



8 août 2016

Bureau du Conseiller-médiateur pour l'application des directives (Compliance Advisor Ombudsman, CAO)

RAPPORT D'ENQUÊTE DE CONFORMITÉ

Investissement de la SFI dans Lomé Container Terminal (LCT, Projet No 29197), Togo

Plainte 01

Enquête du CAO sur la Performance Environnementale et Sociale de la SFI relative à son Investissement dans Lomé Container Terminal (LCT), Togo

Bureau du Conseiller-médiateur pour l'application des directives pour la
Société financière internationale (SFI) et
l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA),
organes du Groupe de la Banque mondiale

À Propos du CAO

Le CAO a pour mission d'être un mécanisme de recours et de responsabilisation juste, fiable, efficace et indépendant, et d'améliorer les performances environnementales et sociales de la SFI et MIGA.

Le CAO (Bureau du Conseiller-médiateur pour l'application des directives) est un organe indépendant agissant sous l'autorité directe du président du Groupe de la Banque mondiale. Le CAO examine les plaintes déposées par les communautés touchées par les projets de développement entrepris par les deux organes privés du Groupe de la Banque mondiale, à savoir la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA).

La fonction de conformité du CAO consiste à superviser des investigations sur la performance environnementale et sociale de SFI/MIGA, particulièrement dans le cadre de projets controversés, pour garantir que la SFI et MIGA agissent conformément aux politiques, normes, directives et conditions en vigueur, dans le but d'améliorer la performance environnementale et sociale de la SFI et MIGA.

Pour plus d'informations sur le CAO, veuillez consulter www.cao-ombudsman.org

Table des matières

Résumé	4
Aperçu général du processus de conformité du CAO.....	9
I. Contexte de l'investissement de la SFI dans Lomé Container Terminal	10
Rôles et objectifs de la SFI	10
Investissement	10
II. Contexte de l'enquête de conformité du CAO	11
La plainte et l'évaluation du CAO.....	11
Contexte historique.....	11
Termes de référence de l'investigation	14
Méthodologie de l'enquête de conformité	14
Politiques et normes de performance en vigueur de la SFI.....	15
III. Analyse de la revue environnementale et sociale du projet réalisée par la SFI.....	16
Exigences préalables à l'investissement.....	16
Revue E&S du projet par la SFI.....	17
Évaluation par le CAO de la performance de la SFI.....	19
IV. Analyse de la supervision environnementale et sociale du projet réalisée par la SFI.....	21
Exigences en matière de supervision	21
Supervision E&S du projet par la SFI	22
Évaluation par le CAO de la performance de la SFI.....	24
V. Conclusion et observations	26
Annexe 1 : Cartes du projet.....	28
Annexe 2 : Récapitulatif des conclusions du CAO.....	30
Annexe 3 : Termes de référence de l'enquête du CAO	32
Périmètre de l'enquête de conformité sur l'application des directives.....	32
Annexe 4 : Abréviations et sigles	34
Annexe 5 : Prises de vue pendant la visite du CAO sur le terrain dans les villages situés à l'est du port	35

Résumé

Ce rapport présente les conclusions de l'enquête du Conseiller-médiateur pour l'application des directives (CAO) relative à l'investissement de la SFI dans Lomé Container Terminal (LCT) au Togo. Une concession a été accordée à LCT par le Gouvernement du Togo pour aménager, construire et faire fonctionner un terminal à conteneurs de transbordement sur un site vierge au sein du Port de Lomé au Togo. Les travaux de construction ont commencé en 2012 et le terminal est opérationnel depuis Octobre 2014.

La SFI a approuvé un investissement dans LCT en janvier 2011. La SFI a initialement investi 82,5 millions € en financement par emprunt pour compte propre, et a mobilisé la balance de 142,5 millions € auprès d'autres bailleurs de fonds. Un investissement complémentaire de 10 millions € a été approuvé en août 2015.

En mars 2015, une plainte a été déposée auprès du CAO par le « Collectif des personnes victimes d'érosion côtière » (« le Collectif »), représentant un groupe d'habitants vivant à l'est du port et déclarant subir des répercussions négatives du projet. Les plaignants affirment que le projet est un facteur d'accélération de l'érosion côtière qui touche leurs communautés. Sont également soulevées des questions relatives à l'étude d'impact environnemental et social (EIES) du projet. Par ailleurs, les plaignants se déclarent insatisfaits des résultats de réunions qu'ils ont tenues avec le bureau de la Banque mondiale à Lomé en 2014.

Contexte historique

Le Togo connaît un problème d'érosion côtière depuis plusieurs décennies. Il est reconnu que ce phénomène est une conséquence directe de plusieurs facteurs, notamment des aménagements majeurs d'infrastructures réalisés entre 1960 et 1967, comme le barrage d'Akosombo sur le fleuve Volta au Ghana et la construction du port de Lomé, qui ont profondément modifié la dynamique sédimentaire dans le golfe de Guinée. Les impacts sont visibles depuis la côte est du Ghana jusqu'au Bénin, y compris sur l'ensemble du littoral togolais. Il est reconnu que d'autres facteurs, comme des événements naturels exceptionnels et le changement climatique, ainsi que la géomorphologie propre au littoral, contribuent à l'érosion côtière. Au cours des dix dernières années, le Gouvernement du Togo a élaboré une démarche nationale en réponse à la problématique de l'érosion côtière.

Un brise-lames mesurant 1,7 km a été aménagé dans l'océan dans le cadre de la construction du nouveau port de Lomé entre 1964 et 1967. Ce brise-lames a considérablement affecté le drainage sédimentaire sur le littoral, créé une zone d'accumulation de sable à l'ouest du port et entraîné une érosion côtière à l'est. Cette zone d'érosion mesure environ 40 km à l'est du port.

Un certain nombre d'études reconnaissent que l'érosion côtière menace considérablement les communautés locales vulnérables, et plus généralement le développement économique du pays. Le littoral est habité par des communautés qui s'y sont installées depuis des décennies, mais cette population s'accroît rapidement dans une zone circonscrite. Cette croissance des populations côtières a été accélérée par de vastes mouvements migratoires de l'intérieur du pays vers les villages et les villes du littoral.

Méthodologie de l'enquête de conformité

De janvier à mai 2016, l'équipe d'enquête du CAO, notamment le personnel du CAO et des spécialistes indépendants, a étudié la documentation de la SFI sur l'investissement, recueilli des informations en interviewant le personnel de la SFI ayant une connaissance directe du projet ou

y ayant des responsabilités, et a recueilli des informations lors d'une visite sur le terrain à Lomé, Togo. Des entretiens ont été menés en personne et par téléphone. Des sources d'information secondaires pertinentes ont été trouvées en faisant des recherches sur Internet, ou ont été fournies par certaines personnes interviewées.

Tel que mentionné dans les Termes de Référence de l'enquête, le CAO a pour objectif de répondre spécifiquement aux questions suivantes :

- L'examen de la consultation communautaire au cours du processus d'EIES effectué par la SFI a-t-il été satisfaisant, en particulier en ce qui concerne les communautés représentées par les plaignants ?
- La supervision par la SFI du suivi effectué par le client quant au risque d'érosion côtière pendant et après la construction a-t-elle été adéquate, particulièrement après avoir pris connaissance des préoccupations des plaignants ?

Résumé de l'Analyse et des Conclusions du CAO

Revue E&S du projet par la SFI

- Revue de l'évaluation E&S du client

Le CAO constate que la revue E&S de la SFI n'a pas identifié l'érosion côtière comme un risque E&S du projet, bien que l'EIES : (a) reconnaît que le projet pourrait avoir un impact sur l'érosion pendant la construction, et (b) décrit l'historique de l'érosion côtière depuis la construction du port dans les années 1960. Reconnaissant que l'érosion se produit depuis longtemps dans la région, le CAO conclut cependant que la SFI n'a pas pris en compte « impacts historiques, sociaux ou environnementaux importants » associés au projet, et n'a pas « travaillé en collaboration avec son client à la définition de mesures de correction possibles » comme l'exige la Politique de durabilité de 2006 (para. 13).

De plus, le CAO conclut que les exigences de PS1 relatives à l'évaluation des impacts cumulés s'appliquaient et auraient dû être traitées explicitement dans la revue E&S de la SFI. Au cours de ce processus consistant à identifier les risques et impacts environnementaux et sociaux, une évaluation des impacts cumulés aurait (a) reconnu que le projet peut accroître les impacts cumulés sur des éléments environnementaux et sociaux de valeur, sur lesquels d'autres aménagements existants ou futurs auraient des répercussions néfastes ; et (b) évité et/ou réduit au minimum ces impacts autant que possible. Ce processus se serait déroulé en consultation avec les communautés et les parties prenantes touchées, et aurait permis d'élaborer des plans de gestion des impacts cumulés, des indicateurs de suivi appropriés et des mécanismes efficaces de supervision.

Le CAO constate aussi que la SFI n'a pas examiné les qualifications et l'expérience des consultants qui ont préparé l'EIES, ni la méthodologie utilisée pour évaluer les potentiels impacts du projet sur l'érosion côtière. Au lieu de cela, la SFI s'est fondée sur la présence internationale du cabinet de conseil ainsi que son expérience passée avec le Port de Lomé. Sur cette base, et étant donné les résultats de l'étude technique de l'EIES commanditée par le CAO dans le cadre de cette enquête, le CAO conclut que la SFI ne s'est pas assuré que l'EIES constituait une « adéquate, exacte et objective, réalisée par des personnes qualifiées et expérimentées », comme l'exige PS1 (para. 7).

Étant donné ces lacunes, le CAO conclut que la revue E&S du projet conduite par la SFI ne s'est pas conformée aux exigences de la Politique de durabilité de 2006.

- Divulgation et consultation

Le CAO constate que la revue par la SFI du processus de divulgation d'information et consultation du client a été centrée sur les deux groupes qui ont été économiquement ou matériellement déplacés par le projet (ramasseurs de sable et maraichers). La SFI n'a pas vérifié si les informations ont effectivement été diffusées par le client aux autres communautés susceptibles d'être touchées, conformément aux exigences de PS1. Bien que l'EIES ait décelé des impacts potentiels sur l'érosion pendant la phase de construction, la SFI ne s'est pas assurée que les activités de consultation menées par le client s'adressent aux communautés qui vivent dans la zone d'érosion à l'est du port et sont susceptibles d'être affectées. Et ce, malgré le fait que ces groupes étaient situés dans la zone d'influence directe du projet (1,5 km à l'est du port) et dans la zone élargie d'influence, selon la définition donnée dans l'EIES. Bien que, selon la documentation de la SFI, la disponibilité des documents du projet ait été annoncée dans un journal local, le CAO considère que ceci ne suffisait pas à garantir la conformité aux exigences de PS1 en matière de divulgation d'information et de consultations auprès des communautés. Plus particulièrement, ceci ne satisfait pas l'obligation de faire en sorte que la consultation soit « exécuté[e] de façon exhaustive et culturellement appropriée » (para. 21).

Le CAO constate que le manque de consultation et de divulgation des informations aux communautés vivant dans la zone d'influence ne satisfait pas l'obligation énoncée dans le PS1 de la SFI et visant à garantir la tenue d'un processus de consultation auprès des communautés « [pouvant] être soumises à des risques ou des impacts négatifs d'un projet ... de manière à leur offrir la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les risques, impacts et mesures d'atténuation du projet et à permettre au client de les étudier et d'y réagir » (para. 21). Selon l'explication donnée par la SFI au CAO, la SFI a estimé qu'il n'était pas nécessaire de consulter ces communautés parce qu'aucun impact n'a été anticipé à l'est du port. Cependant, le CAO constate que les communautés situées dans la zone d'influence à l'est du port auraient dû être consultées, que des impacts significatifs aient été anticipés ou pas.

