

Prise de décision et dialogue autour des grands barrages et des infrastructures hydrauliques

Diversité des approches; évolution des politiques et pratiques relatives à la préparation et à la mise en œuvre des projets; études de cas au Cameroun et au Sénégal



Décembre 2011

Remerciements

Ceci est le rapport (en version française) d'une étude sur les approches à la prise de décision et au dialogue sur les grands barrages et infrastructures hydrauliques dans les pays en développement et marchés émergents, notamment les politiques et pratiques relatives aux aspects environnementaux et sociaux, à l'engagement des parties prenantes autour des projets, y compris les populations affectées par le projet.

Ce projet de recherche comprend trois parties:-

- une 'revue' au niveau international des perspectives des organisations participant dans, ou observant, les débats de politique relatifs aux projets de grands barrages/infrastructures hydrauliques;
- une étude de cas au Cameroun, de prise de décision sur le *Projet d'hydroélectricité de Lom Pangar*, devant être construit à la confluence des Fleuves *Lom* et *Pangar* dans la Région Est du pays;
- une étude de cas au Sénégal sur la prise de décision et le dialogue relatifs à la gestion du Fleuve Sénégal, tels que proposés dans la *Charte des Eaux du Fleuve Sénégal*, qui comprend la participation des organisations d'usagers de l'eau et de la société civile.

Cette étude a été commanditée par l'**Union Internationale pour la Conservation de la Nature-UICN**, à travers le Programme Régional sur la Gestion Intégrée des Ressources Naturelles pour la Réduction de la Pauvreté et l'Adaptation au Changement Climatique en Afrique de l'Ouest (PREMI).

Cette étude a été conçue pour appuyer les démarches entreprises par l'UICN pour améliorer la contribution de la société civile au débat sur les barrages et les grandes infrastructures hydrauliques au niveau international et dans le cadre du dialogue sur les bassins fluviaux dans les régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre - une décennie après la publication du Rapport de la *Commission Mondiale des Barrages* (CMB) en 2000.

L'étude a pris en compte l'examen de l'état des recommandations de la CMB, et la comparaison avec quatre autres politiques, en l'occurrence, les politiques de sauvegarde de la Banque Mondiale, les normes de performances de la Société Financière Internationale (International Finance Corporation-IFC), les 'Principes de l'Equateur' adoptés par les Institutions de financement du 'PE' et le 'Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité ('sustainability') des projets hydroélectriques' produit par le Forum d'évaluation de la durabilité de l'hydroélectricité ('HSAF') et publié par l'Association internationale de d'hydroélectricité (International Hydropower Association - 'IHA'). D'autres pratiques, y compris à des niveaux moins élevés de performance, avec ou sans politiques publiées, ont également été prises en compte, afin de faire l'état des lieux de la diversité des approches à la prise de décision.

Ce rapport a été écrit (originellement en anglais) par **Peter Newborne**, chercheur et consultant basé à Londres (voir brève biographie ci-dessous), spécialisé sur les politiques publiques de l'eau et l'environnement/développement. Les entretiens de revue au niveau international ont été réalisés en Juillet-Septembre 2010 et les entretiens avec les informateurs clés dans le pays ont eu lieu entre le 6 et 17 septembre, 2010. Les rapports des études de cas présentées dans les sections 3 et 4 sont basés sur les informations qui étaient disponibles à ces époques.

Des remerciements sont exprimés à l'endroit des fonctionnaires du gouvernement et des bailleurs de fonds à Yaoundé et à Dakar, ainsi qu'aux acteurs non gouvernementaux impliqués dans des projets d'infrastructures au Cameroun et au Sénégal qui ont pris le temps de parler au chercheur sur l'évolution des politiques et pratiques de la préparation et de la mise en œuvre du projet, et qui ont fourni la documentation sur les projets de barrages et la gestion des fleuves.

L'auteur remercie le personnel du Programme de l'Afrique Centrale et Occidentale (PACO) de l'UICN -

Ousmane Diallo, Jérôme Koundouno et Oumar Ndiaye, à Ouagadougou, Léonard Usongo et Camille Jepang à Yaoundé, Racine Kane et Madeleine Diouf à Dakar - pour leur grand appui à projet.

L'auteur exprime également ses remerciements et gratitude à Jean-Marc Garreau, Coordinateur du PACO, pour son soutien ainsi qu'à James Dalton, de l'Initiative Eau et Nature de l'UICN ('WANI') pour ses commentaires sur le projet de ce rapport.

La responsabilité pour la collecte des informations recueillies au cours de cette étude ainsi que sa présentation et interprétation dans le présent rapport incombe exclusivement à son auteur et ne doit pas être attribuée à l'UICN ou à des autres institutions et organismes consultés. Des commentaires sur ce rapport seront appréciés à peter.newborne@blueyonder.co.uk

Le rapport dans sa version anglaise a été disséminé par l'UICN à partir de Décembre 2010.

Peter Newborne est un chercheur et consultant indépendant qui se spécialise dans les institutions, les lois et réglementations, et les politiques publiques, dans les domaines de l'eau et de l'environnement. Après des études en Sciences Humaines à l'Université d'Oxford (diplôme '*Master of Arts*'), il travaille pendant 10 ans dans des cabinets juridiques à Londres et à Paris, agissant pour le compte de clients publics et privés dans divers secteurs - construction/génie civile, énergie, transports, bâtiment, immobilier et finance - en tant que juriste de Droit Anglais ('*Solicitor of the Supreme Court of England and Wales*'). Après un diplôme de 3ème cycle en France - diplôme d'études approfondies (D.E.A) à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris - il rejoint pendant 8 ans le Fonds Mondial pour la Nature-WWF où il contribue aux projets d'environnement et de développement durable. Dans son rôle actuel, Peter réalise des études, des recherches et des évaluations, et mène des missions de consultant, sur l'eau et l'environnement dans les pays du Sud - pour le compte de gouvernements, d'organisations non gouvernementales et de sociétés privées. Peter parle couramment Français et Espagnol.

Photo sur la page de couverture: photo du barrage *Manantali* sur le Fleuve *Bafing* au Mali, affluent du Fleuve Sénégal (source: *Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal-OMVS*).

Sommaire

Ce rapport fait le point sur les approches à la prise de décision / dialogue sur les grands barrages et les infrastructures hydrauliques dans les pays et les marchés émergents du Sud. Il met l'accent en particulier sur les politiques / pratiques relatives aux aspects environnementaux et sociaux, et l'engagement des parties prenantes, y compris les populations affectées par le projet.

Le but de cette étude était de faire le bilan de la diversité des approches énoncées dans les politiques internationales de premier plan, avec un accent sur trois Priorités Stratégiques de la *Commission Mondiale des Barrages* (les 'PS' 2, 3 et 5) par rapport aux équivalents dans les autres politiques. Dans les deux études de cas menées au Cameroun et au Sénégal, les lois/réglementations nationales ont été examinées, en rapport avec l'étude d'impact environnemental (EIE).

Les processus de prise de décision autour de projets d'infrastructure comprennent des degrés divers de participation des parties prenantes. «L'espace pour la participation» (pour utiliser le langage introduit dans l'Encadré 5, page 38 du présent rapport) par les organisations de la société civile (OSC) dans les deux pays a été étudié.

Les informateurs clés de la présente étude ont fait remarquer que le rapport de la CMB, publié à l'échelle mondiale en 2000, n'a pas été accepté par tous les acteurs dans le débat sur les barrages. Les recommandations de la CMB ont recueilli l'approbation de nombreuses ONG et groupes de la société civile, et de certains gouvernements. L'industrie de l'hydroélectricité, cependant, ne s'est pas sentie suffisamment représentée dans les délibérations parmi les douze commissaires de la CMB, et d'autres acteurs, tels que la Banque Mondiale, ont exprimé des doutes quant au processus de la CMB.

