XML+V0//EN> [24 April 2012]

Curtis, M. (2010) *Le nouvel accaparement des ressources: Comment la politique commerciale de l'Union européenne sur les matières premières sape le développement*, Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, WEED, AITEC, et Comhlamh. Disponible sur: http://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/Le_nouvel_accaparement_des_ressources.pdf .

Down To Earth (2011) 'Picture imperfect', Down to Earth [Online] 31st Aug. Disponible sur: <http://www.downtoearth.org.in/node/33863> [29 October 2011].

European Commission (2008) *The raw materials Initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, Brussels, 4.11.2008 COM(2008) 699 final.

European Parliament (2011) *European Parliament resolution of 11 May 2011 on the state of play in the EU-India Free Trade Agreement negotiations*. P7_TA-PROV(2011)0224. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120207ATT37518/20120207ATT37518EN.pdf> [24 April 2012].

Mines and Minerals (Development and Regulation) Bill 2011, Draft. Disponible sur: <http://pib.nic.in/archieve/others/2011/sep/d2011093002.pdf> [23 April 2012].

Ministry of Mines, Government of India (2011a) 'Mineral And Metal Scenario' in *Annual Report 2010-2011*, [Online]. Disponible sur: <http://mines.nic.in/index.aspx?lid=549&level=1&chk=24dfe45y5edf5e3> [23 April 2012].

Ministry of Mines, Government of India (2011b), *Indian Minerals Yearbook 2009*, Nagpur: IBM Press.

Singh, K. (2011) *India-EU FTA: Policy Implications of Unfettered Investment Flows*, Briefing Paper # 2, New Delhi: Madhyam.

UNCTAD (1999) *Lists of Economic Needs Tests in the GATS Schedules of Specific Commitments*, New York: UN.

Cette publication fait partie du rapport « *Au lieu d'exporter la crise, importons les alternatives! Quand les peuples du Sud redéfinissent les politiques commerciales* », publié par AITEC (France), Comhlámh (Irlande), et WEED (Allemagne) dans le cadre d'un projet commun.

© AITEC 2012

Édité par: Fanny SIMON, Gildas JOSSEC et Lala-Hakuma DADCI, avec les contributions de Comhlámh et WEED.

Tous nos remerciements aux auteurs qui ont contribué à ce rapport: Joseph Mbinji, Henry Saragih et Mary Lou Malig, Mary Ann Manahan, Buenaventura Dargentès et Cheryl Batistel, Chandra Bhushnan et Sugandh Juneja, Claude Kabemba, Carlos Aguilar, Enrique Daza, et Timothy Kondo.

Nous remercions également nos partenaires pour leur contribution à ce projet: Ruth Doggett, Lisa Wilson, Alfred M'Sichili, Fleachta Phelan, Viola Dannenmaier, Christine Pohl, David Hachfeld, Amy Stones, Rebecca Varghese Buchholz et Jayde Bradley; ainsi que les personnes ayant partagé leurs conseils pour l'élaboration de ce rapport: David Cronin, Pia Eberhardt, Aileen Kwa, Charly Poppe, Sanya Reid-Smith and Elisabeth Tuerk.

L'intégralité de ce rapport est disponible sur internet à partir des sites des différents partenaires et sur: <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1280>

AITEC

21 ter rue Voltaire
75011 Paris
<http://aitec.reseau-ipam.org/>
Tel.: 01.43.71.22.22



Comhlámh

2nd Floor
Ballast House
Dublin 2
www.comhlamh.org



WEED

Eldenaer Str. 60
10247 Berlin
<http://www.weed-online.org/>



Cette contribution fait partie d'un projet commun mené par AITEC (France), Traidcraft Exchange (Angleterre), Comhlámh (Irlande), Oxfam-Germany et WEED (Allemagne).



Les opinions et points de vue exprimés au sein de ces contributions sont de la seule responsabilité de leur(s) auteur(es) et ne peuvent en aucun cas être imputés à l'une des organisations de ce projet.



Cette publication a été réalisée avec l'aide financière de la Commission européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité des contributeurs, et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les positions de l'Union européenne.