

26 Septembre 2016

M. Osvaldo L. Gratacós
Conseiller-ombudsman
Société Financière Internationale (IFC)
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, DC 20433

Objet : Réponse de la direction d'IFC au rapport d'enquête du CAO dans le cadre de l'investissement d'IFC dans le terminal à conteneurs de Lomé (Togo) (Projet n° 29197)

Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité d'examiner le rapport d'enquête du CAO sur la performance d'IFC dans le cadre de son investissement dans le terminal à conteneurs de Lomé (LCT) (le « Projet »), de même que la plainte selon laquelle la construction d'un épi dans le port de Lomé (Togo) aurait accéléré l'érosion côtière à l'est de ce port, et de nous offrir la possibilité de répondre aux arguments présentés.

L'érosion du littoral constitue un défi complexe pour le Togo depuis plusieurs décennies – qui menace les populations côtières et exige la poursuite d'une action collective par diverses parties prenantes. L'étude d'impact environnemental et social (EIES) n'a pas établi que la construction de l'épi pouvait avoir des effets préjudiciables, et rien n'indique que le Projet a eu de tels impacts. L'IFC partage l'avis du CAO selon lequel les populations locales auraient pu être consultées sur les questions d'érosion et les solutions qui auraient pu être envisagées étant donné que la possibilité que la construction de l'épi provoque une érosion mineure pendant une période de courte durée n'était pas totalement exclue, même si ces effets ne devaient pas se matérialiser.

L'IFC n'accepte pas l'hypothèse du CAO selon laquelle il existe un *lien de cause à effet* entre le Projet et l'érosion. Aucun lien de cette nature n'a été établi, que ce soit dans le cadre de l'EIES effectuée au titre du Projet, ou dans les rapports techniques indépendants réalisés par la suite à la demande d'IFC ou du CAO. Nous avons donc un avis différent de celui du CAO quant aux obligations qui peuvent incomber au Projet en vertu de la Norme de Performance 1 au regard des impacts de l'érosion à ce stade.

L'IFC apprécie à leur juste valeur les bonnes pratiques internationales recensées en ce domaine dans les rapports techniques d'IFC et du CAO en ce qui concerne la prévision de l'érosion côtière due à la construction de ports. L'IFC note que ces pratiques ne sont pas présentées de manière suffisamment détaillée dans les Directives environnementales, sanitaires et sécuritaires (EHS) de 2007 pour les ports et les terminaux et elle a l'intention d'inclure une nouvelle section sur l'érosion côtière dans la prochaine révision de cette directive, qui sera établie sur la base des enseignements tirés de différents projets, parmi lesquels celui mené au Togo. Les conclusions du CAO font également ressortir le fait que la modélisation et la gestion des processus côtiers sont des domaines extrêmement spécialisés et que l'IFC doit se doter de meilleurs moyens pour procéder à des examens détaillés des études de modélisation, si nécessaire. Nous procédons actuellement à la sélection d'experts consultants pouvant fournir des conseils à l'IFC en ce domaine.

Enfin, l'IFC s'accorde avec le CAO à reconnaître l'importance d'un dialogue avec de multiples parties prenantes et de la coordination des efforts entre les entités pertinentes – notamment les institutions financières, les autorités publiques, les populations touchées, LCT, le Port Autonome de Lomé (PAL) et les experts techniques – dans le domaine de l'érosion côtière de manière à trouver des solutions inscrites dans la durée et fournir aux populations locales des informations exactes. Bien qu'il n'incombe pas à LCT de mener de telles discussions, l'IFC et son client sont déterminés à participer à un processus associant diverses parties prenantes pour trouver des solutions au problème de l'érosion du littoral. L'IFC continuera de collaborer avec LCT aux travaux qu'il poursuit avec des instituts universitaires pour promouvoir la recherche en ce domaine et concevoir des plans d'identification des sites qui se prêtent le mieux au dépôt des déblais de dragages pour atténuer les pertes de sable des plages, notamment celles qui se trouvent à l'est du port et qui font l'objet des préoccupations des plaignants. Étant donné que le dépôt des déblais de dragages peut avoir des répercussions locales sur les pêcheurs et d'autres habitants de la côte, l'IFC compte que des consultations adéquates seront tenues avec ces parties prenantes dans le cadre des travaux de recherche, et que les résultats de ces consultations seront communiqués au public sous une forme accessible aux populations vivant à l'est du port.

