

## **Grands Projets de Transport et Impacts Locaux. Le Panel d'Inspection de la Banque mondiale, outil de bonne gouvernance et de responsabilisation institutionnelle ?**

Jean-Roger MERCIER, ingénieur conseil, Cyberoustal, Louis-Philippe MOUSSEAU, Banque Africaine de Développement, environnementaliste et Hedwige JULLIEN, docteur en démographie, Cyberoustal

Cet article vise à analyser les leçons apprises à partir des plaintes instruites par le Panel d'Inspection de la Banque mondiale (BM) dans le secteur des transports et présente le défi de l'applicabilité de ces leçons aux grands projets de transport financés par d'autres organismes multilatéraux, notamment la Banque africaine de développement (BafD), qui vient d'opérationnaliser un mécanisme comparable.

Le Panel d'Inspection de la BM est un organisme, indépendant du cadre de gestion de l'institution, dirigé directement et uniquement par son Conseil d'administration (CA), lequel représente les quelque 185 états membres.

Le Panel d'inspection a été créé en 1993 après une longue et intensive consultation avec la société civile. Cette création a permis à des personnes s'estimant potentiellement ou réellement lésées ou menacées par un projet financé par la Banque mondiale d'avoir un recours officiel contre l'institution, notamment eu égard à la mise en œuvre de ses politiques et procédures. Le Panel d'Inspection, organe au fonctionnement très codifié et nécessairement complexe, a permis d'accroître l'imputabilité de la Banque mondiale vis-à-vis de ces politiques et procédures, tout en mettant à la disposition des plaignants un mécanisme transparent de recueil et d'instruction des plaintes. Le PI a également permis de mettre à jour des interprétations diverses, voire des politiques et procédures de la Banque mondiale, voire des contradictions dans leur essence même, catalysant ainsi une reformulation de ces instruments et une réforme corporative en matière de consultation de la société civile lors de l'élaboration des politiques et des procédures.

### **Objectifs de la recherche**

Ils étaient essentiellement de :

- Distiller les leçons apprises des cas du Panel d'Inspection, en particulier de ceux relatifs aux grands projets de transports,
- Réfléchir à l'applicabilité de ces leçons apprises à d'autres grandes opérations de transport, notamment celles financées par la Banque Africaine de Développement (BAfD)
- Plus généralement réfléchir à l'application des leçons apprises à la responsabilisation sociétale des intervenants du secteur des transports et de la société civile.

### **Méthodologie suivie**

Les rapports publiquement disponibles du Panel d'Inspection de la Banque mondiale ont été consultés et analysés. Sur les 46 plaintes effectuées auprès du Panel d'Inspection de sa création en 1993 jusqu'à la dernière plainte effectivement enregistrée au moment de la présente recherche (Électricité Albanie en 2007), six ont été identifiées comme étant particulièrement pertinentes, soit parce qu'elles concernaient des projets routiers, soit parce qu'elles traitaient de projets routiers par le biais de composantes de projets ou de compensation des impacts négatifs de projets antérieurs. Ces six projets sont présentés plus complètement dans la partie suivante.

Pour chaque projet, et en fonction des stades auxquelles les plaintes correspondantes ont été traitées, les documents pertinents disponibles sur le site Internet du Panel d'Inspection ont été consultés et analysés, afin de faire ressortir les similarités et les différences entre les traitements par les divers intervenants (schématiquement Plaignants, Panel et Management de la Banque mondiale) des impacts des aspects routiers des projets étudiés.

Les conclusions de cette analyse ont été discutées entre les auteurs de la présente communication et font partie des “recommandations et conclusions” ci-après.

### Univers de projets analysés

Ce sont les six projets suivants:

<b>Projet</b>	<b>Pays</b>
Barrage hydro-électrique Arun III	Népal
Jamuna Bridge (Pont sur la Jamuna)	Bangla Desh
Projet pétrolier Tchad	Cameroun et Tchad
Transport Urbain Mumbai	Inde
Infrastructure Routière de Santa Fé	Argentine
Gestion des Ressources Naturelles Rondonia	Brésil

Ce sont des projets de grande ampleur, au sein desquels les prêts de la Banque mondiale ne constituent qu'une partie, parfois faible, des financements. Les prêts correspondants de la Banque mondiale vont de 30 à 540 millions de dollars environ, les montants totaux des travaux financés étant bien supérieurs (jusqu'à plus de 4.000 millions d'US \$ pour le projet pétrolier du Tchad).

### La Banque mondiale

Cet organisme souvent peu ou mal connu a été créé juste après la 2ème Guerre mondiale. Il est dirigé par les Gouverneurs de chacun des quelque 185 pays membres qui se font représenter par un **Conseil d'Administration** (CA), lequel approuve chaque prêt/prêt/crédit/don. Le **droit de vote** de chaque pays est proportionnel aux parts du capital souscrit.