- Plan d'Action

Le CAO constate que l'EIES décrit les mesures d'atténuation à prendre, notamment les mesures visant à atténuer les impacts des activités de construction sur l'érosion côtière à l'est du port. Malgré les impacts négatifs potentiels et les mesures d'atténuation qui ont été indiqués dans l'EIES, le Plan d'action convenu entre la SFI et son client n'a contenu aucune action relative à l'atténuation et au suivi des risques d'érosion côtière. Puisque ces mesures d'atténuation n'ont pas été incluses dans le SESAP, la problématique de l'érosion côtière n'a pas été traitée dans les rapports E&S transmis par le client à la SFI, ni dans le suivi du projet réalisé par la SFI. Dans ce contexte, le CAO est incertain que les mesures recommandées dans l'EIES ont été mises en place et leur efficacité suivie.

Par conséquent, le CAO estime que la SFI ne s'est pas conformée aux exigences visant à garantir qu'un Plan d'action « [décrit] les dispositions à prendre pour mettre en œuvre les différentes mesures d'atténuation ou de correction », notamment un calendrier de mise en œuvre, comme l'exige PS1 (para. 16). Le CAO constate en outre que, étant donné l'absence de consultation auprès des communautés potentiellement touchées et vivant dans la zone d'érosion, la SFI n'a pas vérifié que le client a élaboré un Plan d'action « [reflétant] les résultats de la consultation sur les risques et impacts négatifs sociaux et environnementaux et les mesures et actions envisagées pour les résoudre. » (*Ibid*). Enfin, le CAO constate que la SFI ne s'est pas assurée que le client a divulgué le Plan d'action aux communautés touchées ou que celui-ci a prévu une structure chargée de faire des rapports aux communautés touchées (PS1, paras. 16 et 26).

Supervision E&S du projet par la SFI

Le CAO constate que les activités de supervision menées par la SFI pendant toute la durée du projet se sont focalisées sur l'élaboration et la mise en œuvre par le client des PAR destinés aux

marais et ramasseurs de sable, et sur les questions relatives à la gestion par le client de problématiques relatives à la biodiversité (plans de gestion des habitats des tortues et des mangroves). Ceci s'explique par le fait que l'érosion côtière n'a pas été prise en compte en tant qu'impact potentiel lors de l'instruction du projet par la SFI.

Le CAO reconnaît que la SFI et son client ont convenu en février 2016 de prendre des mesures relatives aux impacts du projet sur l'érosion côtière. Cependant, le CAO juge que ces mesures ne suffiront pas à rétablir la conformité du client, à plusieurs égards.

Premièrement, ces mesures convenues ne répondent pas en temps opportun aux problèmes, puisqu'elles ont été prises plus de trois ans après le début des travaux de construction, et plus de deux ans après que la SFI a été informée des préoccupations relatives aux impacts du projet sur l'érosion côtière.

Deuxièmement, bien qu'il accueille favorablement l'accord conclu entre le client et une institution universitaire pour financer des travaux de recherche sur l'érosion côtière, le CAO constate que le PA n'offre pas de garantie suffisante que l'analyse sera au niveau requis d'évaluation environnementale que le client doit réaliser en vertu de PS1 (paras 4ff). Le CAO constate aussi qu'aucun calendrier n'a été précisé pour la réalisation de ces travaux de recherche.

Troisièmement, les mesures convenues ne précisent pas la nécessité de mener des activités de consultation et de divulgation d'information exigées en vertu de PS1 (paras 20ff).

Quatrièmement, la SFI n'a pas cherché à s'assurer que le Plan d'action révisé a été rédigé après consultation avec les communautés touchées ou divulgué à ces communautés, comme l'exige PS1. De même, le Plan d'action ne contient pas de mécanisme de soumission de rapports externes (paras. 16 et 26).

Cinquièmement, la SFI a décidé de confier au Gouvernement et au PAL le traitement des préoccupations exprimées par les plaignants, sans toutefois évaluer convenablement leur volonté effective ou aptitude à traiter ces problématiques. En était également absent un cadre d'accompagnement ou de suivi qui aurait permis un retour d'informations indiquant si les préoccupations relatives aux impacts du projet étaient traitées.

Dans ce contexte, le CAO constate que la SFI ne s'est pas assurée que le client a répondu « aux préoccupations des communautés en rapport avec le projet » ou a procédé à une consultation « en continu à mesure que les risques et impacts se [manifestent] », comme l'exige PS1 (paras. 21 et 23). En outre, le CAO constate que la SFI n'a fourni aucune orientation qui aurait permis au client de rétablir sa conformité, en vertu de la Politique de durabilité (para. 26).

Conclusion et Observations

Le CAO a relevé un certain nombre de non-conformités dans les processus d'instruction et de supervision du projet LCT par la SFI, particulièrement en ce qui concerne : (a) l'identification et la gestion des risques et impacts potentiels du projet sur l'érosion côtière, et (b) l'implication des parties prenantes autour de ces problématiques.

Bien que la SFI et son client aient convenu de prendre des mesures relatives à l'analyse de l'impact du projet sur l'érosion côtière en février 2016, le CAO constate que ces mesures convenues ne correspondent pas pleinement aux obligations énoncées dans les Critères de performance en matière d'évaluation environnementale et d'implication communautaire.

Tout en reconnaissant que le projet n'est ni uniquement ni principalement responsable de l'érosion côtière dans la zone située à l'est du port, le CAO constate que des évaluations environnementales et sociales supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer de la conformité aux Critères de performance de la SFI. Dans le cas où des impacts sociaux ou environnementaux

sont confirmés par le processus d'évaluation, les Critères de performance recommandent que des mesures soient prises pour atténuer les impacts. Concernant l'implication des communautés, le CAO reconnaît le rôle que peuvent tenir d'autres acteurs que le client de la SFI dans la conduite des consultations auprès des communautés touchées. Néanmoins, la SFI a une obligation résiduelle de veiller à ce que les communautés soient consultées au sujet des impacts du projet dans le respect des conditions énoncées dans les Critères de performance.

Étant données les non-conformités identifiées dans ce rapport, le CAO maintiendra cette investigation ouverte aux fins de suivi et rédigera un rapport de suivi au plus tard un an après la publication de cette enquête. Le CAO surveillera la situation jusqu'à être assuré que la SFI, par les mesures qu'elle aura prises, traite ces situations de non-conformité. Dans le cadre de ce suivi, le CAO examinera et vérifiera notamment si la SFI s'assure que les actions convenues avec le client relatives aux impacts du projet sur l'érosion côtière, énoncées dans le Plan d'action de février 2016, soient exécutées conformément aux Critères de performance.

Aperçu général du processus de conformité du CAO

La démarche suivie par le CAO dans l'exécution de son mandat relatif à la conformité est décrite dans ses Directives opérationnelles (mars 2013).

Lorsque le CAO reçoit une plainte éligible, il commence par procéder à une évaluation pour déterminer le type de réponse à apporter. Si la fonction de conformité du CAO est déclenchée, le CAO se renseigne sur le rôle que tiennent la SFI et MIGA dans le projet, puis détermine si une enquête doit avoir lieu. La fonction de conformité du CAO peut aussi être déclenchée par le président du Groupe de la Banque mondiale, le vice-président du CAO ou la haute direction de la SFI et MIGA.

Les enquêtes du CAO en matière de conformité sont centrées sur la SFI et MIGA et sur la façon dont SFI/MIGA s'est assurée de la performance environnementale et sociale (E&S) d'un projet. Une enquête de conformité du CAO a pour objet de garantir que la SFI et MIGA agissent conformément aux politiques, normes, directives, procédures et conditions en vigueur, et ainsi d'améliorer la performance E&S de l'institution.

Une enquête de conformité menée par le CAO vise à déterminer si :

- dans les faits, un projet donne des résultats E&S correspondant ou contraires à l'effet souhaité dans les dispositions des politiques de SFI/MIGA ; ou si :
- parce que la SFI ou MIGA a négligé de traiter les problématiques E&S dans le cadre de l'instruction ou de la supervision, les résultats obtenus sont contraires à l'effet souhaité dans les dispositions des politiques.

Dans beaucoup de cas, pour déterminer si la performance d'un projet ou de mesures de mise en œuvre répond aux exigences pertinentes, il est nécessaire d'examiner les actions du client de la SFI et de vérifier les résultats sur le terrain.

Le CAO ne dispose d'aucun pouvoir en matière de procédures judiciaires. Le CAO n'est ni une cour d'appel ni un mécanisme juridique de mise en vigueur ; il ne se substitue à aucun système de cours internationales ni à aucun système de cours dans les pays hôtes.

Après avoir achevé une enquête de conformité, la SFI et MIGA disposent de 20 jours ouvrés pour préparer une réponse publique. Le rapport d'enquête de conformité, accompagné de la réponse de la SFI et MIGA, est ensuite envoyé au président du Groupe de la Banque mondiale pour autorisation, puis est publié sur le site Web du CAO (www.cao-ombudsman.org).

Dans les cas où est décelée une non-conformité de la SFI/MIGA, le CAO maintient l'investigation ouverte et suit la situation jusqu'à ce qu'il se soit assuré que les mesures prises par la SFI/MIGA corrigent la non-conformité. Le CAO mettra ensuite fin à l'enquête de conformité.

I. Contexte de l'investissement de la SFI dans Lomé Container Terminal

Rôles et objectifs de la SFI

Comme l'indique la Politique de durabilité de la SFI, « La mission de développement de la SFI dépend de ses efforts de mise en œuvre de ses opérations d'investissement et de ses services de conseils de manière « non préjudiciable » aux populations ou à l'environnement. Les impacts négatifs devraient, dans la mesure du possible, être évités et lorsqu'ils sont inévitables, ils devraient être réduits, atténués ou indemnisés de manière appropriée. En particulier, la SFI s'engage à veiller à ce que le coût du développement économique ne soit pas disproportionné pour les pauvres et les populations vulnérables, à ce que l'environnement ne soit pas dégradé et à ce que les ressources naturelles soient gérées de manière efficace et durable. La SFI estime que l'engagement permanent du client auprès des communautés locales pour des questions qui les touchent directement est déterminant dans l'élimination ou la réduction des préjudices aux populations et à l'environnement. »¹

La Politique de durabilité décrit également les rôles et les responsabilités des clients de la SFI. Plus particulièrement, elle affirme que « dans ses opérations, la SFI attend des clients qu'ils gèrent les risques et impacts sociaux et environnementaux de leurs projets. Ceci suppose l'évaluation par le client de ces risques et impacts ainsi que la mise en œuvre de mesures pour satisfaire aux exigences des Critères de performance. L'engagement du client auprès des communautés affectées, par la communication des informations pertinentes relatives au projet, leur consultation et leur participation en connaissance de cause, constituent une composante importante de la gestion par le client de sa performance sociale et environnementale. »²

Investissement

Selon le Résumé de l'investissement proposé (SPI) de la SFI³, une concession de 35 ans, pouvant être prolongée de 10 ans, a été accordée par le Gouvernement du Togo à Lomé Container Terminal SA (LCT ou « le client »), une société enregistrée localement, pour aménager, construire et faire fonctionner un terminal à conteneurs de transbordement sur un site vierge au sein du Port de Lomé au Togo.