Plusieurs autres initiatives sont actuellement consacrées à ce problème plus général. Nous croyons savoir que la Banque Mondiale a obtenu des financements au titre d'un programme de résilience côtière couvrant le Togo, qui en est toutefois encore à un stade très préliminaire. La Banque Africaine de Développement a également demandé que soit réalisé un projet visant à renforcer la résilience climatique des infrastructures dans les zones côtières du Togo. Ces efforts contribueront largement à la recherche de solutions durables et de vaste portée. L'IFC fera appel au pouvoir de mobilisation du Groupe de la Banque Mondiale pour tenter d'associer toutes les parties prenantes à l'examen de cette importante question pour le Togo.

L'IFC continuera de collaborer avec le client pour s'assurer que les obligations qui lui incombent aux termes des Normes de performance sont remplies, et elle apprécie l'intérêt porté par le CAO à cet investissement. Nous attendons avec intérêt de poursuivre le dialogue en ce domaine.

Des réponses plus détaillées sur les points techniques importants soulevés dans le rapport du CAO sont présentées à l'annexe 1.

Veillez agréer, Monsieur, nos salutations respectueuses

Dimitris Tsitsiragos
Vice-président
Services mondiaux aux clients

Ethiopis Tafara
Conseiller juridique et Vice-président,
Risque institutionnel et viabilité

Note : Nous vous prions de bien vouloir vous rapporter à la version anglaise de ce document, qui constitue la réponse officielle et signée de la direction d'IFC.

Note : Please refer to the English version as the official and signed IFC Management Response.

Annexe 1

Conclusion de l'examen technique indépendant de l'IFC

Pour avoir l'avis d'une tierce partie indépendante sur la plainte et sur l'impact que pourrait avoir le projet sur l'érosion côtière, l'IFC a commandé son propre rapport technique en juillet 2016, qui a été préparé par un bureau d'études reconnu au plan international et ayant une connaissance directe du port et de la côte du Togo.

Ce rapport est affiché sur le portail d'information de l'IFC à l'adresse :

<http://ifcextapps.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcdba85257a8b0075079d/e55ba4d9868bb23f8525783f007b8c0b?opendocument>

Le rapport note deux raisons permettant de conclure que l'épi et le projet n'ont pas contribué à l'érosion : l'existence d'une barrière physique entre la zone d'accrétion côtière à l'ouest du port et la zone d'érosion côtière à l'est de ce dernier, et les données sur les taux d'érosion du littoral avant et après la construction de l'épi.

En ce qui concerne l'obstacle physique, les consultants indiquent que la zone d'accrétion et la zone d'érosion sont deux systèmes distincts séparés par le brise-lames principal et le chenal du port. Le brise-lames, en fait, accumule les sédiments et réoriente la dérive littorale ouest-est vers le chenal de navigation, qui joue le rôle de piège et recueille pratiquement tous les sédiments se déplaçant d'ouest en est¹. L'impact que l'épi pourrait avoir sur le transport des sédiments d'ouest serait éliminé par le dépôt des sédiments dans le chenal. Ces sédiments doivent être dragués et les matériaux déposés en un autre lieu. La solution au problème de l'érosion pourrait donc fondamentalement dépendre du transfert de matériaux d'un système à un autre, essentiellement par le contournement des sables accumulés à l'ouest, mais aussi peut-être par le dépôt des sédiments dragués par suite de l'entretien du chenal. Les deux options pourraient être bonifiées en construisant de courts épis le long des plages situées à l'est du port.

En ce qui concerne les taux d'érosion enregistrés avant et après la construction de l'épi, selon les consultants indépendants recrutés par l'IFC, les récentes données et analyses concernant la modification de la côte à l'est du port n'indiquent aucun recul plus marqué de la côte entre la période 2013-2015 et les périodes antérieures (2002-2013 et 1988-2002/2007), sauf dans la zone sensible à l'érosion de Baguida².

Ces conclusions cadrent avec les observations des consultants techniques du CAO qui n'ont pas formulé d'avis sur le fait que le projet aurait intensifié l'érosion de la côte à l'est du port.

Le rapport du CAO (p. 22) mentionne également un rapport de 2013 sur les mesures de prévention de l'érosion du littoral commandé par le ministère de l'Environnement et préparé par le même bureau d'études que celui qui a réalisé l'EIES du projet. Ce rapport de 2013 note, à juste titre, que

¹ En termes plus techniques, le chenal constitue un piège parce qu'il est plus profond que la profondeur à laquelle l'énergie des vagues qui assurent le transport des sédiments côtiers devient nulle. Autrement dit, l'énergie des vagues n'atteint pas le fond du chenal et ne peut donc pas transporter de sédiments le long de la côte.