La Banque mondiale a environ **1 500** opérations en cours dans une centaine de pays emprunteurs et prête environ 20 milliards de dollars supplémentaires chaque année (environ **un quart** de l'Aide Officielle au Développement).

### Modus Operandi du Conseil d'Administration

Le CA est présidé par le Président de la Banque mondiale qui dirige également le personnel (« La Direction »). Le CA fonctionne, en dehors de ses sessions plénières, souvent quotidiennes, en commissions et autres sous-groupes (ex. Comité d'Éthique). Il gère un Groupe d'Évaluation Indépendant (GEI) et le Panel d'Inspection.

Ce dernier est opérationnel depuis 1994 et composé de trois « sages » permanents exerçant leurs fonctions pour une période de 5 ans en moyenne, et le Panel a uniquement une fonction de recours<sup>1</sup>. Ce Panel ne reçoit ses directives que du Conseil d'Administration et est donc totalement indépendant de la Direction de la Banque mondiale. Le Panel a largement contribué à la création d'émules dans les banques régionales de développement et dans certains organismes (ex. Japanese Bank for International Cooperation). Lorsqu'un projet financé par la Banque mondiale, dans quelque pays et quelque secteur que ce soit, est susceptible de porter atteinte à des droits privés, les victimes putatives ont toute liberté pour demander l'assistance du Panel pour faire respecter leurs droits en envoyant une plainte écrite.

Lorsque le Panel reçoit une plainte, il est tenu de l'enregistrer, puis de statuer sur son éligibilité. L'éligibilité de la plainte est jugée sur la base de six critères statutaires (voir encadré) et la Direction de la BM doit fournir une « Réponse » documentée à la plainte sous 21 jours ouvrables. Si la plainte est éligible, le PI propose au CA une investigation complémentaire. Si le CA accepte la recommandation du PI, l'investigation de terrain a lieu. Suite au rapport final du PI, la Direction fournit un « Rapport », sous

---

1 La Société Financière Internationale, elle, a un mécanisme de recours et de médiation.

21 jours, présentant son plan d'action pour mettre en place les recommandations du PI. Tous les rapports (Panel et Direction) sont publiés sur un site accessible à tout un chacun ayant une connexion Internet.

#### Critères Techniques du Panel d'Inspection

- Les Plaignants doivent être au nombre minimum de deux, partager des préoccupations ou des intérêts communs et résider dans le pays emprunteur
- Les Plaignants doivent affirmer qu'il y a eu violation grave des politiques de la Banque entraînant des dommages [ou risques de dommages]
- Les Plaignants doivent affirmer que les problèmes en question ont été portés à l'attention de la Direction et, qu'à leurs yeux, cette dernière n'a pas réussi à leur fournir une réponse satisfaisante
- L'objet de la Demande ne doit pas avoir trait à la passation de marchés
- Le prêt doit encore être en vigueur, avec moins de 95% décaissés
- Si le Panel a précédemment fait une recommandation sur le sujet .., la Demande doit affirmer qu'il existe des preuves ou des faits nouveaux dont nul n'avait connaissance au moment de la Demande antérieure

### Résultats Principaux de la Recherche sur les Projets Analysés

#### Le Projet Pétrolier Tchad :

C'est à l'heure actuelle le plus grand projet d'investissement en Afrique Sub-saharienne (US\$ 4,2 milliards); il est conduit par un Consortium pétrolier américano-malais. Approuvé en 2000 par la BM, il a commencé par une phase de construction des 300 puits pétroliers et de 1 000 km d'oléoduc qui, fait remarquable, s'est achevée 18 mois avant les prévisions et sans accident mortel. Par contre, la partie «Renforcement des capacités locales publiques» a connu un fort retard par rapport aux prévisions et engagements initiaux et, par conséquent, un retard considérable et très handicapant par rapport au calendrier de la composante construction.

À l'heure actuelle, la situation politique encore très instable au Tchad, notamment à cause de la guerre civile Soudanaise et de sa conséquence pour tous les voisins de ce dernier, mais aussi à cause de la lutte pour l'utilisation de la manne pétrolière. Deux plaintes ont été enregistrées (Tchad 2001 et Cameroun 2002). Les plaintes faisaient état de 13 violations prétendues de politiques (dont 7 de politiques environnementales ou sociales). Les violations n'ont été confirmées par le PI que pour 3 politiques (évaluations environnementales, évaluation économique et diffusion de l'information). En ce qui concerne les indemnités versées par le consortium pour déplacements involontaires ou pour pertes de cultures, elles ont été jugées satisfaisantes par le Panel. Il reste à l'évidence quelques problèmes résiduels (par exemple une petite marée noire au débouché de l'oléoduc dans la zone balnéaire de Kribi au Cameroun).