Le projet comporte les travaux de construction suivants :⁴

- Construire un quai de 1 050 mètres sur le côté nord du nouveau bassin du port ;
- Dragage le long des quais, de la voie d'accès et du bassin d'évitage à une profondeur de 16,6 mètres (par rapport à la profondeur actuelle d'environ 14 mètres) ;
- Aménager 53 hectares de la zone du terminal et du parc de conteneurs ;
- Construire une extension du brise-lame (ou l'épi d'arrêt de sable) de 300 mètres.

Une carte illustrant les principales caractéristiques du projet est fournie en Annexe 1. Les travaux de construction ont commencé en 2012 et le terminal est opérationnel depuis Octobre 2014. Une autre expansion du terminal, au sud du bassin portuaire nouvellement construit, notamment une extension de l'épi d'arrêt de sable jusqu'à 600 mètres, est envisagée à plus long terme.

D'après la SFI, LCT est détenu par une joint-venture entre Global Terminal Limited (GTL) et China Merchants Holding International (CMHI). GTL est une filiale de Terminal Investment Limited (TIL). Le terminal est conjointement exploité par TIL et CMHI.

¹ Politique de la SFI sur la durabilité sociale et environnementale, para. 8, avril 2006

² Politique de la SFI sur la durabilité sociale et environnementale, para. 10, avril 2006

³ SFI, Résumé de l'investissement proposé, Togo LCT, novembre 2010 - <http://goo.gl/q66sDI>

⁴ SFI, Résumé de la Revue environnementale et sociale, Togo LCT, novembre 2010 - <http://goo.gl/tyTvwo>

Le coût du projet a été estimé à 324 millions €, dont 225 millions € devaient être financés par emprunt. La SFI a initialement investi 82,5 millions € en financement par emprunt pour compte propre, et a mobilisé la balance de 142,5 millions € auprès d'autres bailleurs de fonds.⁵ Le projet a été classé dans la Catégorie « A ».⁶ Un investissement complémentaire de 10 millions € pour compte propre de la SFI a été approuvé en août 2015 pour contribuer au financement de matériel supplémentaire.

II. Contexte de l'enquête de conformité du CAO

La plainte et l'évaluation du CAO

En mars 2015, une plainte a été déposée auprès du CAO par le « Collectif des personnes victimes d'érosion côtière » (« le Collectif »), un groupe d'habitants vivant à l'est du port et déclarant subir des répercussions négatives du projet.⁷ Les plaignants affirment que le projet est un facteur d'accélération de l'érosion côtière qui touche leurs communautés. Sont également soulevées des questions relatives à l'étude d'impact environnemental et social (EIES) du projet. Par ailleurs, les plaignants se déclarent insatisfaits des résultats de réunions qu'ils ont tenues avec le bureau de la Banque mondiale à Lomé en 2014.

Une évaluation de la plainte par le CAO, achevée en août 2015,⁸ décrit ainsi les impacts présumés du projet avancés par les plaignants :

- Disparition de terrains et destruction de leurs maisons, ce qui en a fait des personnes matériellement déplacées ;
- Disparition de fermes, de plantations de cocotiers et de lieux touristiques, qui formaient la base de leurs moyens de subsistance ;
- Changements des niveaux de la mer dans la zone côtière, rendant difficiles les activités de pêche antérieures ;
- Disparition de lieux de culte, comme les maisons des divinités ou d'autres lieux importants dans la culture de ces communautés ;
- Disparition de l'infrastructure locale, notamment les palais royaux, les salles communautaires, les places de marché, les écoles, les puits et les routes ;
- En outre, les plaignants déclarent n'avoir jamais été désignés en tant que communautés touchées dans l'EIES, ne pas avoir été consultés et n'avoir reçu aucune information.

L'évaluation du CAO note aussi l'opinion du client, selon laquelle rien n'indique que le projet est à l'origine de l'érosion ou de l'accélération de l'érosion citée par les plaignants.

Contexte historique

Érosion côtière au Togo

Le Togo connaît un problème d'érosion côtière depuis plusieurs décennies, qui a eu pour conséquence un recul important du trait de côte.

⁵ IFC, Communiqué de presse, 9 janvier 2013 - <http://goo.gl/SbWOiK>

⁶ Selon les Normes de durabilité de la SFI, les projets de la Catégorie A sont susceptibles de comporter des impacts négatifs sociaux ou environnementaux potentiels significatifs, hétérogènes, irréversibles ou sans précédent.

⁷ Plainte déposée auprès du CAO par le « Collectif des personnes victimes d'érosion côtière », mars 2015 - <http://goo.gl/2oFWS6>

⁸ Rapport d'évaluation du CAO, Togo LCT-01, août 2015 - <http://goo.gl/V5n1Gi>

Il est reconnu que ce phénomène est une conséquence directe de plusieurs facteurs, notamment des aménagements majeurs d'infrastructures réalisés entre 1960 et 1967, comme des projets hydroélectriques (p. ex., le barrage Akosombo sur le fleuve Volta au Ghana) et la construction du port de Lomé, qui ont profondément modifié la dynamique sédimentaire dans le golfe de Guinée. Les impacts sont visibles depuis la côte est du Ghana jusqu'au Bénin, y compris sur l'ensemble du littoral togolais. Le courant de l'ouest vers l'est sur le littoral togolais, qui draine un volume important de sédiments du fleuve Volta, déclenche deux comportements morphodynamiques opposés. Une zone d'accumulation sédimentaire s'est formée à l'ouest du port de Lomé, alors qu'un phénomène considérable d'érosion côtière se manifeste à l'est du port. Il est reconnu que d'autres facteurs, comme des événements naturels exceptionnels et le changement climatique, ainsi que la géomorphologie propre au littoral, contribuent à l'érosion côtière.⁹

La littérature sur le phénomène de l'érosion côtière décrit ses répercussions sociales et environnementales, notamment :

- Disparition des habitats humains (villages côtiers) ;
- Disparition de terres, de plantations et d'infrastructures côtières (routes, maisons, hôtels, etc.) ;
- Disparition de certaines infrastructures socioéconomiques et perturbation des activités économiques, comme la pêche.¹⁰

Depuis que les impacts majeurs de l'érosion côtière ont commencé à être constatés dans les années 1980, le Gouvernement du Togo a pris plusieurs types de mesures sur le littoral, comme la construction de brise-lames pour protéger les infrastructures et les lieux qui présentent un intérêt économique et sont directement menacés (p. ex., le quai de Kpémé et la ville d'Aného).¹¹

Au cours des dix dernières années, le Gouvernement du Togo a élaboré une démarche nationale en réponse à la problématique de l'érosion côtière. Plus particulièrement, la lutte contre l'érosion côtière a été officiellement jugée prioritaire dans les documents stratégiques nationaux ; les lois de protection du littoral ; les réglementations relatives aux évaluations des impacts environnementaux et sociaux ; les réglementations relatives aux audits environnementaux ; les réglementations relatives aux activités de ramassage de sable sur le littoral togolais.

Le ministère de l'Environnement du Gouvernement du Togo est chargé de mettre en œuvre un programme national de Lutte contre l'érosion côtière, élaboré en 2007. Le programme a pour objectifs premiers de protéger les secteurs menacés par l'érosion côtière et de surveiller et évaluer les conséquences de l'érosion côtière.¹²

Le port de Lomé

Comme l'indique la Figure 1 ci-dessous, un brise-lames mesurant 1,7 km a été aménagé dans l'océan dans le cadre de la construction du nouveau port de Lomé entre 1964 et 1967. Ce brise-lames a considérablement affecté le drainage sédimentaire sur le littoral, créé une zone d'accumulation de sable à l'ouest du port et entraîné une érosion côtière à l'est.¹³ Cette zone d'érosion mesure environ 40 km à l'est du port. À l'époque de la conception du port de Lomé, des impacts sérieux ont été anticipés sur le plan de l'érosion côtière, et la décision de construire le

⁹ Terminal à conteneurs de Lomé, EIES, 29 septembre 2010 - <http://goo.gl/vfsqX4>

¹⁰ Source : Georges Rossi, L'érosion côtière et la réponse comportementale humaine au Togo, Bulletin de l'Association de géographes français, Volume 68, No. 3

¹¹ *Ibid*

¹² Terminal à conteneurs de Lomé, EIES, 29 septembre 2010 - <http://goo.gl/vfsqX4>

¹³ *Ibid*

port a été prise en toute connaissance de cause.¹⁴ Le port est administré par le Port autonome de Lomé (PAL), une entreprise publique.



Figure 1 — Carte du port de Lomé avant le projet LCT (Source : Groupe de la Banque Mondiale)

Caractérisation des communautés vivant à l'est du port

Les zones côtières du Togo comptent plus de 2,5 millions d'habitants, soit 42 % de la population totale, dont plus de 1,7 million réside dans les préfectures du Golfe et des Lacs, où se trouve la zone d'érosion située à l'est du port de Lomé.¹⁵ Les communautés vivant dans cette zone travaillent habituellement dans les secteurs secondaire et tertiaire (commerce, industrie, administration publique), mais vivent aussi des activités agricoles et de la pêche, qui sont prédominantes pour les populations du littoral.¹⁶

Un certain nombre d'études reconnaissent que l'érosion côtière menace considérablement les communautés locales vulnérables, et plus généralement le développement économique du pays. Pour ces raisons, elle crée aussi des tensions sociales au sein des communautés, qui estiment avoir été abandonnées à leur destin.¹⁷ Le littoral est habité par des communautés qui s'y sont installées depuis des décennies, mais cette population s'accroît rapidement dans une zone circonscrite. Cette croissance des populations côtières a été accélérée par de vastes mouvements migratoires de l'intérieur du pays vers les villages et les villes du littoral.¹⁸

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Source : Banque mondiale

¹⁶ Source : Inros Lackner, 2014

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

Termes de référence de l'investigation

En novembre 2015, le CAO a émis un rapport d'instruction de la conformité au sujet de la plainte.¹⁹ Le CAO a soulevé des questions sur l'adéquation de la revue E&S et de la supervision du projet par la SFI, et a donc décidé d'enquêter sur la conformité de la performance E&S de la SFI dans le cadre de cet investissement.

En janvier 2016, le CAO a publié les termes de référence (Tdr) de cette enquête de conformité (voir l'Annexe 3). Selon les Tdr, l'enquête de conformité doit déterminer si l'investissement de la SFI auprès du client a été évalué, structuré et supervisé conformément aux politiques, procédures et normes en vigueur de la SFI. Elle doit aussi déterminer si les Politiques et normes de performance de la SFI relatives à la Durabilité environnementale et sociale et sa Politique de divulgation de l'information, telles qu'elles ont été appliquées dans le cadre de ce projet, fournissent une protection suffisante.

Les Tdr mentionnent aussi les questions précises suivantes auxquelles doit répondre l'enquête :

- L'examen de la consultation communautaire au cours du processus d'EIES effectué par la SFI a-t-il été satisfaisant, en particulier en ce qui concerne les communautés représentées par les plaignants ?
- La supervision par la SFI du suivi effectué par le client quant au risque d'érosion côtière pendant et après la construction a-t-elle été adéquate, particulièrement après avoir pris connaissance des préoccupations des plaignants ?

L'enquête de conformité a aussi pour mandat de mieux comprendre les causes immédiates et sous-jacentes de toute non-conformité relevée par le CAO.

En examinant l'adéquation de la performance E&S de la SFI dans le cadre de cet investissement, le CAO ne fait pas prévaloir le recul pour déterminer la performance. Au contraire, la norme appliquée à chaque exigence examinée consiste à savoir si les actions de la SFI ont été fondées sur un jugement professionnel raisonnable et si les politiques pertinentes ont été soigneusement appliquées, sur la base des sources disponibles à l'époque et compte tenu de l'évolution du projet.