² Selon le rapport de 2013 (p. 13) commandé par le ministère de l'Environnement, ce point chaud existe à Baguida en raison de l'écart entre les récifs qui protègent la côte. Baguida se trouve à 9 km à l'est du port.

l'épi aurait arrêté temporairement le transit littoral jusqu'à ce qu'une plage s'établisse à sa base, après quoi le transport de sédiment reprendrait. Il fait toutefois ensuite valoir, sans s'appuyer sur des données empiriques ou sur les résultats de modèles, que l'épi a par conséquent accéléré le taux d'érosion à l'est du port. Comme nous l'avons indiqué, le chenal de navigation devrait piéger tous les sédiments et rendre tout argument d'arrêt du transit littoral sans objet.

L'EIES (p. 149) note que les autorités ont permis d'extraire du sable à l'ouest du port pour ralentir l'entrée de sédiment dans le chenal, et par conséquent réduire le coût des opérations de dragage. Il est expliqué, dans l'examen technique de l'IFC, que l'épi a été construit pour aider le Port of Lomé, parce que les opérations d'extraction de sable ne suffisaient pas à empêcher les sédiments d'entrer dans le port de sorte qu'il était nécessaire de procéder à son dragage. L'EIES explique que l'épi n'accroît pas l'érosion côtière parce qu'il remplace les extracteurs de sable³, dont les activités ont été interrompues pour des motifs environnementaux autres que l'érosion. L'épi aura permis d'extraire des déblais du système pendant une courte période suivant sa construction, mais il réduit à présent la quantité de sédiments entrant directement dans le port.

L'EIES (p. 199) recommande de déposer les sédiments dragués dans le port et dans le chenal à l'est du port. Elle note que la question plus générale de l'érosion du littoral togolais sort du cadre du projet. Elle explique que cette recommandation a pour objet de remédier à l'érosion côtière dans son ensemble et non pas à un impact particulier du projet lui-même.

Sur la base de ces informations, l'IFC propose que toute nouvelle étude, modélisation physique et numérique ou consultation des parties prenantes porte sur la conception de mesures d'atténuation de l'érosion en général et sur le dépôt des matériaux de dragage à l'est du port.

Responsabilité

En ce qui concerne la détermination de l'entité responsable de l'évaluation et des consultations concernant le transfert susmentionné des déblais résultant du dragage du chenal à l'est du port, LCT n'est ni l'exploitant du port ni le responsable des opérations de dragage et de dépôt des sédiments. Ces fonctions sont l'ultime responsabilité du Port autonome de Lomé (PAL). Les autorités togolaises ont demandé à LCT (et à l'IFC) de laisser au PAL le soin de procéder aux consultations, et LCT n'a qu'un contrôle et une influence limités sur les activités du PAL. Nous estimons par conséquent que la conception et l'application des mesures d'atténuation visant à remédier à l'érosion du littoral à l'est, et les activités de consultation connexes, doivent être menées par le PAL.

³ Les conseillers techniques du CAO recommandent d'utiliser un modèle à une seule dimension pour étudier l'érosion de la côte. Ce modèle produit un unique taux de transfert des sédiments (J.W. Kamphuis. 2010, Introduction to Coastal Engineering and Management. London: World Scientific, p. 371). Il présente également une équation de conservation de la masse de sable. De fait, l'évaluation des consultants suit une démarche d'équilibre de la masse sableuse qui est quantitatif, mais n'est pas modélisée.

Performance de l'IFC durant l'évaluation

Identification de l'érosion côtière en tant que risque environnemental et social

L'EIES note (p. 149) que le Projet ne devrait pas avoir d'impact notable sur l'érosion de la côte, ce qui s'est vérifié par la suite. Selon notre jugement professionnel, sur la base des informations disponibles à l'époque, l'IFC est parvenue de manière raisonnable à la conclusion que le projet ne devait pas avoir d'effet d'érosion négatif.