Le résultat était qu'une frange de l'opinion a applaudi la CMB pour avoir énoncé un cadre ambitieux pour la prise de décision avec lequel - conformément à l'argument soutenu par la CMB - tous les grands projets de barrages / d'infrastructures devraient se conformer. Pendant ce temps, une autre frange de l'opinion estime que les commissaires de la CMB ont essayé de pousser l'agenda des barrages et des aménagements trop loin et trop vite.

«Le fait de mettre la barre plus haut» (selon les termes du président de la CMB) a été certainement l'effet recherché par la CMB, et, des politiques internationales examinées au cours de la présente étude, les Priorités Stratégiques de la CMB constituent les normes les plus *exigeantes* - plaçant donc dans ce rapport la CMB sur «l'étage supérieur» de la politique / pratique dans la Figure 3 à la page 37.

Une conséquence du fait que la CMB ait mis la barre très haut - comme les personnes consultées lors de cette étude l'ont noté - était que la CMB a polarisé le débat, ce qui est un effet involontaire. Le Projet Barrages et Développement de l'ONU (*'Dams and Development' project*) a fourni un processus de dialogue pour l'assimilation de la CMB et la discussion de ses implications. Le projet a aidé à établir, au fil du temps, une plus grande compréhension entre les acteurs. Mais des différences de points de vue persistent. Une revue d'ensemble des cinq politiques permet de déterminer comment chaque politique est mise en relation avec la conception et l'exécution des projets de barrages et d'infrastructures: où les acteurs principaux ont des points communs, où ils préconisent des approches différentes. Le Tableau à la page 29 résume les caractéristiques des cinq politiques.

Trois politiques examinées ici - les 'Politiques de Sauvegarde' (*'Safeguard Policies'*) de la Banque Mondiale, les 'Normes de Performance' (*'Performance Standards'*) de la Société Financière Internationale (SFI) et les 'Principes de l'Equateur' (*'Equator Principles'*) - s'appliquent à leurs activités de financement particulier. Parallèlement au 'Niveau 3' en vertu du 'Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité' (*'sustainability'*) des projets hydroélectriques (le 'Protocole'), ils représentent un ensemble substantiel de «bonnes» pratiques internationales, commençant avant la CMB et continuant

d'évoluer après elle - «l'étage intermédiaire» dans la Figure 3. Les informateurs clés ont commenté l'engagement croissant des banques/institutions de crédit à la réduction des risques environnementaux et sociaux, par exemple le groupe à croissance rapide des 'Banques de l'Equateur' (*'Equator Principles Financing Institutions'*). Le facteur principal considéré est relatif à la réputation. Une deuxième étape sera de mieux articuler l'analyse des raisons commerciales qui pourraient conduire les banques à mieux prendre en compte les aspects environnementaux et sociaux.

La CMB continue d'être un point de référence, en particulier pour la promotion de l'évaluation d'un éventail d'options de développement, à travers un processus ouvert, et par rapport à ses approches de «droits et de risques», fondée sur les droits humains et conçue pour répondre aux «déséquilibres dans le pouvoir politique». Les OSC dans les pays étudiés soutiennent cet objectif, tout en reconnaissant l'évolution que cela impliquera dans le climat/processus politique.

Cependant, l'incapacité de la CMB à obtenir le soutien des acteurs principaux à son agenda signifie que les directives que la CMB a publiées n'ont pas abouti à l'adoption, par exemple, par l'industrie hydroélectrique des sauvegardes environnementales et sociales que la CMB défendait. Comme indiqué dans ce rapport, il s'agit d'une lacune que le Protocole vise à combler. Au lieu de fixer une norme, le Protocole propose un outil d'évaluation. Plusieurs informateurs clés de cette étude considèrent cela comme une plateforme utile pour l'implication des compagnies d'électricité, pour la promotion de pratiques de travail plus progressistes.

Pour les projets d'infrastructures en Afrique, les pays non OCDE offrent un financement alternatif. Dans la mesure où l'approche des entreprises chinoises aux impacts environnementaux et sociaux est identifiable, leurs activités présentent un éventail de pratiques, y compris les normes moins élevées - «l'étage inférieur» dans la Figure 3.

C'est le rôle des États de déterminer les politiques appropriées et les pratiques acceptables sur leurs territoires nationaux, tel que décidé par les gouvernements successifs. Sans, toutefois, un régime national fort s'appliquant dans la préparation / mise en œuvre des projets (EIE, la réinsertion, et le partage des bénéfices), en pratique, la source de financement, et l'étendue des sauvegardes environnementales / sociales accompagnant cette finance, est susceptible d'être un facteur critique. Une des principales priorités est le renforcement des régimes nationaux des pays en développement, afin qu'ils arrivent à une plus grande cohérence dans les normes de pratique. Sans cela, il n'y aura pas de «filet de sécurité» social et environnemental.

L'inclusion des mesures environnementales et sociales implique le design de projets de barrages et infrastructures hydrauliques dans un schéma de projet élargi, comme dépeint la Figure 2 à la page 20 de ce rapport. Pour que ce schéma fonctionne, les composantes commerciales/financières et environnementales/sociales doivent être présentes et bien incorporées. Le projet élargi maintient en son centre l'opération commerciale/financière, qui est indispensable à la viabilité du projet entier, y compris sa capacité de générer des résultats attendus (par exemple, les bénéfices à partager). L'incorporation des volets environnementaux et sociaux requiert le rattachement contractuel de ceux-ci à l'opération centrale, et leur prise en compte par les constructeurs/opérateurs en tant que des composantes à part entière, au lieu de les considérer comme des «externalités».

Dans la préparation du *Projet hydroélectrique de Lom Pangar au Cameroun* ('LPHP'), le facteur principal est actuellement les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale. La conception ('design') de la LPHP le mène vers «l'étage intermédiaire» de la bonne pratique. Le Gouvernement du Cameroun (GC) révélera dans quelle mesure, en pratique, il est prêt à assumer le coût des composantes environnementales et sociales tel que conçu, estimé à environ 8% du coût total du projet (toutes les composantes).

Par ailleurs, un test de mise en œuvre sera la nature et l'étendue de l'indemnisation versée aux populations touchées par les projets. Au Cameroun comme au Sénégal, l'écart entre les normes nationales et internationales en matière d'indemnisation a été souligné par la Banque Mondiale.

En ce qui concerne le partage des bénéfices, le LPHP devra fournir l'électricité aux villes / villages de la région, y compris pour les premières connexions, bien que des études doivent encore déterminer quels quartiers/ménages vont en bénéficier. Le partage des bénéfices doit être incorporé dans les accords exécutoires avec les organismes qui seront présents, permanemment, pendant la phase d'exploitation.

Les règles et procédures relatives à l'EIE ont été récemment introduites dans la législation nationale au Cameroun. Les EIE sont devenues partie intégrante de la pratique institutionnelle formelle (un facteur secondaire), bien que certains informateurs clés considèrent que les courtes périodes de consultation dans le cadre de l'EIE constituent un espace «d'invitation» à la participation (selon l'Encadré 5, page 38). Les OSC au Cameroun ont observé en général l'absence d'un processus ouvert de dialogue sur l'élaboration des politiques entre le gouvernement et la société civile. L'ouverture d'un débat public autour des grands projets d'infrastructure, disent-ils, ne fait pas encore partie de la culture et des mentalités officielles du GC. De chaque côté, il semble y avoir peu de confiance que le dialogue soit dans l'intérêt commun, en ce qui concerne la construction de meilleurs projets.