Méthodologie de l'enquête de conformité

De janvier à mai 2016, l'équipe d'enquête du CAO, notamment le personnel du CAO et des spécialistes indépendants, a étudié la documentation de la SFI sur l'investissement, recueilli des informations en interviewant le personnel de la SFI ayant une connaissance directe du projet ou y ayant des responsabilités, et a recueilli des informations lors d'une visite sur le terrain à Lomé, Togo.

L'équipe du CAO a rencontré :

- l'équipe de projet de la SFI ;
- la direction et le personnel du client ;
- les membres du Collectif et d'autres représentants de communautés touchées par l'érosion côtière ;
- des représentants du ministère de l'Environnement et de l'Agence nationale pour la gestion de l'environnement (ANGE) ;
- des spécialistes indépendants ayant connaissance du projet et de la problématique de l'érosion côtière au Togo de manière plus générale.

¹⁹ Rapport d'examen préalable à une enquête de conformité du CAO, Togo LCT-01, novembre 2015 - <http://goo.gl/CCldNp>

Le CAO n'a pas rencontré les représentants du Port autonome de Lomé (PAL). Une réunion a été demandée, mais les représentants n'étaient pas disponibles lors de la visite du CAO.

Les entretiens ont été menés en personne et par téléphone. Des sources d'information secondaires pertinentes ont été trouvées en faisant des recherches sur Internet. Des documents secondaires ont aussi été fournis par certaines personnes interviewées.

Le CAO a aussi commandité une revue technique indépendante de la documentation du projet relative à l'érosion côtière, notamment de l'EIES du projet.

Politiques et normes de performance en vigueur de la SFI

La SFI a procédé à un investissement auprès du client dans le contexte de sa Politique en matière de durabilité sociale et environnementale de 2006 (« la Politique de durabilité ») et de ses Critères de performance (sous le sigle anglais PS), qui ensemble forment le Cadre de durabilité. Par le biais de sa Politique de durabilité, la SFI s'engage à « s'assure[r] de la cohérence des projets qu'elle finance avec les dispositions des Critères de performance » (para. 5).

Les PS énoncent les normes que le client de la SFI doit observer pendant toute la durée de l'investissement de la SFI. Les clients doivent aussi se conformer aux aspects applicables de la législation nationale.²⁰

La SFI exécute les engagements énoncés dans la Politique de durabilité par le biais de ses Procédures d'évaluation environnementale et sociale (PEES), qui sont actualisées périodiquement. L'investissement LCT a été approuvé en vertu de la version 4.0 des PEES²¹ et supervisé en vertu des versions ultérieures actualisées des PEES.

Lorsqu'elle finance un projet, la SFI commence par procéder à une instruction visant à évaluer la totalité des potentialités, des risques et des possibilités que peut présenter l'entreprise bénéficiant de l'investissement. Une fois que le projet a été approuvé et l'investissement réalisé par la SFI, cet investissement est suivi pendant tout le cycle du projet pour veiller au respect des conditions de l'accord de prêt et des politiques et normes en vigueur de la SFI.

²⁰ Politique de la SFI sur la durabilité sociale et environnementale, Introduction, avril 2006

²¹ Procédures d'évaluation environnementale et sociale de la SFI, version 4.0, août 2009

III. Analyse de la revue environnementale et sociale du projet réalisée par la SFI

Dans la phase préalable à l'investissement, la SFI examine les risques et impacts E&S et convient avec le client de prendre les mesures nécessaires pour atténuer ces risques, conformément aux Critères de performance. Dans le cadre de la présente enquête de conformité, une question fondamentale consiste à déterminer **si la SFI a convenablement examiné l'évaluation E&S réalisée par le client et le processus consultation des communautés réalisé dans le cadre de la préparation de l'EIES.**

Exigences préalables à l'investissement

Exigences relatives à la revue E&S

Comme l'exige la Politique de durabilité, la revue E&S de la SFI doit être « adaptée à la nature et l'échelle du projet et proportionnelle avec le niveau de risques et d'impacts E&S » (para. 13). Lors de la revue E&S, la SFI doit adéquatement prendre en compte les « risques et impacts E&S du projet tels qu'évalués par le client », ainsi que « l'engagement et capacité du client à gérer ces impacts attendus ». La SFI doit faire en sorte que « l'évaluation E&S réalisée par le client respecte les dispositions du Critère de performance 1 » ; sinon, la SFI doit exiger du client qu'il réalise ou commande une ou des évaluation(s) supplémentaire(s) (para. 15).

La SFI doit prendre en compte « impacts historiques, sociaux ou environnementaux importants, notamment causés par des tiers », et « travaille[r] en collaboration avec son client à la définition de mesures de correction possibles » (para. 13). La SFI tient aussi compte de l'historique du client en matière de problématiques E&S.²² Selon un principe central de la Politique de durabilité, « La SFI ne finance pas de nouvelles activités commerciales non susceptibles de respecter les Critères de performance sur une période d'une durée raisonnable » (para. 17).

Le Critère de performance 1 (PS1) exige que l'évaluation E&S du client est « adéquate, exacte et objective » et réalisée par « des personnes qualifiées et expérimentées » (para. 7). Concernant les problématiques soulevées dans les plaintes, PS1 exige que l'évaluation E&S analyse les risques et les impacts « dans le contexte de la zone d'influence du projet, [particulièrement] les zones potentiellement affectées par des impacts cumulés d'autres développements planifiés du projet, tout projet ou situation existants et d'autres développements liés au projet qui sont définis de manière réaliste au moment de la réalisation de l'évaluation E&S » (para. 5).

Exigences en matière de divulgation et de consultation

Selon la Politique de divulgation de l'information de 2006, un Résumé de la revue environnementale et sociale (RRES) doit être divulgué 60 jours avant l'examen par le Conseil d'administration de la SFI des projets de la Catégorie « A ». Outre le RRES, la SFI doit « mettr[e] à disposition des copies électroniques et, le cas échéant, des liens électroniques vers les documents pertinents d'évaluation de l'impact social et environnemental préparés par le client ou pour son compte et, notamment, le Plan d'action » (para. 13[a]).

PS1 ajoute que « Si le client a engagé un processus d'Évaluation sociale et environnementale, il devra communiquer le document d'Évaluation. Si les communautés sont susceptibles d'être affectées par des risques ou des impacts négatifs liés au projet, le client leur fournira l'accès aux informations sur le but, la nature et l'échelle du projet, la durée des activités proposées du projet et tout risque et impact potentiel sur ces communautés. Pour des projets présentant des impacts sociaux et environnementaux négatifs, la communication doit avoir lieu au début de l'Évaluation

²² PEES 3, para. 3.2.3, version 1, avril 2006.

sociale et environnementale et à tout autre niveau au début de la mise en œuvre du projet et sur une base permanente » (PS1 para. 20).

Le client a l'obligation de consulter les communautés « [pouvant] être soumises à des risques ou des impacts néfastes [du] projet ». Une « consultation efficace » doit « reposer sur la communication préalable d'informations utiles et adéquates, notamment les projets de documents et de plans » et « commencer au début du processus d'évaluation E&S ». Le processus de consultation doit être entrepris « de manière à ... offrir [aux communautés] la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les risques, impacts et mesures d'atténuation du projet et à permettre au client de les étudier et d'y réagir. » PS1 ajoute que ce processus doit être « exécuté de façon exhaustive et culturellement appropriée » et adapté aux préférences linguistiques, aux structures de prise de décision et aux besoins des groupes défavorisés et vulnérables (PS1 para. 21).

Exigences du Plan d'action

PS1 affirme que « le client préparera un Plan d'action s'il identifie des mesures et actions d'atténuation spécifiques nécessaires pour mener à bonne fin le projet ... pour qu'il soit conforme aux dispositions des Critères de performance 1 à 8 ». Le Plan d'action doit « décrire les dispositions à prendre pour mettre en œuvre les différentes mesures d'atténuation ou de correction ». Il doit aussi être « communiqué aux communautés affectées ... et décrire le calendrier et le mécanisme de communication externe sur la mise en œuvre du Plan d'action par le client » (PS1 para. 16).²³

Revue E&S du projet par la SFI

La revue initiale du projet par la SFI en janvier 2010 a été fondée sur une version préliminaire de l'Étude d'impact environnemental et social (EIES) préparée par un consultant externe pour le compte du client. La revue initiale a identifié un certain nombre de risques et impacts E&S, notamment l'acquisition des terres et l'éventuel déplacement économique ou matériel. D'autres risques ont été associés à la gestion des déchets, aux matières dangereuses, à la santé et la sécurité au travail, au bruit, à la poussière et aux émissions atmosphériques. L'évaluation initiale de la SFI a aussi constaté que les impacts cumulés des travaux de construction et de la phase d'opération du projet, avec les autres investissements portuaires dans la région, devaient aussi faire l'objet d'une évaluation supplémentaire. L'évaluation E&S initiale du projet par la SFI n'a relevé aucun risque ou impact relatif à l'érosion côtière.

Les documents ultérieurs de la SFI (mai et septembre 2010) soulignent le fait que les personnes vivant du maraîchage et du ramassage de sable seraient déplacées et notent que le client préparait des Plans d'action de relocalisation (PAR) à l'intention de ces deux groupes.

Une version révisée de l'EIES²⁴ a été rédigée par le consultant externe en septembre 2010. Elle a été soumise par le client au Gouvernement du Togo et approuvée, ce qui a conduit à l'octroi d'un Certificat de conformité environnementale pour le projet en octobre 2010. Outre la construction de la structure à conteneurs à l'intérieur du port de Lomé existant, selon l'EIES, le projet inclut la construction d'un épi d'arrêt de sable de 300 mètres, le remplissage d'une zone côtière adjacente au port, et le dragage du bassin portuaire et du chenal d'accès.

L'EIES décrit la zone d'influence du projet, précisant qu'une zone de 1,5 km autour du site du projet sera directement affectée. Elle décrit aussi les zones plus élargies susceptibles d'être

²³ Voir aussi PS1, para. 26.

²⁴ Terminal à conteneurs de Lomé, EIES, 29 septembre 2010 - <http://goo.gl/vfsqX4>

touchées sur le plan socioéconomique ou matériel par le projet, notamment les voies de transport, les sites de ramassage de sable sur le littoral et la zone d'érosion à l'est du port.

L'EIES décrit en détail l'historique de l'érosion côtière depuis la construction du port de Lomé dans les années 1960, et analyse les impacts potentiels du projet sur l'évolution de l'érosion côtière dans la zone située à l'est du site du projet (où résident les plaignants). Aux fins de cette enquête, les constatations suivantes de l'EIES sont à relever :

- les études initiales menées avant la construction du port de Lomé dans les années 1960 ont montré qu'il aurait un impact important sur l'érosion côtière.
- Si un autre emplacement avait été choisi pour le projet, l'érosion côtière aurait été encore plus accentuée.
- Des réunions de consultation ont été tenues avec les maraichers et ramasseurs de sable touchés par le projet.
- Pendant la phase initiale subséquemment à l'extension de l'épi, un léger renforcement de l'érosion ne peut pas être exclu.
- Des impacts sur l'érosion côtière pendant la phase opérationnelle n'étaient pas anticipés.
- Dans le Plan global de gestion environnementale et sociale (PGES), les activités de construction telles que l'évacuation des matériaux de démolition et des sédiments qui ont été dragués, dans la zone d'érosion, ont été identifiées comme étant des mesures susceptibles d'atténuer les risques d'érosion.
- Un suivi de l'efficacité de ces mesures a été recommandé.

