

MECANISME INDEPENDANT D'EXAMEN DES PLAINTES (ICM)

Rapport de l'examen préliminaire

23 janvier 2020

Plainte FMO et DEG 18-001 LCT au sujet de Lomé Container Terminal SA Togo

Steve Gibbons

Arntraud Hartmann

Michael Windfuhr

Membres du Panel d'Experts Indépendants

Destinataires :

FMO, DEG, plaignants, LCT

Le présent rapport est fondé sur les renseignements qui ont été fournis au Panel d'Experts Indépendants (Independent Expert Panel, IEP) par les plaignants, les prêteurs et les autres parties concernées. Ce document ne constitue qu'une source d'information. Il ne constitue en aucun cas un avis juridique ou une conclusion juridique et ne peut être compris en ce sens ; le fournisseur de ces informations ne sera pas tenu responsable de tout dommage direct ou indirect découlant de la confiance accordée aux informations contenues dans ce document. Les opinions et jugements exprimés par le panel n'ont pas pour but de servir de conclusion de faits ou d'évaluation juridique et ne peuvent être invoqués à ce titre devant un tribunal judiciaire. Le contenu de ce document est uniquement destiné à la partie à laquelle il est adressé.

Table des matières

À propos du mécanisme indépendant d'examen des plaintes (ICM)	3
1. Résumé	4
2. La plainte et le contexte	5
2.1. Aperçu de la plainte	5
2.2. Le rapport du CAO	5
3. Gestion de la plainte adressée à la FMO / la DEG.....	6
4. Examen préliminaire de la plainte par le Panel de l'ICM	7
5. Prochaines mesures	8

À propos du mécanisme indépendant d'examen des plaintes (ICM)

Le mécanisme indépendant d'examen des plaintes (ICM) offre aux plaignants un outil pour faciliter la résolution de litiges. Parallèlement, il aide la Netherlands Development Finance Company (FMO), la Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) et PROPARCO à mettre en œuvre et à respecter leurs propres politiques et procédures.

L'ICM est soutenu par un Panel d'Experts Indépendants (IEP). L'IEP est totalement indépendant de la DEG, de la FMO et de PROPARCO. Il examine les plaintes des communautés affectées par les opérations financées par la DEG, la FMO et / ou PROPARCO et décide de la recevabilité d'une plainte. Si une plainte est recevable, l'IEP la traite conformément aux procédures de l'ICM et rend compte du résultat de ce processus.

Pour plus d'informations sur l'ICM, veuillez consulter le

- site web de la DEG : www.deginvest.de/icm
- site web de la FMO : www.fmo.nl/icm
- site web de PROPARCO : www.proparco.fr/icm

1. Résumé

La présente note décrit l'état de la plainte et les mesures qui seront maintenant prises par le mécanisme indépendant d'examen des plaintes de la FMO / DEG (Independent Complaints Mechanism, ci-après ICM) pour la traiter. La présente note résume les conclusions de l'ICM après l'examen préliminaire du cas en vertu du paragraphe 3.2.3 des procédures de l'ICM. Elle réitère également les conclusions du constat de recevabilité d'octobre 2018. En particulier :

- Le fait que le Panel de l'ICM prenne formellement acte des conclusions de l'examen de conformité de l'« Office of the Compliance Advisor Ombudsman » (CAO)¹ concernant cette plainte dans la mesure où elle concerne des mesures prises par la FMO / DEG parallèlement ou conjointement à la Société financière internationale (IFC).
- La conclusion de l'ICM selon laquelle – en conséquence de cette approche – les prochaines mesures de l'ICM devront se concentrer sur les actions des prêteurs depuis la publication des conclusions de l'examen de conformité du CAO en 2016 et la mesure dans laquelle celles-ci permettent de résoudre les problèmes de défaut de conformité en suspens identifiés dans le rapport du CAO.