Le bassin du fleuve Sénégal est un exemple de régime transfrontalier dans lequel la politique sur la gestion du fleuve et de l'eau est consignée par quatre Etats contractants dans les accords internationaux, et développé et appliqué dans les règles / procédures de l'agence de bassin, l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS). C'est l'approche de l'OMVS, ainsi que celle des donateurs traditionnels tels que la Banque Mondiale en tant que financeurs de grands projets d'infrastructures, qui constituent les politiques et pratiques de premier plan.

La *Charte des eaux du Fleuve Sénégal* de 2002 énonce, sur papier, une politique de participation des usagers de l'eau dans le processus décisionnel. Toutefois, huit années après la signature de la Charte, les Etats contractants n'ont pas mis en œuvre ce traité-cadre.

L'OMVS a créé une nouvelle institution appelée «Comité de Bassin», avec quatre «collèges» couvrant un large éventail d'acteurs, y compris les OSC. Ce Comité constitue un forum pour le dialogue, sous réserve de son application dans la pratique.

Au niveau local, le modèle institutionnel des «Comités Locaux de Coordination» ne fonctionne pas et continuera à ne pas fonctionner dans la mesure où les politiques démocratiques locales restent relativement peu développées.

Malgré le fait que les OSC exercent une fonction importante de surveillance ('chiens de garde' - 'watchdogs' en anglais), il ressort des entretiens avec les informateurs clés un manque de solidarité entre eux. Une meilleure coordination accroîtrait leur capacité à influencer les politiques et les actions du gouvernement; la société civile pourrait également évoluer et développer sa pratique.

Dans le bassin du fleuve Sénégal, les incertitudes dans les prévisions des précipitations futures nécessitent un examen de la façon dont les barrages actuels / futurs sur le fleuve sont capables de servir pour l'énergie et le stockage d'eau, ainsi que pour maintenir un régime de débit pouvant soutenir les écosystèmes et les moyens de subsistance, tout en servant comme infrastructure naturelle de stockage des eaux.

Executive Summary

This report considers approaches to decision-making/dialogue on large dams and hydraulic infrastructures in developing countries and emerging markets, particularly policies/practices relating to environmental and social aspects, and engagement of stakeholders, including project-affected populations.

The purpose has been to take stock of the diversity of approaches set out in leading international policies, with a focus on three Strategic Priorities of the *World Commission on Dams* ('SP' 2, 3 and 5) compared with equivalents in other policies.

In the two case study countries conducted in Cameroon and Senegal, national laws/regulations were reviewed, relating to environmental impact assessment (EIA).

Decision-making processes around infrastructure projects include varying degrees of participation by stakeholders. The 'space for participation' (to use the language introduced in Box 5 on page 38 of the present report) by civil society organisations (CSOs) in the two countries has been investigated.

Key informants to the present study noted that the WCD report, published to a global audience in 2000, was not accepted by all actors in the dams debate. The WCD recommendations attracted the approval of many NGOs and civil society groups, and some governments. The hydropower industry, however, did not feel adequately represented in the deliberations among the twelve WCD commissioners, and other actors, such as the World Bank, expressed doubts as to the WCD process.

The result was one body of opinion which applauded the WCD in setting out an ambitious framework for decision-making with which - in accordance with the case argued by the WCD - all large dam/infrastructure projects should comply. Meanwhile, another body of opinion considered that the WCD commissioners had tried to push the dams and development agenda too far and too fast.

'Raising the bar higher' (the WCD's Chairman's words) was certainly the effect desired by the WCD and, of the international policies reviewed during the present study, the WCD Strategic Priorities constitute the most *demanding* set of standards - hence in this report the placing of the WCD on the 'upper floor' of policy/practice in Figure 3 on page 37.

A consequence of the WCD raising the bar in such a manner - noted persons consulted during this study - was that the WCD polarised the debate - an unintended effect. The UN Dams and Development project provided a dialogue process for assimilation of the WCD and discussion of its implications. The project helped establish, over time, greater understanding between actors. But differences of perspective remained and still remain. Review of the five policies, together, helps to identify how each policy is placed in relation to the design and delivery of dam and infrastructure projects: where leading actors share common ground; where they advocate differing approaches. The Table on page 29 summarises characteristics of the five policies.

Three policies reviewed here - the World Bank's Safeguard Policies, the IFC Performance Standards and the 'Equator Principles' - apply to their particular financing activities. Alongside 'Level 3' under the Hydropower Sustainability Assessment Protocol, they represent a substantial body of 'good' international practice', beginning before the WCD and continuing to evolve after it - the 'middle floor' in Figure 3. Key informants commented on increasing commitment of banks/lending institutions to reduction of environmental and social risks, e.g. the fast growing group of 'Equator banks'. The primary driver is seen as reputational. A second step will be to further articulate the business case.

The WCD continues to be a reference point, particularly for promoting assessment of a range of development options, through an open process, and in relation to its ‘rights and risks’ approach, based on human rights and designed to address «imbalances in political power». CSOs in the study countries support that goal, while recognising the evolution in political climate/process which is entailed.

The failure, however, of the WCD to bring major actors along with its agenda meant that the publication by the WCD of its guidelines did not result in adoption by, for example, the hydropower industry of the environmental and social safeguards which the WCD was promoting. As discussed in this report, this is a gap which the Protocol is designed to fill. Instead of setting a standard, the Protocol proposes an assessment tool. Several key informants to this study see it as a useful platform for engagement with power utilities, for promotion of more progressive working practices.

For infrastructure projects in Africa, non-OECD countries offer alternative funding. As far as the approach of Chinese companies to environmental and social impacts is identifiable, their activities present a range of practice, including lesser standards - the ‘lower floor’ in Figure 3.

It is the role of States to determine which policies are appropriate and practices acceptable within their jurisdictions, as decided by successive governments. Without, however, a strong national regime applying to project preparation/implementation (EIAs, resettlement, and benefits-sharing), in practice the source of finance, and the extent of environmental/social safeguards accompanying that finance, is likely to be the critical factor. A key priority is strengthening of national regimes in developing countries, to arrive at greater consistency in standards of practice. Without this, there is no environmental and social ‘safety net’.

Inclusion of environmental/social measures requires design of extended projects, as portrayed in Figure 2 on page 20. For an extended project to function, the commercial/financial and the environmental/social parts need to be present, with the project retaining at its core the commercial/financial transaction, essential to the project’s viability as a whole, including its ability to generate the intended outputs (e.g. benefits for sharing). Incorporation of the environmental/social components entails contractually attaching them to the core transaction, with developers/operators ceasing to regard them as ‘externalities’.

In preparation of the *Lom Pangar Hydropower Project in Cameroon*, the primary driver is currently the World Bank’s Safeguard Policies. The design of the ‘LPHP’ is taking it towards the ‘middle floor’ of good practice. The Government of Cameroon (GoC) will reveal how far, in practice, it is ready to pick up the cost of the environmental and social components as designed, estimated at c.8% of the total project cost (all components).

Further, a test of implementation will be the nature and extent of compensation paid to project-affected populations. In both Cameroon and Senegal, the gap between national and international compensation standards has been highlighted by the World Bank.

As to benefit-sharing, the LPHP is to provide electricity to towns/villages in the region, including first-time connections, although studies are yet to determine which households will benefit. Benefit-sharing needs to be incorporated in enforceable agreements with bodies which will be present, indefinitely, during the operation phase.