La SFI a indiqué au CAO que, pendant ses travaux de diligence raisonnable E&S préalables à l'investissement, l'équipe a étudié les sections de l'EIES relatives à l'érosion côtière, estimant que le projet n'aurait aucun impact négatif sur l'érosion. Par conséquent, un impact sur l'érosion côtière n'a pas été documenté comme un risque dans la revue E&S effectuée par la SFI.

Plus généralement, la SFI a indiqué qu'au stade de la diligence raisonnable, elle a pour habitude de se fonder sur l'EIES du projet. Dans ce cas, la SFI a remarqué que l'EIES a été réalisée par une firme réputée sur le plan international, et qu'elle l'a jugée suffisamment qualifiée pour relever les risques du projet et proposer des mesures d'atténuation. Le CAO constate que dans la conduite de sa revue E&S du projet, la SFI n'a ni communiqué avec les consultants qui ont préparé l'EIES, ni évalué les qualifications et l'expérience des consultants, ou la méthodologie utilisée pour évaluer les impacts sur l'érosion côtière.

La SFI s'est rendue sur le site du projet en octobre 2010 pour procéder à la revue E&S. La visite a eu pour objet de rencontrer les communautés touchées par le projet. La SFI a rencontré une variété de parties prenantes, notamment des représentants de l'administration publique et d'autres entités publiques et privées compétentes, mais n'a pas rencontré de communautés autres que les maraichers. Selon les documents de la SFI, l'équipe de la SFI n'a pas pu rencontrer les ramasseurs de sable. La SFI a indiqué au CAO qu'elle n'a pas rencontré les communautés résidant à l'est du port et n'avait pas prévu de le faire à l'époque, car sa diligence raisonnable a porté sur les deux groupes qui, selon l'EIES, seraient les plus touchés.

Le 2 novembre 2010, la SFI a émis un Résumé de l'investissement proposé (SPI)²⁵ et un Résumé de la revue environnementale et sociale (RRES)²⁶ du projet. Les informations divulguées montrent que le projet a été classé en Catégorie « A », ce qui signifie qu'il est susceptible de comporter des impacts négatifs sociaux ou environnementaux potentiels significatifs, hétérogènes, irréversibles ou sans précédent.²⁷ Le classement dans cette catégorie est expliqué

²⁵ SFI, Résumé de l'investissement proposé, Togo LCT, novembre 2010 - <http://goo.gl/q66sDI>

²⁶ SFI, Résumé de la Revue environnementale et sociale, Togo LCT, novembre 2010 - <http://goo.gl/tyTvwo>

²⁷ Politique de la SFI sur la durabilité sociale et environnementale, para. 18 avril 2006

particulièrement par le déplacement matériel et économique par le Gouvernement de 175 maraichers et 1 494 ramasseurs de sable, et par les répercussions potentielles sur les emplacements de nids de tortues et de mangroves inscrits sur les listes de conservation de l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature).

Concernant les problématiques soulevées dans cette enquête de conformité, le RRES constate que l'EIES préliminaire achevée en février 2010 a été exhaustive et a comporté un processus de consultation auprès des personnes touchées par le projet et propose des mesures d'atténuation des impacts environnementaux et sociaux potentiels. Il est aussi constaté que l'EIES définitive était en cours de révision afin d'y incorporer les résultats de la consultation publique, puis qu'elle serait soumise à nouveau au ministère de l'Environnement. Le CAO constate que lorsque le RRES a été divulgué, l'EIES définitive avait déjà été achevée et approuvée par le ministère de l'Environnement. Cependant selon le RRES, la SFI a fondé sa revue du projet sur une version antérieure de l'EIES remontant à février 2010. Le RRES ne soulève pas la problématique de l'érosion côtière.

Outre le RRES, la SFI a divulgué l'EIES du projet datant de septembre 2010, les PAR relatifs aux ramasseurs de sable et maraichers, et un Plan d'action environnementale et sociale complémentaire (sous le sigle anglais SESAP) à l'EIES. Parmi les exigences énoncées dans le SESAP divulgué,²⁸ le client devait élaborer un Système de gestion E&S (SGES) sur la base du plan d'action extrait de l'EIES. Le client devait aussi élaborer un plan de développement communautaire et un mécanisme de traitement des plaintes dans le cadre de son SGES, pour chaque étape du projet. Ceci devait être achevé avant le premier décaissement de la SFI.

Selon la documentation de la SFI, le client a publié dans un journal local en décembre 2010 une annonce déclarant que le RRES de la SFI et l'EIES du projet seraient disponibles au siège de LCT pendant trente jours. Le CAO constate que l'EIES du projet indique que des consultations ont eu lieu auprès de groupes précis, particulièrement avec les ramasseurs de sable et les maraichers, mais ne mentionne pas de consultation plus élargie dans la zone d'érosion.

Le projet a été présenté au Conseil d'administration de la SFI et approuvé en janvier 2011, et l'accord de prêt entre la SFI et le client a été signé en juin 2011. Les conditions E&S de décaissement dont ont convenu la SFI et le client, et auxquelles ils se sont engagés dans l'accord de prêt, exigent que le client se conforme aux exigences E&S de la SFI et au SESAP ; livre des rapports semestriels de surveillance E&S préparés par un consultant externe ; garantisse que le consultant vérifie les données relatives aux PAR ; et déclare toute non-conformité identifiée.

Évaluation par le CAO de la performance de la SFI

Revue de l'évaluation E&S du client

Le CAO constate que la revue E&S de la SFI n'a pas identifié l'érosion côtière comme un risque E&S du projet, bien que l'EIES : (a) reconnaît que le projet pourrait avoir un impact sur l'érosion pendant la construction, et (b) décrit l'historique de l'érosion côtière depuis la construction du port dans les années 1960. Reconnaisant que l'érosion se produit depuis longtemps dans la région, le CAO conclut cependant que la SFI n'a pas pris en compte « impacts historiques, sociaux ou environnementaux importants » associés au projet, et n'a pas « travaillé en collaboration avec son client à la définition de mesures de correction possibles » comme l'exige la Politique de durabilité de 2006 (para. 13).

De plus, le CAO conclut que les exigences de PS1 relatives à l'évaluation des impacts cumulés s'appliquaient et auraient dû être traitées explicitement dans la revue E&S de la SFI. Au cours de

²⁸ Plan d'action environnementale et sociale complémentaire à l'EIES - <http://goo.gl/rPp6iZ>

ce processus consistant à identifier les risques et impacts environnementaux et sociaux, une évaluation des impacts cumulés aurait (a) reconnu que le projet peut accroître les impacts cumulés sur des éléments environnementaux et sociaux de valeur, sur lesquels d'autres aménagements existants ou futurs auraient des répercussions néfastes ; et (b) évité et/ou réduit au minimum ces impacts autant que possible. Ce processus se serait déroulé en consultation avec les communautés et les parties prenantes touchées, et aurait permis d'élaborer des plans de gestion des impacts cumulés, des indicateurs de suivi appropriés et des mécanismes efficaces de supervision.²⁹

Le CAO constate aussi que la SFI n'a pas examiné les qualifications et l'expérience des consultants qui ont préparé l'EIES, ni la méthodologie utilisée pour évaluer les potentiels impacts du projet sur l'érosion côtière. Au lieu de cela, la SFI s'est fondée sur la présence internationale du cabinet de conseil ainsi que son expérience passée avec le Port de Lomé. En outre, la revue technique de l'EIES par rapport aux bonnes pratiques internationales dans ce domaine, commanditée par le CAO, constate que l'EIES ne comporte pas une estimation quantitative de l'impact de l'épi d'arrêt de sable sur l'érosion côtière à l'est du port, et conclut qu'un certain nombre d'aspects relatifs à l'érosion côtière ont été insuffisamment analysés ou traités (notamment les caractéristiques des matériaux dragués qui devaient être employés pour reconstituer le littoral, et l'efficacité de ce procédé en tant que mesure d'atténuation). Etant donné les facteurs ci-dessus, le CAO conclut que la SFI ne s'est pas assurée que l'EIES constituait une « adéquate, exacte et objective, réalisée par des personnes qualifiées et expérimentées », comme l'exige PS1 (para. 7).

Étant donné ces lacunes, le CAO conclut que la revue E&S du projet conduite par la SFI ne s'est pas conformée aux exigences de la Politique de durabilité de 2006. Plus particulièrement, la revue E&S réalisée par la SFI n'a été ni adaptée à la nature et à l'état du projet ni proportionnelle au degré de risques et impacts E&S (para. 13). Par ailleurs, le CAO conclut qu'une évaluation supplémentaire du risque d'érosion posé par le projet était exigée en vertu de la Politique de durabilité (2006, para. 15).

Divulgence et consultation

Le CAO constate que la revue par la SFI du processus de divulgation d'information et consultation du client a été centrée sur les deux groupes qui ont été économiquement ou matériellement déplacés par le projet (ramasseurs de sable et maraichers). La SFI n'a pas vérifié si les informations ont effectivement été diffusées par le client aux autres communautés susceptibles d'être touchées, conformément aux exigences de PS1. Bien que l'EIES ait décelé des impacts potentiels sur l'érosion pendant la phase de construction, la SFI ne s'est pas assurée que les activités de consultation menées par le client s'adressent aux communautés qui vivent dans la zone d'érosion à l'est du port et sont susceptibles d'être affectées. Et ce, malgré le fait que ces groupes étaient situés dans la zone d'influence directe du projet (1,5 km à l'est du port) et dans la zone élargie d'influence, selon la définition donnée dans l'EIES. Bien que, selon la documentation de la SFI, la disponibilité des documents du projet ait été annoncée dans un journal local, le CAO considère que ceci ne suffisait pas à garantir la conformité aux exigences de PS1 en matière de divulgation d'information et de consultations auprès des communautés. Plus particulièrement, ceci ne satisfait pas l'obligation de faire en sorte que la consultation soit « exécuté[e] de façon exhaustive et culturellement appropriée » (para. 21).

Le CAO constate que le manque de consultation et de divulgation des informations aux communautés vivant dans la zone d'influence ne satisfait pas l'obligation énoncée dans le PS1 de la SFI et visant à garantir la tenue d'un processus de consultation auprès des communautés

²⁹ SFI, Manuel des bonnes pratiques: évaluation et gestion des impacts cumulés : Orientations à l'intention du secteur privé dans les marchés émergents, août 2013 - <http://goo.gl/yS15MS>

« [pouvant] être soumises à des risques ou des impacts négatifs d'un projet ... de manière à leur offrir la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les risques, impacts et mesures d'atténuation du projet et à permettre au client de les étudier et d'y réagir » (para. 21). Selon l'explication donnée par la SFI au CAO, la SFI a estimé qu'il n'était pas nécessaire de consulter ces communautés parce qu'aucun impact n'a été anticipé à l'est du port. Cependant, le CAO constate que les communautés situées dans la zone d'influence à l'est du port auraient dû être consultées, que des impacts significatifs aient été anticipés ou pas. L'EIES ayant relevé que la phase de construction pouvait avoir des impacts sur l'érosion côtière, cette problématique aurait dû faire l'objet d'analyses supplémentaires, et obligatoirement déclencher un procédé efficace de consultation et de divulgation des informations auprès des communautés susceptibles d'être touchées.

Plan d'action

Le CAO constate que l'EIES décrit les mesures d'atténuation à prendre, notamment les mesures visant à atténuer les impacts des activités de construction sur l'érosion côtière à l'est du port. Malgré les impacts négatifs potentiels et les mesures d'atténuation qui ont été indiqués dans l'EIES, le Plan d'action convenu entre la SFI et son client n'a contenu aucune action relative à l'atténuation et au suivi des risques d'érosion côtière. Puisque ces mesures d'atténuation n'ont pas été incluses dans le SESAP, la problématique de l'érosion côtière n'a pas été traitée dans les rapports E&S transmis par le client à la SFI, ni dans le suivi du projet réalisé par la SFI. Dans ce contexte, le CAO est incertain que les mesures recommandées dans l'EIES ont été mises en place et leur efficacité suivie.