Le Panel a déterminé que les prochaines mesures relatives à cette plainte sont les suivantes :

- Effectuer une évaluation de la mesure dans laquelle les institutions ont pris des mesures pour combler les lacunes en matière de conformité, identifiées dans le rapport d'enquête sur la conformité du CAO². Pour ce faire, le Panel évaluera / recueillera, entre autres, les informations suivantes : les rapports de suivi et autres informations du CAO concernant les plaintes déposées devant lui ; les informations fournies au Panel par le personnel professionnel de la FMO et de la DEG ; les informations dans le domaine public ou provenant d'autres sources.
- Évaluer la situation apparente sur le terrain par rapport au projet. Pour ce faire, le Panel examinera les éléments suivants : les informations fournies directement par les plaignants en réponse à une demande du panel ; les informations fournies au Panel par le client de la FMO / DEG ; les rapports de suivi des consultants et autres professionnels engagés par le prêteur et son client. Le Panel effectuera également une visite du site du projet au début de 2020.

¹ Le CAO est le mécanisme indépendant de responsabilisation de l'IFC et de la MIGA, les filiales du secteur privé du Groupe de la Banque mondiale.

² http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=232 - http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/ToRforTogoLCTInvestigation-08_Jan2016.pdf

2. La plainte et le contexte

2.1. Aperçu de la plainte

La plainte a été reçue par l'ICM de la FMO et de la DEG le 28 août 2018. La lettre contenant la plainte était datée du 11 juillet 2018. Les plaignants sont une organisation de la société civile dénommée « Collectif des personnes victimes d'érosion côtière » qui représente un certain nombre de membres de communautés qui affirment avoir été négativement affectées par l'érosion côtière et qui vivent à l'est du port.

Les plaignants ont laissé entendre que le projet a accéléré l'érosion de la côte, ce qui a eu des répercussions négatives sur leurs maisons, leurs moyens de subsistance et leurs communautés.

La plainte du Collectif soulève un certain nombre de questions concernant à la fois la due diligence effectuée par la FMO et d'autres institutions financières et la qualité de l'évaluation de l'impact environnemental et social (ESIA). L'ESIA était un document essentiel dans le processus de due diligence. L'ESIA avait noté qu'il y avait une érosion côtière à l'est du port, mais concluait que le projet lui-même n'aurait pas d'impact négatif en termes d'érosion.

La DEG et la FMO financent le projet dans le cadre d'un consortium, où les questions environnementales et sociales relèvent de l'IFC. Le CAO a également reçu deux plaintes relatives au projet, dont l'une est très similaire à celle reçue par la FMO. Le Panel note que dans les cas où d'autres mécanismes de responsabilisation de haut niveau ont déjà reçu une plainte, la clause 3.1.7. de la politique de l'ICM dispose que « l'ICM évaluera au cas par cas la recevabilité de plaintes identiques qui sont déjà en cours de traitement ou qui ont été tranchées par d'autres mécanismes administratifs de haut niveau (membre du réseau des mécanismes indépendants de responsabilisation [Independent Accountability Mechanisms, ci-après IAM]) ou mécanismes de contrôle judiciaire, afin de ne pas entreprendre de travail déjà accompli ou entraver des procédures en cours. »

La plainte contient des remarques générales sur l'impact du projet sur l'érosion et fait spécifiquement référence aux conclusions du CAO dans son examen de conformité. La plainte fait également état de diverses mesures que l'IFC s'est engagée à prendre à la lumière des rapports du CAO.

2.2. Le rapport du CAO

L'une des plaintes du CAO – Togo LCT-01/Lomé – porte sur des questions identiques à celles soulevées dans cette plainte. L'enquête de conformité du CAO – décision datée du 8 août 2016 – a fait un certain nombre de constats de non-conformité spécifiques dans le cadre du projet. Il s'agissait notamment de constats de défaut de conformité sur : PS1 – impacts cumulatifs, analyse insuffisante de l'érosion dans l'ESIA, incapacité à s'assurer que l'ESIA constituait une « présentation adéquate, précise et objective des problèmes, préparée par des personnes qualifiées et expérimentées ». Le CAO a par ailleurs constaté que l'IFC ne s'était pas conformée aux exigences de PS1 en matière de consultation et de divulgation d'informations aux communautés affectées.