Rules and procedures relating to EIA have been recently introduced into national laws in Cameroon. EIAs have become part of formal institutional practice (a secondary driver), although some key informants consider the short periods of consultation under EIAs constitute a limited ‘invited’ space for participation (as per Box 5, page 38). CSOs in Cameroon commented on a lack, generally, of open processes for dialogue on policy-making between government and civil society. Openness to public debate around large

infrastructure projects is, they say, not yet part of GoC culture and official mindsets. On either side, there seems to be little confidence that dialogue is in the common interest, for constructing better projects.

The Senegal River basin is an example of a trans-boundary regime where policy on river and water management is framed by the four contracting States, in international agreements, and developed and applied in the rules/procedures of the river basin agency, the *Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal* (OMVS). It is OMVS' approach, as well as traditional donors such as the World Bank as financiers of large infrastructure projects, which are leading policy and practice.

The 2002 *Charter of the Waters of the River Senegal* sets out, on paper, a policy for participation by water users in decision-making. Eight years since the signing of the Charter, however, the contracting States have not brought into operation this framework treaty.

A new institution created by the OMVS is the River Basin Committee, *Comité de bassin*, with four 'colleges' covering a range of actors, including CSOs. This *Comité* provides a forum for dialogue, subject to its application in practice.

At local level, the institutional model of the Local Coordination Committees (*Comités Locaux de Coordination*) is not functioning and will continue not to operate while local democratic politics remain relatively undeveloped.

Despite CSOs carrying out an important function as 'watchdogs', there emerged from the key informant interviews a lack of solidarity between them. Improved coordination would increase their ability to influence policies and actions of government - civil society may also evolve and develop its practice.

In the Senegal River basin, uncertainties in forecasts of future rainfall call for an examination of how existing/future dams on the river are capable of serving energy and water storage uses, as well as maintaining a flow regime to sustain ecosystems and livelihoods, while itself functioning as a natural storage facility.

Table des matières

Remerciements	1
Sommaire	3
<i>Executive Summary</i>	6
Table des matières	9
Liste des abréviations	11
1. Introduction	13
1.1 But et champ d’application de l’étude	13
1.2 La méthodologie	14
1.3 Contexte	15
1.4 Projets - et financement des projets	17
1.5 La structure de ce report.....	22
2. Politique internationale: diversité des approches et évolution des perspectives	23
2.1 Comparaison des politiques publiées au niveau international	23
2.2 D’autres pratiques	33
2.3 Diversité d’approches: aperçu.....	36
2.4 Les ‘espaces pour la participation’	38
2.5 Perspectives et pratiques des acteurs clés; facteurs de changement	39
3. Étude de cas au Cameroun	46
3.1 Historique/contexte.....	46
3.2 Préparation du projet: approche et politique.....	54
3.3 Aspects environnementaux et sociaux; l’engagement des parties prenantes.....	61
3.4 Nature et étendue de l’espace de participation: le rôle des OSC.....	65
3.5 Conclusions et recommandations - issues de l’étude de cas au Cameroun	68
4. Étude de cas au Sénégal	72
4.1 Généralités/contexte.....	72
4.2 La participation des usagers de l’eau: politiques et institutions	75
4.3 Approche de la prise de décision, y compris les aspects environnementaux et sociaux.....	78
4.4 Rôle des institutions et de la société civile: un espace de participation.....	81
4.5 Conclusions et recommandations - de l’étude de cas au Sénégal.....	85

5. Conclusions et recommandations de cette étude.....	88
5.1 Conclusions.....	88
5.2 Recommandations.....	95
Références.....	98
Annexe 1 Liste des institutions et organisations consultées.....	103
Annexe 2 : La Commission Mondiale des Barrages (CMB) et les quatre autres politiques de....	106
premier plan: résumés des éléments principaux.....	106

Liste des abréviations

AduS	Associations des usagers
AER	Agence d'Electrification Rurale, Cameroun
AES Sonel	Société Nationale d'Electricité du Cameroun
AFD	Agence Française de Développement - ' <i>French Development Agency</i> '
ANAFOR	Agence Nationale de Développement des Forêts, Cameroun
ARSEL	Agence de Régulation du Secteur de l'Electricité, Cameroun
BAD	Banque Africaine de Développement - <i>African Development Bank</i>
BDEAC	Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, de la Banque Mondiale
BM	Banque Mondiale
CEMAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEW	<i>China International Water and Electric Corporation</i>
CLC	Comité Local de Coordination, dans le Bassin du Fleuve Sénégal
CMB	Commission Mondiale des Barrages
CPE	Commission Permanente des Eaux, Bassin du Fleuve Sénégal
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi, Cameroun
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
ECAM	Enquête Camerounaise auprès des Ménages
EDC	<i>Electricity Development Corporation, (Société de Développement d'Electricité)</i> , Cameroun
EE	Etude Environnementale
EI	Etude d'Impact
EIE	Etude d'Impact Environnemental
ETS	' <i>Emissions Trading System</i> ' (Mécanisme d'Echange des Droits d'Emissions)
FCFA	Francs des Communautés Financières Africaines (Afrique du centre; Afrique de l'Ouest)
FIDIC	Fédération Internationale des Ingénieurs Conseils
FPIC	Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des peuples autochtones (' <i>free, prior and informed consent</i> ' of indigenous peoples)
GC	Gouvernement du Cameroun
GEF	' <i>Global Environment Facility</i> ' (programme du PNUD)
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GS	Gouvernement du Sénégal
HSAF	Forum d'Evaluation de la Durabilité (' <i>sustainability</i> ') des projets hydroélectriques
IBAMA	<i>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</i> , Brazil
IBRD	' <i>International Bank for Reconstruction and Development</i> ', de la Banque Mondiale
IDA	Association Internationale de Développement, de la Banque Mondiale
IDS	<i>Institute of Development Studies, UK</i> (Institut des Etudes de Développement, RU)
IFPE	Institutions Financières des Principes de l'Equateur/' <i>Equator Principles Financing Institutions</i> '
IHA	Association Internationale d'Hydroélectricité - ' <i>International Hydropower Association</i> '
IIED	International Institute for Environment and Development, <i>UK</i> (Institut International pour l'Environnement et le Développement)
INS	Institut National de la Statistique, du Cameroun
ISDS	<i>Integrated safeguards data sheet</i> (fiche technique de sauvegardes intégrées)
KPIs	<i>Key performance indicators</i> (indicateurs clés de performance)
LP	Site de Lom Pongar, à la confluence des fleuves Lom et Pangar, Cameroun
LPHP	Projet hydroélectrique de Lom Pangar, Cameroun
MINEE	Ministère de l'Energie et de l'Eau, Cameroun
MINEP	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, Cameroun