Par conséquent, le CAO estime que la SFI ne s'est pas conformée aux exigences visant à garantir qu'un Plan d'action « [décrit] les dispositions à prendre pour mettre en œuvre les différentes mesures d'atténuation ou de correction », notamment un calendrier de mise en œuvre, comme l'exige PS1 (para. 16). Le CAO constate en outre que, étant donné l'absence de consultation auprès des communautés potentiellement touchées et vivant dans la zone d'érosion, la SFI n'a pas vérifié que le client a élaboré un Plan d'action « [reflétant] les résultats de la consultation sur les risques et impacts négatifs sociaux et environnementaux et les mesures et actions envisagées pour les résoudre. » (*Ibid*). Enfin, le CAO constate que la SFI ne s'est pas assurée que le client a divulgué le Plan d'action aux communautés touchées ou que celui-ci a prévu une structure chargée de faire des rapports aux communautés touchées (PS1, paras. 16 et 26).

IV. Analyse de la supervision environnementale et sociale du projet réalisée par la SFI

Une fois qu'un projet a été approuvé et l'investissement réalisé par la SFI, cet investissement est supervisé pendant tout le cycle du projet pour veiller au respect des conditions de l'accord de prêt et des politiques et normes en vigueur. Aux fins de cette enquête de conformité, une question centrale consiste à savoir **si la supervision par la SFI de la surveillance par le client des risques d'érosion côtière pendant et après la construction a satisfait ces obligations, particulièrement après avoir appris les préoccupations des plaignants.**

Exigences en matière de supervision

La SFI a pour obligation de suivre la performance E&S de son client pendant toute la durée de l'investissement. Comme l'indique les PEES, « la supervision E&S a pour objet d'élaborer et

conserver les informations requises pour évaluer le statut de conformité aux Critères de performance (PS), aux Directives générales et sectorielles sur la santé et la sûreté environnementales (HSE), et au Plan d'action environnemental et social (PAES ou Plan d'action) ». ³⁰

Selon la Politique de durabilité de 2006, si un client ne respecte pas ses engagements E&S, tels qu'énoncés dans le Plan d'action ou l'accord juridique, la SFI s'engage à « travailler avec le client pour le ramener autant que possible à ses obligations et, à défaut, exercer les recours appropriés » (para. 26).

En vertu de PS1, la SFI doit faire en sorte que son client « contrôle et [évalue] l'efficacité du programme de gestion ... [utilise] des mécanismes dynamiques tels que des inspections et des audits, lorsque cela se justifie, ... [et ajuste le suivi] en fonction de l'expérience en matière de performance et des réactions » (para. 24).

En outre, un client a l'obligation de « répondre aux préoccupations de la communauté en rapport avec le projet » (PS1, para. 23). Si le client anticipe des risques continus ou des impacts négatifs pour les communautés touchées, le client a l'obligation de mettre en place un mécanisme de règlement des griefs (*Ibid.*). Le « mécanisme de règlement des griefs doit être à la mesure des risques et impacts négatifs du projet », et « réagir promptement aux préoccupations par un processus compréhensible et transparent culturellement approprié, accessible de façon gratuite ... à l'ensemble des segments des communautés affectées » (*Ibid.*)

PS1 exige en outre que la consultation soit « exécutée en continu à mesure que les risques et impacts se manifesteront » (para. 21). À cet égard, elle exige que le client « [présente] des rapports périodiques sur le progrès de la mise en œuvre du Plan d'action pour les questions qui impliquent des risques ou des impacts permanents pour les communautés affectées ainsi que sur des questions que le processus de consultation ou le mécanisme de règlement des griefs a identifiées comme préoccupantes pour ces communautés » (para. 26).

Supervision E&S du projet par la SFI

La supervision par la SFI de son investissement dans LCT a commencé en 2011 et est documentée dans les revues annuelles des rapports de suivi du client et les visites de supervision sur le terrain.

En mars 2011, la SFI s'est rendue sur les lieux pour aider la Banque africaine de développement (BAD), futur bailleur de fonds, à instruire le projet. Selon la documentation de la SFI, la BAD devait examiner les impacts plus élargis du projet, notamment sur les pêcheurs et l'érosion côtière. Les informations fournies par la BAD ne donnent aucune indication que cette revue a été réalisée.

En 2011 et 2012, la SFI a beaucoup échangé avec le client au sujet de la mise en œuvre du SESAP, particulièrement concernant les actions censées avoir été menées avant le premier décaissement de la SFI. Il s'agissait notamment de l'élaboration d'un SGES ; la mise en œuvre d'un Plan amélioré de gestion environnementale et sociale (PGES) ; la sélection d'un consultant indépendant chargé de vérifier semestriellement que le client a rempli les conditions E&S ; plusieurs actualisations et améliorations des PAR destinés aux maraichers et ramasseurs de sable ; et l'élaboration d'un plan de gestion des habitats des tortues et des mangroves.

Après une visite sur les lieux en mars 2012, la SFI a déclaré que les autorités publiques participant au suivi E&S du projet ont rencontré un certain nombre de difficultés, notamment sur les plans du budget et des capacités. La SFI a ainsi indiqué que, pour gérer la performance E&S

³⁰ PEES 6, para. 1, version 5, 16 août 2010.

du projet, les bailleurs de fonds devaient s'appuyer sur leurs propres missions de supervision et le suivi E&S réalisé par le consultant externe du client.

En novembre 2012, la SFI a déclaré que les conditions relatives au premier décaissement du prêt ont été remplies, puis a procédé à ce décaissement en décembre 2012. Huit autres décaissements ont ensuite eu lieu en 2013, 2014, 2015 et 2016.

Comme l'exige le SESAP, une tierce partie externe a procédé à un audit en juin 2013 pour évaluer la performance du client par rapport aux obligations énoncées dans les Critères de performance. L'audit a porté sur (a) le suivi et les rapports ; (b) la gestion des parties prenantes (notamment les mécanismes de traitement des griefs et les plans de développement communautaire) ; (c) les résultats de la compensation de la biodiversité ; et (d) les systèmes de gestion. Les résultats de l'audit ont constaté la nécessité de renforcer l'enregistrement des plaintes et les activités visant à impliquer les parties prenantes, à savoir les maraichers et les ramasseurs de sable. L'audit ne s'est pas penché sur la problématique de l'érosion côtière.

Après une visite de supervision en novembre 2013, la SFI a avisé le client que la problématique de l'érosion côtière a été soulevée et lui a demandé s'il disposait d'une quelconque documentation ou information à ce sujet. Il a été répondu à la SFI que le client a antérieurement rencontré une délégation de la Banque mondiale sur cette question, et que plusieurs études ont été ou seraient menées au sujet de l'érosion côtière dans la région. Aucune action précise n'a été rapportée par la SFI après cet échange.

En mai 2014, la SFI a conduit une mission de supervision, au terme de laquelle elle a indiqué que l'élaboration par le client d'un Plan d'implication des parties prenantes (sous le sigle anglais SEP) et d'un Plan de développement communautaire (PDC) a pris beaucoup de retard et devait être réalisée.

En 2014, après la réception par le bureau de la Banque mondiale au Togo de plusieurs plaintes de la part du Collectif (en mars, août et septembre 2014) et des réunions entre le Collectif et le personnel de la Banque mondiale à Lomé, la Banque mondiale a avisé la SFI de ces plaintes.

En octobre 2014, le directeur pays de la SFI a envoyé une lettre aux plaignants pour expliquer le projet LCT et le processus d'EIES qui a eu lieu. Le directeur pays a aussi envoyé une lettre au Ministre des Travaux publics, qui est chargé de l'infrastructure portuaire, demandant une réunion pour discuter de la question.

En novembre 2014, la SFI a tenu plusieurs réunions à Lomé avec les représentants de la Banque mondiale, du Gouvernement et du Port autonome de Lomé (PAL), des agences publiques togolaises et d'autres bailleurs de fonds. Ni le client ni les plaignants n'ont participé à ces réunions. Les documents de la SFI relatifs à ces réunions ne portent aucun jugement sur le bien-fondé des plaintes émises par le Collectif, mais indiquent qu'il a été convenu que toutes les plaintes futures doivent être adressées au ministère de l'Environnement et au PAL pour action, et non pas à la Banque mondiale ou la SFI. La SFI a déclaré au CAO que les plaintes relatives à l'érosion côtière à proprement parler doivent être envoyées au ministère de l'Environnement et les plaintes relatives plus précisément au port de Lomé doivent être adressées au PAL. La SFI n'a rencontré ni les plaignants ni les communautés qu'ils représentent, car il a été convenu avec le Gouvernement que la SFI n'a pas à traiter ces plaintes. D'après la SFI, cette décision était justifiée par le fait que l'érosion côtière est un problème régional qui ne peut pas être géré par une seule partie prenante, tel que le client de la SFI, et qu'il n'a pas encore été démontré que l'érosion était causée par le projet.

La SFI indique qu'au cours de la même visite, le client a porté à son attention une étude réalisée par un consultant extérieur pour le compte du ministère de l'Environnement et énonçant les mesures à prendre à court, moyen et long terme pour lutter contre l'érosion côtière. Cette étude

mentionne le projet LCT et décrit les impacts découlant de la construction de l'épi d'arrêt de sable de 300 mètres. Plus particulièrement, elle indique que la construction de l'épi d'arrêt de sable a accentué le phénomène d'érosion à l'est du port, au fur et à mesure de l'accumulation de sédiments à l'ouest du port. Elle constate aussi que les sédiments ne se déplaceront vers la zone d'érosion que lorsque le sable se sera accumulé au bout de l'épi d'arrêt de sable. Dans ce contexte, elle conclut que des mesures de protection doivent être prises dans le court terme pour éviter les déperditions permanentes de terres situées à l'est du port.

A la suite de cette visite la SFI a recommandé que LCT commence à examiner d'autres méthodes qui permettraient de mieux évaluer le rôle que tient l'épi d'arrêt de sable de 300 mètres dans l'érosion côtière. La SFI a avisé le CAO que le client n'a rien fait de particulier à la suite de cette recommandation.

Un investissement complémentaire de 10 millions € a été approuvé en août 2015 pour financer du matériel additionnel pour le port, comme d'autres grues, tracteurs, châssis et chariots pour conteneurs.

A partir d'avril 2015, dans le contexte d'un projet potentiel d'extension de l'épi d'arrêt de sable à 600 mètres, la SFI a eu des discussions avec le client pour inclure une évaluation de l'impact sur l'érosion côtière, dans le cadre du mandat de l'EIES relative à l'extension. La SFI a déclaré au CAO que le client a été en accord avec cette recommandation et a prévu de mener une consultation solide pour garantir la qualité de l'EIES en question.

Pendant une visite de supervision en novembre 2015, la SFI a demandé au client de mettre en place un partenariat avec une institution compétente pour évaluer les impacts de l'épi d'arrêt de sable existant depuis la construction jusqu'à ce jour.