Le CAO a également constaté qu'il y avait eu des défauts de conformité dans le cadre d'activités postérieures à l'approbation du projet en raison d'une absence de réponse adéquate ou de consultation des communautés affectées. À cet égard, le CAO a constaté que l'IFC ne s'était pas assurée que le client répondait « aux préoccupations de la communauté au sujet du projet » ou qu'il menait des consultations « de manière continue, à mesure que les risques et les impacts se présentent », conformément aux exigences de PS1. Le CAO a par ailleurs constaté que l'IFC n'avait pas fourni de conseils permettant la remise en conformité du client, conformément à la Politique de durabilité.

Le CAO a par la suite publié deux rapports de suivi, dont le plus récent a été publié en avril 2019. Le CAO prévoit de publier son prochain rapport de suivi au plus tard en avril 2020.

En ce qui concerne le suivi de la plainte, le CAO déclare ce qui suit :

L'IFC a fait état d'un certain nombre de mesures prises et / ou proposées en réponse à l'enquête du CAO sur son investissement dans le LCT. Au niveau des politiques, des pratiques, des procédures et des connaissances, le premier rapport de suivi du CAO (mars 2018) a reconnu les changements positifs initiés par l'IFC.

Au niveau des projets, le CAO reconnaît les efforts déployés par l'IFC pour dialoguer avec les plaignants et répondre à leurs préoccupations depuis la publication de l'enquête du CAO en octobre 2016. Tout en notant des retards importants de mise en œuvre, depuis le premier rapport de suivi du CAO, les mesures proposées sont accueillies favorablement et le CAO est encouragé par les progrès réalisés à cet égard au début de 2019. La commande d'un audit environnemental comprenant un volet sur l'érosion côtière, ainsi que le lancement d'une étude sur la contribution de différents projets d'infrastructure à l'érosion côtière, qui envisagent tous deux des consultations avec les communautés côtières, sont des mesures positives en vue de la remise en conformité du projet.

Le CAO déclare qu'il maintiendra l'enquête ouverte, pour assurer son suivi. Il prévoit aussi de publier un rapport de suivi au plus tard en avril 2020. Avant de clore ce processus de suivi, le CAO compte examiner les études supplémentaires commandées par l'IFC et son client, conjointement aux mesures correctives, le cas échéant, en fonction des résultats de l'audit et de l'étude.

3. Gestion de la plainte adressée à la FMO / la DEG

Suite à la réception de la plainte, les mesures suivantes ont été prises par l'ICM:

- La plainte a été déclarée recevable en octobre 2018, sous réserve d'un examen plus approfondi du chevauchement avec la plainte déposée devant le CAO.
- Fin février / mars 2019, le membre du Panel chargé de prendre en charge le cas a examiné les divers documents. Il a également eu un entretien avec le secrétariat de l'ICM, ainsi qu'avec l'équipe en charge de l'opération chez FMO.
- En avril 2019, le Panel de l'ICM a discuté de la meilleure approche à adopter dans cette affaire, compte tenu du chevauchement avec une plainte presque identique déposée

devant le CAO, à la lumière des résultats de l'examen des documents et de l'analyse initiale du dossier.

- En juin 2019, le Panel de l'ICM a rencontré les spécialistes techniques de la FMO, qui ont dirigé la due diligence et assuré le suivi du projet, pour chercher à comprendre dans quelle mesure il y avait des divergences ou des activités supplémentaires par rapport à celles menées par l'IFC.