MINEPAT	Ministère de l'Economie et de la Planification/l'Aménagement du Territoire, Cameroun
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune, Cameroun
MW	Megawatts
ODA	Aide au développement international
ODP	Objectif de Développement du Projet (<i>'Project Development Objective'</i>)
OMD	Objectif de Développement du Millénaire (<i>'Millennium Development Goal'</i>)
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal, Sénégal
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PACO	Programme d'Afrique Centrale et Occidentale de l'IUCN
PAD	Document d'évaluation de projet, de la Banque Mondiale (<i>'Project Appraisal Document'</i>)
PAGIRE	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau - Sénégal
PANERP	Plan d'Action National d'Energie pour la Réduction de la Pauvreté, Cameroun
PAP	Personne/population affectée par le projet
PAR	Plan d'action de réinsertion
PASIE	Plan d'Atténuation et Suivi des Impacts sur l'Environnement (barrages - Fleuve Sénégal)
PIB	Produit Intérieur Brut
PID	Document d'Information du Projet, <i>'Project Information Document'</i> , Banque Mondiale
PIR	Plan d'Indemnisation et de Réinsertion
PDSE	Plan de Développement du Secteur de l'Electricité, Cameroun
PE	Principes de l'Equateur - 'Equator Principles'
PGE	Plan de Gestion Environnementale
PGES	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PGESE	Plan de Gestion Environnementale et Sociale de l' <u>Entrepreneur</u> , Cameroun
PID	Document de renseignements sur le projet (<i>'Project Information Document'</i>)
PNUD	'United National Development Programme'
PreCESSE	Projet de renforcement des capacités environnementales et sociales dans le secteur de l'Energie, Cameroun
PREMI	Programme régional sur la Gestion Intégrée des Ressources Naturelles pour la Réduction de la Pauvreté et l'Adaptation aux changements climatiques en Afrique de l'Ouest (UICN)
Protocole	Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité (<i>'sustainability'</i>) des projets hydroélectriques', produit par le 'HSAF' et publié par le 'IHA'
PS	Priorité Stratégique, de la Commission Mondiale des Barrages (CMB)
REPES	Réseau des Parlementaires pour la Protection de l'Environnement, Sénégal
SA	Société Anonyme, de droit camerounais (ou d'autres pays)
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAP	Stratégie d'Assistance Pays, de la Banque Mondiale (<i>'Country Assistance Strategy'</i>)
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SESA	<i>Strategic Environmental and Social Assessment</i> (Etude stratégique environnementale et sociale)
SFI	Société Financière Internationale, de la Banque Mondiale
SIG	Système d'Information Géographique
SP	'Strategic Priority' – 'World Commission on Dams'
SPV	Structure de titrisation (<i>special purpose/project vehicle</i>)
TdR	Termes de référence
TI	<i>Transparency International</i>
UE	Union Européenne
US\$	Dollars des Etats Unis d'Amérique
WANI	<i>Water and Nature Initiative</i> , (Initiative Eau et Nature) portée par l'UICN
WWF	Fonds Mondial pour la Nature

1. Introduction

1.1 But et champ d'application de l'étude

Ceci est le rapport d'une étude sur les approches de la prise de décision et du dialogue sur les grands barrages¹ et les infrastructures hydrauliques dans les pays en développement et marchés émergents, en particulier les politiques et pratiques s'appliquant aux aspects environnementaux et sociaux, et de l'engagement des acteurs autour de projets, y compris les populations affectées par le projet.

Cette étude comprend une composante internationale et deux études de cas de pays. Au niveau international, le débat politique relatif aux grands barrages/projets d'infrastructures hydrauliques a été «mis en revue» ('scoped') à travers des points de vue d'organisations participant à, ou observant, cette discussion.

La première étude de cas met l'accent sur le *Projet hydroélectrique de Lom Pangar*, un grand barrage de retenue et de réservoir que le Gouvernement du Cameroun prévoit de construire dans la région orientale du pays, visant à réglementer les débits sur le fleuve Sanaga pour les centrales hydroélectriques existantes et futures en aval, avec aussi une petite centrale hydroélectrique de 30 mégawatts (MW) à construire au pied du *barrage de Lom Pangar*, pour l'électrification de certains bénéficiaires dans la région.

La deuxième étude de cas se concentre sur la *Charte des Eaux du Fleuve Sénégal* et les efforts du Sénégal, en tant que l'un des Etats parties de la Charte de l'eau, pour promouvoir la participation des usagers de l'eau et des organisations de la société civile (OSC) au dialogue sur la gestion de la rivière et l'utilisation de ses eaux.

Le but de cette étude est de soutenir les démarches entreprises par l'UICN pour renforcer la contribution de la société civile au débat sur les barrages et les grandes infrastructures hydrauliques, au niveau international et dans le cadre du dialogue sur les bassins fluviaux dans les régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre - une décennie après la publication du rapport de la Commission Mondiale des Barrages (CMB) en 2000.

Les objectifs de l'étude, selon les termes de référence (TdR), sont énoncés dans l'**Encadré 1**.

Encadré 1. Les objectifs de l'étude

1. Examiner le statut ('*current status*') des recommandations de la Commission Mondiale des Barrages-CMB en termes d'acteurs, de prééminence politique et leur rôle dans l'évolution du débat sur les barrages et le développement.
2. Identifier d'autres ensembles de recommandations relatives aux grands barrages/infrastructures hydrauliques, qui sont promus, au niveau mondial, et évaluer leur statut: les acteurs, la prééminence politique, leur rôle dans l'évolution du débat.
3. Mener des études de cas en Afrique centrale/de l'Ouest: le fleuve Sanaga/Cameroun, le bassin du fleuve Sénégal, pour étudier la façon dont les priorités stratégiques de la CMB, ou priorités équivalentes d'autres organismes internationaux, sont adoptées et mises en œuvre par les promoteurs/partisans de ces projets (acteurs, la prééminence dans la pratique), y compris le rôle de la société civile.

Comme précisé dans l'Encadré 1, l'accent au niveau international est mis sur des ensembles de politiques et de

¹ La Commission Internationale des Grands Barrages définit un grand barrage comme un barrage d'une hauteur de 15 mètres ou plus à partir de la fondation. Si les barrages ont entre 5 et 15 mètres de haut et ont un volume de réservoir de plus de 3 millions de mètres cubes, ils sont également classés comme grands barrages.

recommandations s'appliquant à des projets de grands barrages et d'infrastructures hydrauliques, en particulier aux aspects environnementaux et sociaux. Les instruments du droit international sont au-delà du champ d'application de la présente étude². Les lois/réglementations nationales ont, toutefois, été prises en compte dans les études de cas, notamment les règles nationales sur l'étude d'impact environnemental (EIE)³.

Par ailleurs, selon les termes de référence aussi - l'accent est mis ici sur les barrages pour la production hydroélectrique et la gestion de l'eau (régulation du débit par exemple). Les infrastructures qui ne sont pas «hydrauliques» sont hors du champ d'application immédiat de la présente étude⁴.

Ce rapport aborde les questions suivantes: -

1. Quelle diversité d'approches existe dans les politiques et les pratiques de prise de décisions s'appliquant aux projets de grands barrages et d'infrastructures hydrauliques - les processus de préparation et de mise en œuvre / exploitation de projet, particulièrement (en droite ligne avec le mandat de cette étude) relatives aux aspects environnementaux et sociaux et à l'engagement des parties prenantes? Quelle évolution se produit dans les perspectives et les politiques des principaux acteurs, et ce qui semble être des facteurs moteurs de tout cela?

Quelle est la place des recommandations de la CMB par rapport aux autres politiques publiées au plan international?

2. Quelles politiques et pratiques s'appliquent au *Projet hydroélectrique de Lom Pangar* au Cameroun, et à la gestion du fleuve Sénégal dans le cadre de la *Charte des Eaux du Fleuve Sénégal*, y compris le dialogue avec les usagers de l'eau? Quelle est l'étendue et la nature de la participation des OSC dans le débat / dialogue au Cameroun et au Sénégal?

3. Dix ans après la publication du rapport de la CMB, quelles conclusions peuvent être tirées des politiques / pratiques changeantes, comme en témoigne cette étude?

Pour la première question, le rôle du projet Barrages et Développement de l'ONU (the '*Dams and Development*' project) est considéré.