En février 2016, la SFI et le client ont convenu d'une version actualisée du SESAP. Ont en particulier été ajoutés deux éléments à exécuter immédiatement. Avant tout autre décaissement, le client devait :

- faire appel à des institutions universitaires ou d'autres établissements pour mieux mesurer la part jouée par l'épi d'arrêt de sable dans l'érosion côtière (p. ex. un étudiant de second cycle universitaire) ;
- intégrer dans les termes de référence (Tdr) de l'EIES relative à l'expansion future de l'épi d'arrêt de sable une évaluation robuste de l'impact de l'érosion côtière, notamment les impacts cumulés. Ces Tdr doivent être jugés acceptables par la SFI.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la SFI a indiqué au CAO que le client était en voie d'engager une institution universitaire locale pour aider à faire des travaux de recherche sur l'érosion côtière. Elle a également déclaré qu'elle a échangé à plusieurs reprises avec le client au cours de l'an passé au sujet des Tdr de la nouvelle EIES relative à l'extension potentielle de l'épi d'arrêt de sable, particulièrement en rapport avec la problématique de l'érosion côtière. Cependant, le projet d'expansion ayant été suspendu, la SFI a indiqué que cet élément du SESAP ne devrait pas bloquer les décaissements. Ceci étant le cas, et étant donné que le client a signé un Protocole d'accord (PA) avec une institution universitaire togolaise qui aidera à faire des travaux de recherche sur les impacts historiques du port, les impacts de l'épi d'arrêt de sable depuis sa construction, et les impacts cumulés des autres aménagements d'infrastructure, la SFI a levé ces deux éléments en mai 2016 préalablement au dernier décaissement relatif au financement supplémentaire.

Évaluation par le CAO de la performance de la SFI

Le CAO constate que les activités de supervision menées par la SFI pendant toute la durée du projet se sont focalisées sur l'élaboration et la mise en œuvre par le client des PAR destinés aux

marais et ramasseurs de sable, et sur les questions relatives à la gestion par le client de problématiques relatives à la biodiversité (plans de gestion des habitats des tortues et des mangroves). Ceci s'explique par le fait que l'érosion côtière n'a pas été prise en compte en tant qu'impact potentiel lors de l'instruction du projet par la SFI.

Le CAO reconnaît que la SFI et son client ont convenu en février 2016 de prendre des mesures relatives aux impacts du projet sur l'érosion côtière. Cependant, le CAO juge que ces mesures ne suffiront pas à rétablir la conformité du client, à plusieurs égards.

Premièrement, ces mesures convenues ne répondent pas en temps opportun aux problèmes, puisqu'elles ont été prises plus de trois ans après le début des travaux de construction, et plus de deux ans après que la SFI a été informée des préoccupations relatives aux impacts du projet sur l'érosion côtière.

Deuxièmement, bien qu'il accueille favorablement l'accord conclu entre le client et une institution universitaire pour financer des travaux de recherche sur l'érosion côtière, le CAO constate que le PA n'offre pas de garantie suffisante que l'analyse sera au niveau requis d'évaluation environnementale que le client doit réaliser en vertu de PS1 (paras 4ff). Le CAO constate aussi qu'aucun calendrier n'a été précisé pour la réalisation de ces travaux de recherche.

Troisièmement, les mesures convenues ne précisent pas la nécessité de mener des activités de consultation et de divulgation d'information exigées en vertu de PS1 (paras 20ff).

Quatrièmement, la SFI n'a pas cherché à s'assurer que le Plan d'action révisé a été rédigé après consultation avec les communautés touchées ou divulgué à ces communautés, comme l'exige PS1. De même, le Plan d'action ne contient pas de mécanisme de soumission de rapports externes (paras. 16 et 26).

Cinquièmement, la SFI a décidé de confier au Gouvernement et au PAL le traitement des préoccupations exprimées par les plaignants, sans toutefois évaluer convenablement leur volonté effective ou aptitude à traiter ces problématiques. En était également absent un cadre d'accompagnement ou de suivi qui aurait permis un retour d'informations indiquant si les préoccupations relatives aux impacts du projet étaient traitées.

Dans ce contexte, le CAO constate que la SFI ne s'est pas assurée que le client a répondu « aux préoccupations des communautés en rapport avec le projet » ou a procédé à une consultation « en continu à mesure que les risques et impacts se [manifestent] », comme l'exige PS1 (paras. 21 et 23). En outre, le CAO constate que la SFI n'a fourni aucune orientation qui aurait permis au client de rétablir sa conformité, en vertu de la Politique de durabilité (para. 26).

V. Conclusion et observations

Le CAO a relevé un certain nombre de non-conformités dans les processus d'instruction et de supervision du projet LCT par la SFI, particulièrement en ce qui concerne : (a) l'identification et la gestion des risques et impacts potentiels du projet sur l'érosion côtière, et (b) l'implication des parties prenantes autour de ces problématiques.

Dès la phase préalable à l'investissement, le CAO constate que la revue E&S de la SFI n'a été ni adaptée à la nature et à l'échelle du projet, ni proportionnelle au degré de risques et impacts E&S. Plus particulièrement, le CAO constate que la SFI n'a pas suffisamment pris en compte le fait que le projet était susceptible d'accélérer l'érosion côtière, même si ce risque a été identifié dans l'EIES et reconnu comme une problématique depuis longtemps associée au port. En conséquence, la SFI ne s'est pas assurée que les communautés qui vivent dans la zone d'érosion et seraient potentiellement touchées soient incluses dans les activités de divulgation d'information et de consultation exigées en vertu de PS1.

Par ailleurs, concernant l'impact potentiel du projet sur l'érosion côtière, le CAO constate que la SFI ne s'est pas assurée que le client remplissait les conditions énoncées dans PS1 d'exiger la conduite d'une évaluation E&S qui soit « adéquate, exacte et objective » et réalisée « par des personnes qualifiées et expérimentées ». Une non-conformité de la SFI est également constatée sur le plan des exigences visant à garantir que le client prépare un Plan d'action où sont énoncées les mesures d'atténuation ou les actions correctives devant être prises et reflétant les résultats du processus de consultation.

Concernant la supervision du projet par la SFI, le CAO constate que la SFI ne s'est pas assurée qu'une réponse a été donnée en temps opportun aux problématiques soulevées par les plaignants. La décision de la SFI, confiant le traitement de ce type de plaintes à de tierces parties, n'a été accompagnée d'aucune analyse de la volonté effective et de l'aptitude des autres parties prenantes à traiter ces préoccupations. Elle ne s'est pas non plus accompagnée de l'évaluation obligatoire de la contribution du projet au phénomène d'érosion côtière.

Bien que la SFI et son client aient convenu de prendre des mesures relatives à l'analyse de l'impact du projet sur l'érosion côtière en février 2016, le CAO constate que ces mesures convenues ne correspondent pas pleinement aux obligations énoncées dans les Critères de performance en matière d'évaluation environnementale et d'implication communautaire.

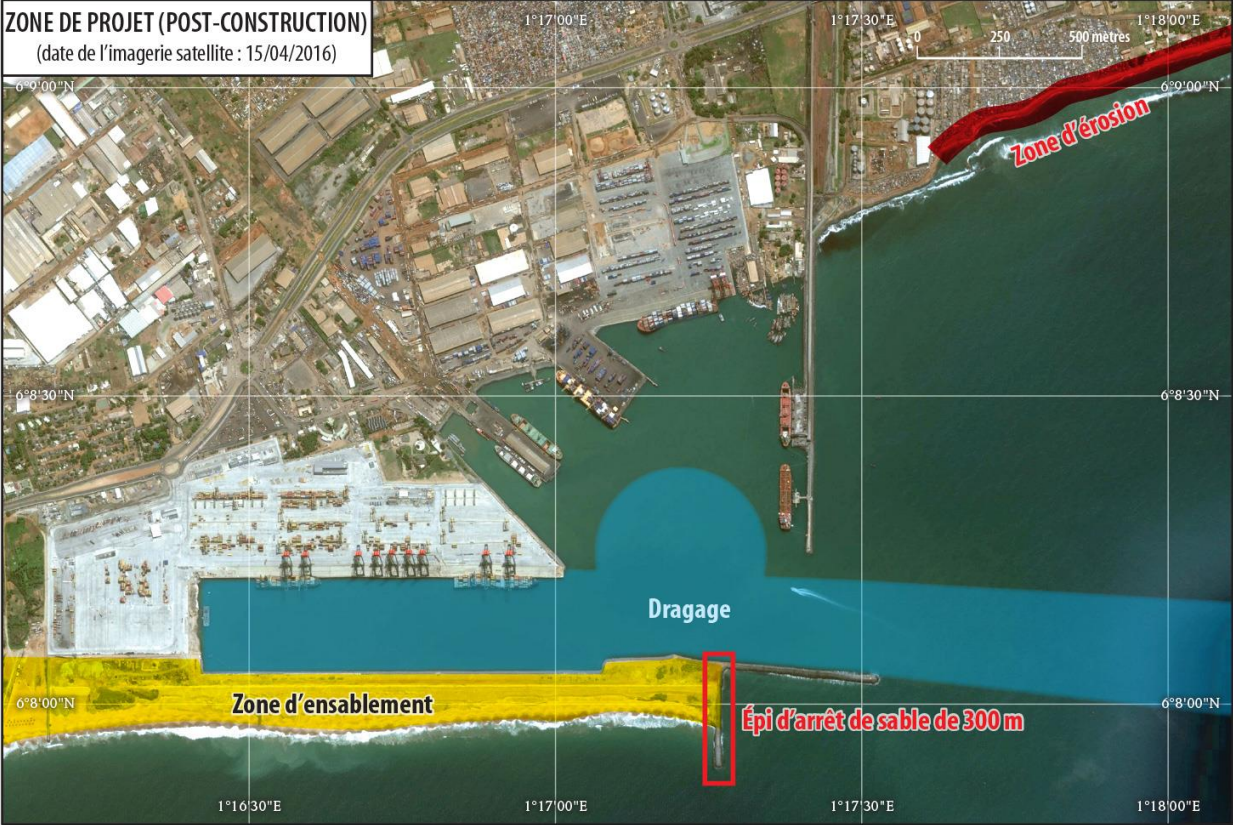
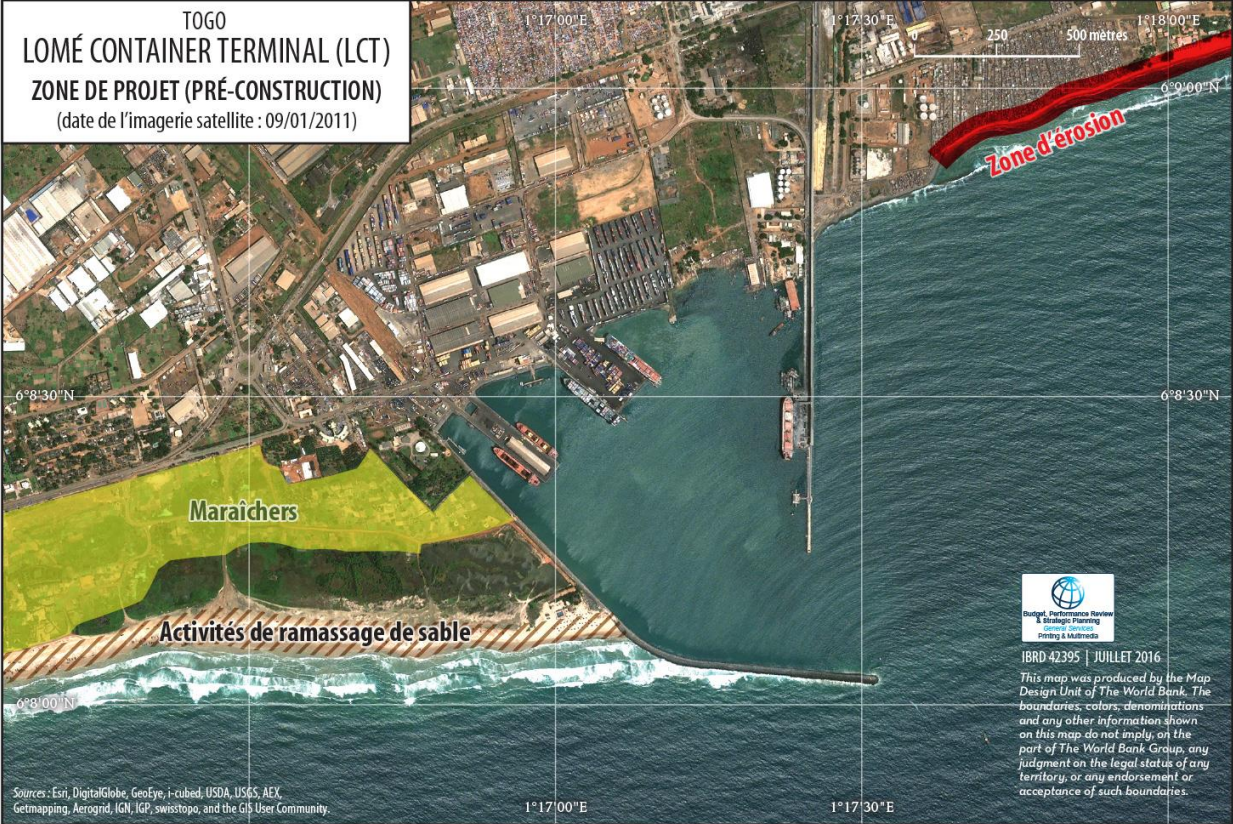
En conclusion, tout en reconnaissant que le projet n'est ni uniquement ni principalement responsable de l'érosion côtière dans la zone située à l'est du port, le CAO constate que des évaluations environnementales et sociales supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer de la conformité aux Critères de performance de la SFI. Dans le cas où des impacts sociaux ou environnementaux sont confirmés par le processus d'évaluation, les Critères de performance recommandent que des mesures soient prises pour atténuer les impacts. Concernant l'implication des communautés, le CAO reconnaît le rôle que peuvent tenir d'autres acteurs que le client de la SFI dans la conduite des consultations auprès des communautés touchées. Néanmoins, la SFI a une obligation résiduelle de veiller à ce que les communautés soient consultées au sujet des impacts du projet dans le respect des conditions énoncées dans les Critères de performance.