#### Les 5 autres projets :

- Arun Népal : Violations confirmées par le PI pour 6 politiques, dont celles ayant trait à l'Évaluation environnementale, aux Populations autochtones et au Déplacement involontaire de personnes. Le projet a été retiré du CA par Jim Wolfensohn, alors Président de la Banque mondiale.
- Pont Jamuna : Violations confirmées pour 2 politiques (Évaluation environnementale et Déplacement involontaire), mais il n'y a pas eu d'investigation sur le terrain. Lors de la présentation du rapport d'éligibilité au CA, le plan de redressement proposé par la Direction a été adopté;

- Transport Urbain Mumbai : violations confirmées de 7 politiques, dont celles sur l'Évaluation environnementale et le Déplacement involontaire<sup>2</sup>
- Brésil Rondônia : le PI a exprimé des doutes sur les 12 politiques citées dans la plainte. Le CA a préféré continuer l'opération avec correctifs.
- Argentine Santa Fé: violations confirmées sur 2 politiques (Évaluations environnementales et Déplacement involontaire).

Voici, à titre d'exemple, les éléments de non-conformité auxquels le Panel a conclu dans le cas du projet Arun III.

<b>Populations Autochtones</b>	Absence d'un Plan des Populations Autochtones tel que requis par la Directive.
<b>Déplacement involontaire</b>	La nouvelle route (retenue finalement) n'a pas fait l'objet d'un plan adéquat de déplacement. C'est l'ancienne route (abandonnée) qui avait été étudiée avant l'évaluation du projet. Tous les maux découlent de cette absence de prise en compte de la « vraie » route.
<b>Diffusion de l'information</b>	Diffusion de l'information OK à Washington DC. Diffusion déficiente localement.
<b>Évaluation économique des projets</b>	Manque d'analyse d'alternatives Manque d'analyse de risques (mais cette dernière n'est pas explicitement requise dans la politique).

### **Vue d'ensemble**

Sur les six cas « transport » : des violations ont été confirmées dans 5 cas sur 6 pour la politique de diffusion de l'information (le plus souvent insuffisance de diffusion locale). Sur l'ensemble des projets ayant fait l'objet d'une plainte depuis 1994, les politiques environnementales et sociales sont les plus souvent citées et violées, aux côtés de celles de diffusion de l'information et de supervision des projets.

### **Observations Générales**

- De 2 plaintes en moyenne par an au début du fonctionnement du PI (1994-1998), on est passé à 4 plaintes/an depuis début 2005<sup>3</sup>
- Pratiquement toutes les plaintes ont trait à des projets en cours d'exécution et donc de supervision par la BM
- L'énergie est le secteur le plus représenté dans les plaintes (13 plaintes sur 45 projets) et il sera fort intéressant de conduire une analyse comparable à la présente analyse sur les plaintes « énergie » pour le colloque SIFEE 2008 -
- L'un des maillons les plus faibles du mandat du PI est l'absence de pouvoir statutaire de ce dernier relativement sur le suivi des mesures correctrices auxquelles la Direction s'engage dans son rapport final.

### **Implications Internes BM**

Le risque de devoir subir une enquête de la part du Panel d'Inspection sur une quelconque opération a créé une nouvelle culture au sein de la Direction et du personnel de la BM. Les plus bureaucratiques ont développé, dans les postes managériaux intermédiaires (Directeur, Chef de Division) en particulier, une attitude extrêmement prudente, voire frileuse, en refusant d'envisager un projet entraînant un déplacement involontaire de personnes ou réclamant une évaluation environnementale complète. Les plus intelligents, eux, ont compris que, si la préparation du projet est rigoureuse, le risque de voir une intervention du Panel

2 Les autres politiques étant celles relatives à la préparation des prêts d'investissement, à l'évaluation économique d'opération d'investissement, à la supervision de projets, à leur évaluation et à la diffusion de l'information.

3 En fin 2007, on comptait même 8 plaintes pour la seule année 2007.

est sérieusement minimisé (même si ce risque n'est pas nul, aucun effort de conception et de mise en œuvre ne garantissant un consensus universel sur un projet, ni ne pouvant raisonnablement éliminer le risque de mécontentement de deux personnes ou plus présentes dans la zone du projet).

### **Conclusions Partielles**

Le PI est effectivement un outil de gouvernance qui fournit un indispensable retour d'informations sur la réalité des impacts locaux.