1.2 La méthodologie

Le volet international de cette étude a été mené par une combinaison (a) d'entretiens avec des informateurs clés, réalisés par téléphone, et (b) une étude documentaire, réalisée entre Juillet et Septembre 2010. Les composantes nationales de l'étude ont consisté en des entretiens directs avec des représentants des principaux acteurs et l'étude des documents qu'ils ont fournis. Les entretiens avec les informateurs clés à

² Le rapport de la ONG '*International Rivers*' (2010) fournit une étude récente des principes des droits de l'homme et l'étendue de leur application.

³ L'étude de cas dans la section 3 du présent rapport examine dans quelle mesure les lois / réglementations nationales au Cameroun prévoient un régime national opérationnel de l'EIE qui régit les projets d'infrastructure.

⁴ Bien que, comme noté dans la section 2 du présent rapport, plusieurs des politiques proposées à l'échelle internationale, examinées dans la section 2, s'appliquent à une gamme de types d'infrastructure, tant les barrages que les autres structures, y compris des investissements dans des secteurs autres que l'eau et l'énergie.

Yaoundé ont eu lieu entre le 6 et le 11 Septembre et à Dakar entre le 13 et le 17 Septembre 2010. Les rapports des études de cas du Cameroun et du Sénégal dans les sections 3 et 4 sont basés sur les informations qui étaient disponibles à ce moment.

La liste des institutions et des organisations consultées au cours de cette étude figure à l'**Annexe 1**. Les informateurs clés au niveau international sont énumérés à la partie A de l'annexe 1, et les institutions et organisations consultées au Cameroun et au Sénégal sont listées dans les parties B et C, respectivement, de cette annexe. Les méthodologies décrites ci-dessus représentent des méthodologies de recherche relativement rapides. Une étude approfondie requerrait d'autres entretiens au niveau international, et un temps de recherches supplémentaires dans les pays, avec, par exemple, des visites des sites des projets sur les fleuves Sanaga et Sénégal.

1.3 Contexte

Le rapport de la CMB a recommandé un «cadre pour la prise de décision» dont sept «Priorités Stratégiques» (PS), énumérées dans l'**Encadré 2**.

Encadré 2. Les Priorités Stratégiques de la Commission Mondiale des Barrages-CMB

1. Obtenir l'adhésion du public
2. *L'évaluation complète des options*
3. Traiter des questions relatives aux barrages existants
4. *Soutenir les fleuves et les moyens de subsistance*
5. *Reconnaissance des droits et partage des bénéfices*
6. Assurer la conformité ('compliance')
7. Partager les fleuves pour la paix, le développement et la sécurité.

Source: CMB (2000), sans italiques dans l'original

Selon les termes de référence de la présente étude, un accent particulier a été mis lors des entretiens de revue au niveau international sur trois Priorités Stratégiques ('PS') mises en évidence (en italique) dans l'encadré 2, qui sont essentielles pour établir des visions à l'échelle du bassin, avec des résultats soucieux des écosystèmes et des personnes affectées.

La PS 2 se rapporte à la formulation d'une stratégie de développement du bassin du fleuve, au lieu d'une approche limitée au projet: elle implique un éventail de solutions à explorer avant qu'une décision ne soit prise pour promouvoir un projet de barrage / infrastructure, y compris un processus délibératif pour l'évaluation des options.

La PS 4 requiert une prise de décision qui valorise les écosystèmes et les espèces, et tient compte des moyens de subsistance, des préoccupations sociales et sanitaires des populations affectées.

La PS 5 se rapporte à des principes clés de la CMB relatifs à l'équité et à la prise de décision participative, y compris «la reconnaissance des droits⁵ et l'évaluation des risques», selon laquelle « les porteurs involontaires

⁵ Les recommandations de la CMB étaient basées sur les instruments internationaux relatifs aux droits humains, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration des Nations Unies sur le «droit au développement». Un examen de la façon dont les acteurs impliqués dans les projets de barrage acceptent ou pas ces instruments comme «cadre internationalement

de risques» - les personnes affectées par le projets de barrage / d'infrastructure dont les risques leur ont été imposés involontairement - doivent être engagées par les preneurs de risques (les acteurs de promotion ou de financement des projets) ...» (CMB, p.xxxiii). L'accent a été mis dans la présente étude sur l'étendue et la nature de cet engagement, y compris le degré de participation de la société civile dans le processus décisionnel, ainsi que sur la façon dont les projets répartissent les risques entre les parties.

Ces trois Priorités Stratégiques ci-dessus citées ont été celles que l'étude réalisée par le Fonds Mondial pour la Nature - *World Wide Fund for Nature*, 5 ans après la publication du rapport de la CMB, a noté comme étant insuffisamment mises en œuvre ou ignorées par les promoteurs de projets de grands barrages dans six pays (WWF, 2005).

La présente étude a examiné dans quelle mesure ces PS de la CMB sont reflétées dans d'autres ensembles de politiques publiées à l'échelle internationale (dans la Section 2 du présent rapport). Les études de cas au Cameroun et au Sénégal soulèvent également des questions relatives à la PS 1 sur «l'obtention de l'adhésion du public»⁶ et la PS 6 «Assurer la conformité" ('compliance') - voir les sections 3 et 4. En outre, la Charte des Eaux du fleuve Sénégal est un accord transfrontalier entre les États riverains visés à la PS 7. La section 4 de ce rapport examine comment les trois PS ciblées par la CMB sont reflétées dans le texte de la Charte.

Les TdR de la présente étude notent que (selon les propos de l'UICN) «les recommandations de la CMB ne sont pas toutes applicables, ni pertinentes dans tous les contextes ou les régions» et que divers pays, organismes de bassin et organisations internationales ont abordé la question de la durabilité des barrages et d'autres grandes infrastructures de différentes manières et «sont arrivés à *différents ensembles de recommandations*» (c'est nous qui soulignons). Comme mentionné dans la première question de recherche ci-dessus, **un intérêt majeur de cette étude consiste à examiner la diversité des approches manifestes dans les politiques de premier plan et pratique courante** (voir section 2).

Quant à la pertinence continue des questions abordées dans les priorités stratégiques de la CMB, il n'y a aucun doute, comme le remarque Smith, 2010 (p.440): -

"La menace du changement climatique et la grande priorité au niveau international pour l'atténuation des émissions des gaz à effet de serre a conduit, depuis le rapport de la CMB, à un regain d'intérêt dans l'hydroélectricité ... préconisée par les promoteurs comme une composante importante des portefeuilles énergétiques mixtes qui sont nécessaires pour réussir la transition vers un avenir énergétique à faible taux d'émission de carbone".

accepté des normes» (CMB, 2000, p.202) pourrait être un sujet pour une étude plus approfondie, pour suivre l'examen par *International Rivers* (2010). La section 1.4 du présent rapport traite de l'incorporation dans les projets hydroélectriques de droits juridiques inscrites dans les accords / contrats visant à fournir une protection juridique aux populations touchées par des projets ainsi que d'autres acteurs, constituant ainsi une forme de droit *contractuel* complémentaire aux revendications en vertu des conventions relatives aux droits *humains* (le degré de protection juridique offerte réellement dans la pratique dépendra de l'état des droits visés dans le droit national, y compris l'étendue de leur caractère exécutoire devant les tribunaux nationaux). Pour une discussion d'un exemple de droits humains et contractuels, ainsi que les droits de propriété ('*property rights*'), dans le secteur de l'eau, voir Newborne P. (2004).

⁶ La CMB PS 1.4 recommande que: «Les décisions sur des projets touchant les *peuples autochtones et tribaux* sont guidés par leur *consentement préalable donné librement et en connaissance de cause* ('FPIC' selon son sigle en anglais) réalisé par des organismes représentatifs formels et informels». Selon les informateurs clés de cette étude au Cameroun, les populations autochtones ne sont pas présentes parmi les communautés susceptibles d'être touchées par le *projet hydroélectrique de Lom Pangar*.