4. Examen préliminaire de la plainte par le Panel de l'ICM

Sur la base d'une analyse des nombreux documents fournis à l'ICM par la FMO et la DEG, ainsi que d'un entretien avec l'équipe de la FMO en charge de l'opération et les spécialistes des questions environnementales et sociales travaillant sur le projet, on peut résumer ce qui suit :

- La FMO / la DEG ont entamé l'évaluation du projet plus tard que l'IFC.
- L'IFC a pris la direction des opérations, tant sur le plan financier qu'en termes d'environnement et de sécurité.
- À presque toutes les étapes initiales, la FMO / la DEG se sont alignées sur l'IFC, si l'on considère leur opinion sur l'évaluation des rapports, les actions des clients, etc. aux fins de la due diligence relative aux normes de performance de l'IFC.
- Au fil du temps, une partie de la due diligence et, en particulier, du suivi a également inclus le personnel de la FMO / la DEG. Il s'avère que l'approche a parfois consisté à convenir d'une réponse et d'une évaluation communes, ou de suivre l'évaluation de l'IFC ; les deux institutions parvenant parfois à leur propre opinion. Cette question sera étudiée plus avant.
- À plusieurs reprises, la FMO / la DEG ont posé des questions supplémentaires dans le cadre de conversations entre équipes pour vérifier les informations. Mais cela s'inscrivait dans le cadre de cette approche commune et n'a en rien fait sortir la due diligence du champ d'activité de l'institution responsable, l'IFC.

En ce qui concerne la clause 3.1.7. de la politique de l'ICM, le Panel a décidé, à l'étape de la recevabilité, que les principaux critères qui s'appliquent en l'espèce sont les suivants :

- L'objet de la plainte est identique à celui de Togo LCT-01/Lomé, le cas porté devant le CAO.
- L'approche de l'application des normes de performance était commune à la FMO, la DEG et à l'IFC.
- L'objet de la plainte en termes d'évaluation et de mise en œuvre de projet et la due diligence commune ont déjà été tranchés par un mécanisme administratif de haut niveau, membre du réseau de mécanismes indépendants de responsabilisation – le CAO – jusqu'en août 2016.

- Il n'existe pas de politique supplémentaire, à laquelle les plaignants allégueraient que la FMO / la DEG auraient dû adhérer, en sus des politiques qu'elles partagent avec l'IFC.
- Les constats de défaut de conformité du CAO sont clairs et importants. Le Panel de l'ICM estime qu'il serait inapproprié de les réouvrir ou de les réexaminer.

L'ICM prend formellement acte des conclusions de l'examen de conformité par le CAO en août 2016 et ne réouvrira ni ne reconsidérera aucune de ces conclusions. Il s'agit de conclusions dégagées par un autre « mécanisme administratif de haut niveau (membre du réseau des mécanismes indépendants de responsabilisation [IAM]) ou mécanisme de contrôle judiciaire » ; les réouvrir ou les remettre en question reviendrait à « entreprendre un travail déjà effectué ou entraverait les procédures en cours ».

5. Prochaines mesures

Sur la base de ces conclusions, le Panel de l'ICM propose de faire avancer cette plainte de la manière suivante :

- L'ICM procédera à un examen de conformité en vertu du paragraphe 3.2.4 de ses procédures. Cet examen de conformité évaluera : (i) l'état actuel des défauts de conformité et les préjudices connexes ; (ii) uniquement l'état des actions ou omissions depuis la publication du rapport du CAO en 2016 ; (iii) si une due diligence adéquate a été effectuée par la FMO / la DEG pour s'assurer que des progrès suffisants sont en cours pour que ce projet parvienne au statut de conformité intégrale et remédier à tout préjudice indirect. Ce faisant, le Panel évaluera les activités de suivi menées par l'IFC et le CAO, ainsi que les activités supplémentaires menées par la FMO / la DEG.
- L'ICM prendra contact avec les plaignants pour tenter de comprendre les développements qui se sont produits de leur point de vue depuis août 2016. L'ICM se rendra également à Lomé pour voir le projet et rencontrer les plaignants, afin de comprendre l'état actuel du projet et les défauts de conformité identifiés dans le rapport du CAO.
- L'ICM sera également en liaison étroite avec le CAO et l'IFC pour veiller à ce que les mesures qu'il prend soient conformes aux processus de supervision de l'IFC et au processus de suivi que le CAO est en train d'entreprendre, et ne les compromettent pas. L'ICM prendra dûment note des rapports et du processus de suivi du CAO afin d'éviter les efforts inutiles.