Étant données les non-conformités identifiées dans ce rapport, le CAO maintiendra cette investigation ouverte aux fins de suivi et rédigera un rapport de suivi au plus tard un an après la publication de cette enquête. Le CAO surveillera la situation jusqu'à être assuré que la SFI, par les mesures qu'elle aura prises, traite ces situations de non-conformité. Dans le cadre de ce suivi, le CAO examinera et vérifiera notamment si la SFI s'assure que les actions convenues avec le

client relatives aux impacts du projet sur l'érosion côtière, énoncées dans le Plan d'action de février 2016, soient exécutées conformément aux Critères de performance.

Annexe 1 : Cartes du projet





Annexe 2 : Récapitulatif des conclusions du CAO

CONCLUSIONS DU CAO

Analyse de la revue environnementale et sociale du projet réalisée par la SFI

Revue de l'évaluation E&S réalisée par le client :

- La SFI n'a ni tenu compte des « impacts historiques, sociaux ou environnementaux importants » associés au projet, ni « travaillé en collaboration avec son client à la définition de mesures de correction possibles » (Politique 2006, para. 13).
- Les obligations énoncées dans PS1 au sujet de l'évaluation des impacts cumulés s'appliquaient et auraient dû être traitées explicitement dans la revue E&S de la SFI (para. 5).
- La SFI ne s'est pas assurée que l'EIES a fourni « une présentation adéquate, exacte et objective des problématiques, réalisée par des personnes qualifiées et expérimentées » (PS1, para. 7).
- La revue réalisée par la SFI n'a été ni adaptée à la nature et à l'échelle du projet ni proportionnelle au degré de risques et impacts E&S (Politique 2006, para. 13). Le risque d'érosion posé par le projet devait faire l'objet d'une évaluation supplémentaire (Politique 2006, para. 15).

Divulgence d'information et consultation :

- La SFI n'a pas fait en sorte que toutes les communautés « [pouvant] être soumises à des risques ou des impacts négatifs d'un projet » participent à la consultation (PS1, para. 21) ; ce qui aurait inclus les communautés situées dans la zone d'érosion identifiées dans l'EIES.
- La SFI n'a pas fait en sorte que les informations soient diffusées par le client aux communautés potentiellement touchées de manière à remplir les conditions de PS1 ou que la consultation soit « exécuté[e] de façon exhaustive et culturellement appropriée » (paras. 20 et 21).

Plan d'action :

- La SFI ne s'est pas assurée que le Plan d'action convenu avec le client « [décrit] les dispositions à prendre pour mettre en œuvre les différentes mesures d'atténuation ou de correction », notamment leur calendrier de mise en œuvre (PS1, para. 16).
- Étant donné l'absence de consultation auprès des communautés potentiellement touchées et vivant dans la zone d'érosion, la SFI n'a pas vérifié que le client a élaboré un Plan d'action « reflét[ant] les résultats de la consultation sur les risques et impacts négatifs sociaux et environnementaux et les mesures et actions envisagées pour les résoudre. » (*Ibid*).
- La SFI ne s'est pas assurée que le client a divulgué le Plan d'action aux communautés touchées ou que celui-ci comportait une structure permettant de faire des rapports aux communautés touchées (PS1, paras. 16 et 26).

Supervision du projet par la SFI

— Les mesures convenues par la SFI et le client ne garantissent pas que l'analyse de l'impact du projet sur l'érosion remplira les conditions énoncées dans PS1 pour l'évaluation environnementale que doit réaliser le client (paras 4ff).

— Les mesures convenues par la SFI et le client ne mentionnent pas explicitement l'obligation de consultation et de divulgation d'information auprès des communautés situées dans la zone d'érosion (PS1, paras 20ff).

— La SFI n'a pas cherché à s'assurer que le Plan d'action révisé a été préparé après consultation des communautés touchées, ou divulgué à ces communautés. De même, le Plan d'action révisé ne contient pas de mécanisme de soumission de rapports extérieurs (PS1, paras. 16 et 26).

— La SFI a décidé de confier au Gouvernement et au PAL le traitement des préoccupations exprimées par les plaignants, sans toutefois évaluer convenablement leur volonté effective ou aptitude à traiter ces problématiques. En était également absent un cadre de supervision ou de suivi qui aurait permis un retour d'informations indiquant si les préoccupations relatives aux impacts du projet étaient traitées.

— La SFI ne s'est pas assurée que le client a répondu « aux préoccupations des communautés en rapport avec le projet » ou a procédé à une consultation « en continu à mesure que les risques et impacts se [manifestent] », comme l'exige PS1 (paras. 21 et 23). En outre, la SFI n'a fourni aucune orientation qui aurait permis au client de rétablir sa conformité, en vertu de la Politique de durabilité (para. 26).

Annexe 3 : Termes de référence de l'enquête du CAO

8 janvier 2016

[...]

Le processus de conformité du CAO porte sur l'évaluation et la supervision que la SFI ou la MIGA ont exercées sur un investissement, et sur le fait que la SFI ou la MIGA ont, ou n'ont pas, respecté leurs propres dispositions pour s'assurer de la performance environnementale et sociale de leurs investissements. L'enquête du CAO sur l'application des directives ne s'intéresse pas au client de la SFI ou de la MIGA.

Le CAO divulgue les résultats de son enquête sur l'application des directives dans un rapport d'enquête de conformité pour informer le Président et le Conseil d'Administration du Groupe de la Banque Mondiale, les instances dirigeantes de la SFI ou de la MIGA, et le public de ses décisions et de son raisonnement.

[...]

Périmètre de l'enquête de conformité sur l'application des directives

Tel que stipulé dans le rapport d'examen préalable à l'enquête du CAO de novembre 2015, le CAO réalisera une enquête de conformité portant sur l'investissement de la SFI dans le projet du client, au regard des questions soulevées dans la plainte.

Compte tenu du mandat du CAO, l'enquête de conformité du CAO porte sur la SFI, et la manière dont la SFI s'est assurée de la performance environnementale et sociale de son investissement, lors de l'évaluation préalable et durant la supervision.

Le processus d'enquête de conformité sur l'application des directives est décrit dans les Directives Opérationnelles du CAO (mars 2013), et donne la définition pratique suivante d'une enquête, telle qu'adoptée par le CAO :

Une enquête est un processus de vérification systématique et documenté visant à obtenir et à évaluer de manière objective des éléments de preuves permettant de déterminer si, d'un point de vue environnemental et social, les activités menées, les situations, les systèmes de gestion et les informations connexes sont conformes aux critères d'ouverture d'une enquête sur l'application des directives.

L'enquête de conformité examinera si l'investissement de la SFI dans le projet du client a été évalué, structuré et supervisé en conformité avec les politiques, procédures et normes applicables de la SFI. Elle examinera également si la Politique et les Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale et la Politique de divulgation des informations appliquées à ce projet assurent un niveau de protection suffisant.

Dans le cadre de la Politique environnementale et sociale et des Normes et procédures de performance de la SFI, des questions spécifiques se posent quant à l'investissement :

1. L'examen de la consultation communautaire au cours du processus d'EIES effectué par la SFI a-t-il été satisfaisant, en particulier en ce qui concerne les communautés représentées par les plaignants ?
2. La supervision par la SFI du suivi effectué par le client quant au risque d'érosion côtière pendant et après la construction a-t-elle été satisfaisante, en particulier après avoir pris connaissance des préoccupations des plaignants ?

L'enquête sur l'application des directives consiste également à mieux comprendre les causes immédiates et sous-jacentes de toute non-conformité identifiée par le CAO.³¹

[...]

³¹ Les Tdr sont disponibles dans leur intégralité sur le site Web du CAO - <http://goo.gl/MCLHxd>

Annexe 4 : Abréviations et sigles

Sigle	Définition
ANGE	Agence nationale pour la gestion environnementale
CAO	Bureau du Conseiller-médiateur pour l'application des directives (sigle anglais, <i>Compliance Advisor Ombudsman</i>)
PDC	Plan de développement communautaire
E&S	Environnemental(e) et social(e)
HSE	Santé et sécurité environnementales (sigle anglais)
EIES	Étude d'impact environnemental et social
PGES	Plan global de gestion environnementale et sociale
SGES	Système de gestion environnementale et sociale
RRES	Résumé de la revue environnementale et sociale
PEES	Procédures d'évaluation environnementale et sociale
SFI	Société financière internationale
LCT	Lomé Container Terminal
PA	Protocole d'accord
PAL	Port autonome de Lomé
PS	Critères de performance de la SFI (sigle anglais)
PAR	Plan d'action de relocalisation
SEP	Plan d'implication des parties prenantes (sigle anglais)
SESAP	Plan d'action environnementale et sociale complémentaire (sigle anglais)
SPI	Résumé de l'investissement proposé (sigle anglais)
Tdr	Termes de référence

Annexe 5 : Prises de vue pendant la visite du CAO sur le terrain dans les villages situés à l'est du port



Vue du Katanga, à côté du port



Vue de Gbetseogbe, 3 km à l'est du port



Vue de Baquida, 5 km à l'est du port



Exemple de protection domestique à Avépozo, 6 km à l'est du port



Vue de Kossi Agbavi, 15 km à l'est du port



Exemple du travail de protection réalisé par les communautés à Kossi Agbavi