Smith ajoute néanmoins un avertissement, affirmant que parce que le changement climatique «ajoute un sentiment d'urgence à l'investissement dans la construction de barrages ... il peut y avoir une tendance à minimiser les priorités énoncées par la CMB» (ibid., p.441). Dans le présent rapport, les différentes approches de la prise de décision et les différentes normes appliquées dans la pratique sont considérées dans la section 2.

Face au risque d'augmentation du risque de sécheresses et d'inondations aggravées par le changement climatique, les infrastructures *construites* pour le stockage de l'eau sont un moyen pour la gestion de l'incertitude. Acreman et al (2009) considèrent l'éventail des possibilités de stockage d'eau, y compris les eaux souterraines et d'autres options *naturelles*. Ils notent les avantages des grands barrages comme un moyen de stocker de grands volumes d'eau dans de grands réservoirs. Les inconvénients des grands barrages, commentent-ils (p.4), sont les impacts sociaux et environnementaux qui peuvent être élevés et, dans certains cas «le manque de souplesse hydrologique» (*'lack of hydrological flexibility'*), où les barrages ne sont pas conçus pour un usage polyvalent - si, par exemple, ils ont une capacité limitée à faire des lâchées d'eau (*'releases of water'*) pour la réglementation du régime d'écoulement en aval.

Le regain d'intérêt dans les barrages / infrastructures hydrauliques a vu une augmentation de la disponibilité de financements pour les grands barrages / projets d'infrastructure au cours des dernières années, ainsi que l'évolution dans les sources de financement qui sont répandues. Selon une étude 'de base' commanditée en 2008 par le WWF sur le financement d'un échantillon⁷ de 21 grands projets hydroélectriques réalisés au cours des 15 années précédentes: -

«Ces projets étaient en moyenne financés par une combinaison de prêts bancaires privés (31%), de fonds propres (*'equity'*) (28%), de prêts consentis par les banques nationales de développement (16%) et les banques multilatérales de développement (13%). Les obligations (*'bonds'*) ont joué un petit rôle (4%), tout comme les crédits à l'exportation directe des agences de crédit (3%). Pour les projets ayant une capacité inférieure à 1000 MW, la part des prêts bancaires privés a été encore plus élevée: 45%».

Les conclusions de cette étude de 2008 sont frappantes quant au niveau de participation des banques privées (31%) qui est équivalent à celui des banques de développement (nationales et multilatérales), 29%⁸.

1.4 Projets - et financement des projets

Aux fins de cette étude, il est important de faire la distinction entre le «financement des projets» (*'project finance'*) et «le financement des sociétés», comme l'ont expliqué Merna et Njiru quand ils ont écrit sur «le Financement des Projets d'infrastructures» (Merna et Njiru, 2002). Le financement des entreprises, disent-ils, provient «du financement traditionnel aux termes duquel le paiement des prêts aux prêteurs vient de l'organisation, soutenu par le bilan de l'organisation dans son entièreté» (ibid., p. 5). Les prêteurs regardent la puissance financière globale des emprunteurs et la considère comme une condition préalable aux prêts. Le financement d'entreprise peut inclure le financement d'investissements d'infrastructures, mais, dans ce cas,

⁷ Le WWF a déclaré à l'auteur du présent rapport que cet échantillon «n'est pas considéré comme entièrement représentatif - les institutions multilatérales étaient probablement surreprésentés en raison de la plus grande attention accordée aux projets de grande envergure où les organisations multilatérales sont impliquées. Les petits projets sont sous-représentés, ainsi que des projets dans les pays développés (plus susceptibles d'être financés par le privé)».

⁸ Le rôle des Banques de l'Equateur (privées) est discuté dans la section 2 et dans l'Annexe 2.

même si un projet particulier échoue, les prêteurs «peuvent rester confiants d'être remboursés parce que l'organisation propriétaire du projet a une base financière solide» (ibid.).

En financement de projets, parce que le projet est entrepris par une structure de titrisation (une structure juridique créée spécialement pour traiter une opération ou un groupe d'opérations similaires pour le compte d'une entreprise - '*special purpose/project vehicle* ou 'SPV' en anglais), et est une transaction hors bilan, les prêteurs peuvent s'attendre à des pertes importantes si le projet échoue (ibid.), parce qu'ils n'ont pas recours aux principaux actifs de l'organisation, ou du moins ils ont un recours limité - voir l'**Encadré 3**. Ce type de financement est généralement réservé aux grandes installations complexes et coûteuses.

Encadré 3. Le financement de projet: absence de recours et recours limité

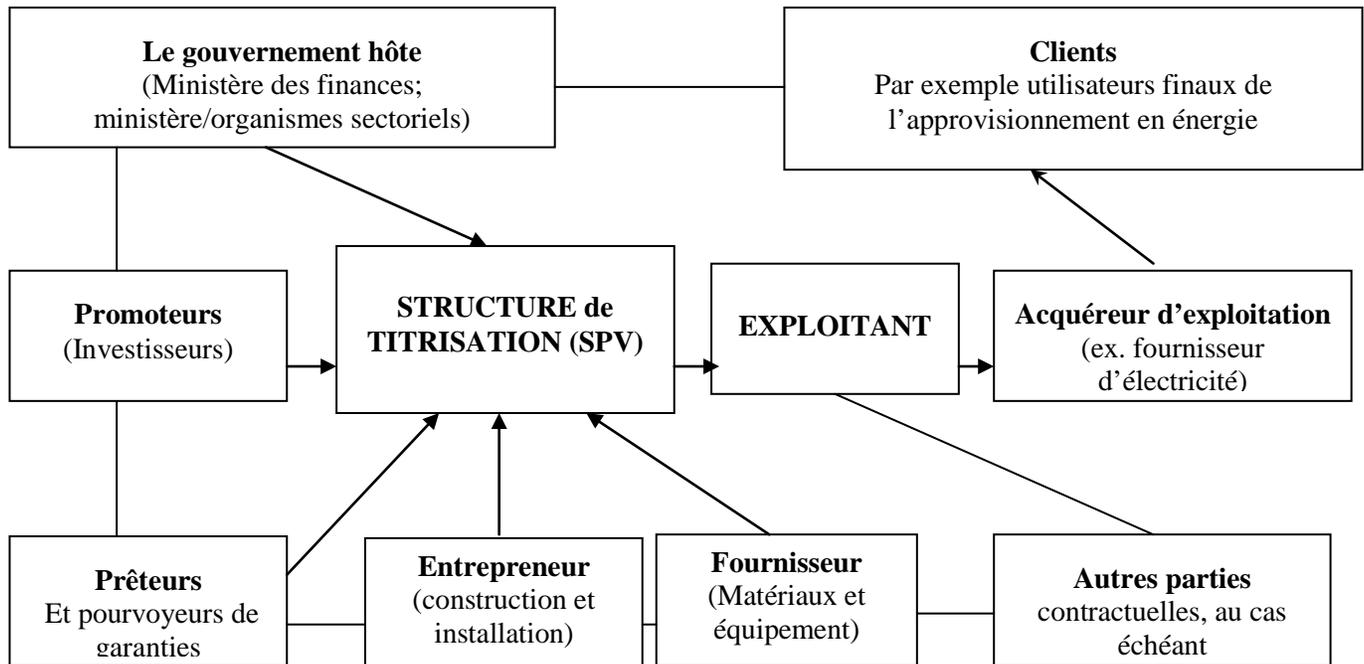
Le terme «financement de projet» est utilisé pour désigner une gamme de structures de financement qui ont une caractéristique en commun: ceux qui fournissent les fonds placent un degré substantiel de confiance en la performance du projet lui-même. Le projet est considéré grandement comme une entreprise discrète et la structure de titrisation (SPV) qui est généralement créée est une société distincte de l'organisation du promoteur du projet. Les parrains fournissent habituellement à la SPV les capitaux propres de lancement, mais la SPV est généralement très prononcée en termes du ratio capitaux empruntés/capitaux propres ('*highly geared*' - des emprunts lourds).