IFC note toutefois les bonnes pratiques internationales en vigueur mentionnées dans le rapport technique du CAO et dans le propre rapport technique de l'IFC, qui permettent de prévoir l'érosion du littoral résultant de la construction d'un port. L'IFC note que ces pratiques ne sont pas présentées de manière suffisamment détaillée dans les Directives environnementales, sanitaires et sécuritaires (EHS) de 2007 pour les ports et les terminaux et elle a l'intention d'inclure une nouvelle section sur l'érosion côtière dans la prochaine révision de cette directive, qui sera établie sur la base des enseignements tirés de différents projets, parmi lesquels celui mené au Togo⁴.

Consultations

IFC admet l'observation du CAO selon laquelle, durant l'évaluation, des consultations auraient dû être organisées avec certaines populations locales situées à l'est du port parce que, comme l'indique à juste titre le CAO, l'EIES fait valoir que « *Pendant la phase initiale subséquentement à l'extension de l'épi, un léger renforcement de l'érosion ne peut pas être exclu* »⁵. Étant donné, toutefois, que l'EIES ne faisait, de manière plus générale, état d'aucun effet préjudiciable de la construction de l'épi, l'IFC est alors parvenu à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire de fournir aux parties prenantes vivant à l'est du port de plus amples informations que celles communiquées à l'ensemble de la population togolaise. Cette hypothèse s'est révélée correcte.

Compétence du bureau d'études

En ce qui concerne la conclusion que l'IFC ne s'est pas conformé aux prescriptions de la Norme de performance 1 qui dispose que l'évaluation environnementale et sociale doit être préparée par des « professionnels qualifiés et chevronnés » l'IFC avait raisonnablement lieu de penser que le bureau d'études possédait les qualifications et l'expérience requises. Le bureau d'études qui a préparé l'EIES est le cabinet initialement engagé pour le Port de Lomé, qui avait correctement prévu les impacts du port sur l'érosion du littoral. Ce même bureau a été impliqué dans toutes les modifications apportées au port depuis sa construction. À notre avis, cette expérience indique manifestement que le choix du bureau d'études était pertinent.

⁴ <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ec175913-af6c-4daa-a9fb-8b917e5f5b/Ports+Harbors+and+Terminals+EHS+Guideline+-+Draft+for+2nd+consultation.pdf?MOD=AJPERES>

⁵ Extrait de l'EIES.

Performance de l'IFC durant la supervision

Temps de réponse

Quelques semaines se sont écoulées entre le moment où l'IFC a répondu aux premières lettres de plainte et la réception de ces dernières à la fin de septembre 2014, et non pas deux ans comme le note le CAO. Une première réunion a été organisée par les prêteurs au début d'octobre 2014 pour examiner la question et décider des mesures à prendre, après quoi des lettres ont été envoyées aux plaignants et aux autorités locales. Une série de réunions a été organisée avec les autorités locales et les autorités portuaires ainsi que la Banque mondiale en novembre 2014. De nombreuses réunions ainsi que quatre visites de supervision (effectuées par l'IFC et par des experts indépendants) ont eu lieu dans le courant de 2015 et de 2016. Des réunions ont également été consacrées à l'examen de nouveaux termes de référence pour l'EIES au cas où l'épi serait prolongé, de manière à inclure une solide évaluation des risques d'érosion du littoral et convenir d'un protocole d'accord avec le Centre de gestion intégrée du littoral (Université de Lomé). Ces mesures ont été convenues avec le client et incluses dans le Plan d'action environnemental et social révisé de février 2016.

Protocole d'accord

Le CAO note que l'accord conclu entre le client et un institut universitaire pour financer des travaux de recherche sur l'érosion du littoral ne garantit pas dans une mesure suffisante que l'analyse répondra aux critères d'évaluation environnementale du client conformément à la Norme de performance 1. Comme tous les protocoles d'accord, ce document est un cadre de collaboration, et des informations détaillées sur les études seront soumises pour commentaires par l'IFC en temps opportun. L'IFC convient toutefois qu'un calendrier précis devrait être établi pour la réalisation des travaux proposés.

PAES

Le CAO indique également que l'IFC n'a pas cherché à obtenir « l'assurance » que le plan d'action environnemental et social (PAES) révisé a été établi à la suite de consultations avec les populations touchées ou communiqué à ces dernières comme l'exige la Norme de performance 1. Conformément aux procédures d'examen environnemental et social de l'IFC, un PAES supplémentaire fait l'objet d'un examen interne et doit être accepté par l'IFC et le client. Il n'existe actuellement aucune obligation de procéder à des consultations préalables avec les populations touchées.