En tant qu'outil de responsabilisation et d'imputabilité, en particulier pour les grands projets d'infrastructure, et de transport en particulier, l'intervention du PI permet :

- La satisfaction des demandes légitimes des plaignants
- Une mise des gouvernements emprunteurs en face de leurs obligations dans le cadre du droit international
- Une meilleure application par la Banque mondiale de ses politiques opérationnelles, en particulier environnementales et sociales
- Une meilleure transparence des décisions du CA qui statue publiquement sur les propositions du PI
- Un bon complément avec les approches techniques et scientifiques du Groupe d'évaluation indépendant (GEI), l'autre outil du CA

### **Un exemple de contradictions flagrantes (projet soumis au Panel d'Inspection)**

- Réponse de la Direction (juil. 2004): « La Direction estime que la Banque a tout mis en œuvre pour assurer la conformité avec ses politiques et procédures... »
- Rapport du Panel (déc. 2005): « La Banque n'a pas assuré la conformité avec la directive 4.30...[Elle] n'a pas fait preuve de la diligence requise dans ce domaine [déplacement de boutiquiers à bas et moyens revenus] pour s'assurer que la conception du projet respectait la directive 4.30 »
- Rapport de la Direction (fév. 2006): « La Direction est d'accord avec cette conclusion du PI ».

### **Applicabilité à la Banque Africaine de Développement**

Le contexte de l'introduction d'un mécanisme proche de celui du PI est le suivant:

- Juin 2004 : Décision du Conseil d'administration de créer un Mécanisme d'Examen Indépendant (MEI) au sein de l'Unité de médiation et de Revue de la Conformité
- Mai 2007 : Mise en place effective et officialisation des 3 Experts:
  - Dr. Madiodio Niasse (chef)
  - Dr. Maartje van Putten (membre), ancienne du PI/BM
  - Prof. Daniel D. Bradlow (membre)
- Le mandat est différent de celui du PI de la BM (à la Banque africaine, le mécanisme est plus proche de l'approche de la SFI – conformité et médiation)
- Première plainte: elle porte sur un projet de Transport d'Électricité en Ouganda, d'ailleurs co-financé par la Banque mondiale et qui avait fait l'objet d'une plainte auprès du Panel d'Inspection.
- Le Directeur de l'Unité de médiation et de revue de la Conformité s'est engagé, depuis la prise de ses fonctions, à augmenter le niveau de sensibilisation au MEI des cadres de gestion et du personnel technique (en particulier, dans les complexes opérationnels)
- La sensibilisation sera assortie d'un renforcement à trois niveaux: opérations, politiques, bureaux régionaux.

## Conclusions Générales

- Le **recours** au Panel d'Inspection BM **fonctionne**
- Il touche un **nombre très faible** d'opérations de prêts/crédits/dons de la Banque mondiale (moins de 1%), dans le secteur transport comme dans les autres secteurs
- Les cas traités par le PI ont joué un rôle de **régulation et de pacification** sociales localement, et eu un profond impact sur la **culture** du personnel BM, les **coûts** de transaction et sur la **nature** des opérations financées, mais :
- le processus n'est **pas autorégulé** :
  - Le PI n'est **pas** tenu d'effectuer un **chiffrage indépendant** des coûts des dommages réels dans leur totalité, non plus que des risques de dommages
  - Il n'existe **pas** de lien direct entre l'ampleur des **dommages réels ou redoutés**, les **recommandations** du Panel et, enfin, les **activités** compensatoires
  - Au pire, les plaignants n'obtiennent rien si leurs droits ne sont pas validés, mais le **coût** de la gestion de chaque plainte est, de toute façon, élevé pour la collectivité (au minimum **1/2 à 1 million US\$ ou plus**, dont une bonne partie aux frais de la Direction de la BM, le reste aux contribuables planétaires)
- L'amplification des remèdes mis en place par la BM eu égard aux dommages (réels ou potentiels) identifiés par les plaignants est conséquente, partiellement parce que les six critères sont satisfaits de manière mécanique (seul critère de substance : existence d'un dommage matériel réel ou potentiel).

## Et s'il s'agissait de communication?

Nous terminerons de manière iconoclaste en citant Charles Alton, consultant nord-américain, en conclusion d'une évaluation environnementale stratégique qu'il avait dirigée, dans l'ouest des États-Unis :

« **A complete understanding of [a] public decision process is more important than total agreement** »

Aux lectrices et aux lecteurs de traduire... en action

## Pour en savoir plus.....

- Un ouvrage indispensable, actuellement disponible uniquement en anglais:
  - Maartje van Putten (2006) - Policing the World, Tilburg and McGill Universities
- Le site public <http://www.inspectionpanel.org>
- Les auteurs:
  - jrm@cyberoustal.eu
  - l.mousseau@afdb.org
  - hjullien1@yahoo.com