En matière de financement de projets sans recours, les prêteurs pour le projet, à la fois pour la dette et les capitaux propres, n'ont aucun recours aux fonds généraux ou actifs du promoteur du projet. Dans un financement de projet à recours limité, l'accès à l'actif/ fonds généraux du promoteur est assuré dans la mesure de la garantie de remboursement donnée par le promoteur, sous réserve de limites définies et pour certains risques précis. Dans chaque cas, le flux de revenus futurs produits par le projet est l'élément le plus critique. Une preuve de revenus futurs peut être fournie par le promoteur sous la forme, par exemple, d'un contrat de vente de l'électricité qui sera générée par le projet une fois la phase de construction terminée.

Source: Merna, T. and Njiru, C. (2002), 'Financing Infrastructure Projects' (soulignement ajouté).

Les acteurs clés au sein d'une structure de base du financement de projets d'infrastructure sont présentés dans la **Figure 1**. Dans la figure 1, l'exemple est celui d'un projet hydroélectrique. Les acteurs représentés sont ceux qui sont parties à la constitution du SPV, les modalités de financement, le processus de construction (y compris la fourniture de matériaux), et l'exploitation de l'installation construite / mise en place, ainsi que les fournisseurs/acheteurs de l'énergie. Telle est la **transaction commerciale / financière de base** élaborée par les promoteurs/sponsors du projet et les soutiens institutionnels / financiers (privés et publics, y compris les ministères concernés), tel que documenté dans les contrats.

Figure 1. Le projet et le financement de projet: la transaction commerciale et financière de base (le noyau)



Adapté de Tan 2007.

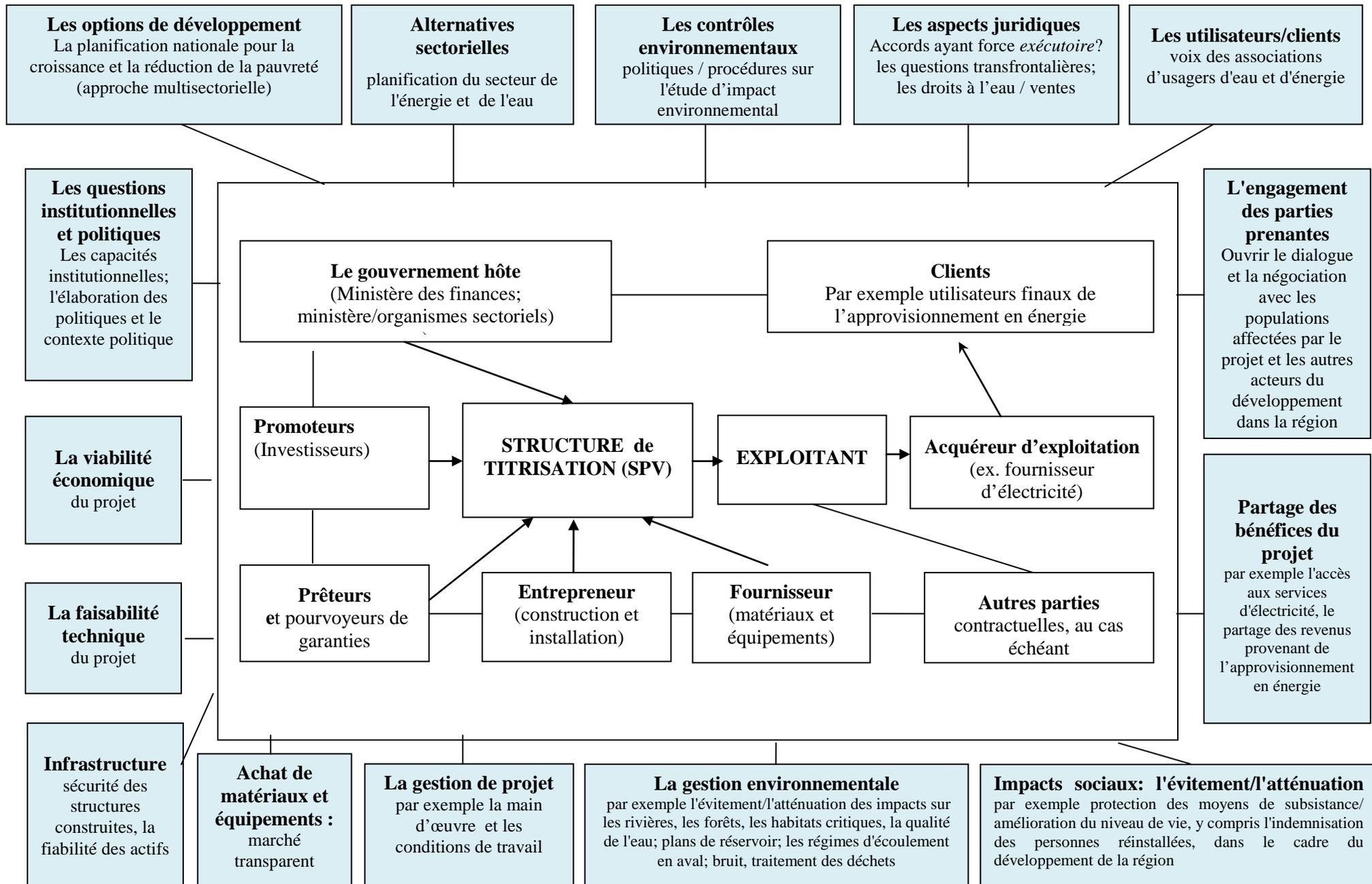
Les préoccupations de ces parties - au moins, principalement - sont la viabilité commerciale / financière du projet, dans le contexte économique du secteur et du pays, et la faisabilité technique du projet (construction et ingénierie), ainsi que le soutien engagé du gouvernement et des bailleurs de fonds.

Dans cette optique, les aspects et les impacts du projet («risques») autres que ceux qui sont techniques et financiers sont traités comme *externes* à la transaction commerciale et financière de base, devant être traités par le gouvernement ou d'autres parties 'en dehors du projet' pour ainsi dire⁹. **Cependant dans cette étude, l'impression qui se dégage des entretiens avec les informateurs clés, et l'examen des cinq politiques publiées à l'échelle internationale, est que le simple fait de considérer les projets juste comme ayant des composantes tel que le montre la figure 1 est maintenant largement une approche dépassée.** Cette vision étroite du projet, comme étant commercial/financier et technique seulement, est peut être encore favorisée par certains promoteurs/exploitants hydroélectriques et bailleurs de fonds, mais ils représentent (de l'avis des informateurs clés) une minorité.

Dans la **Figure 2** ci-dessous, la transaction commerciale/financière de base est placée dans son contexte de développement.

⁹ Des gouvernements peuvent être tentés de minimiser la prise en compte des composantes environnementales / sociales, sans engagement relatif à ces aspects.

Figure 2.: Le schéma de projet élargi: la transaction commerciale/financière de base (le noyau) placée dans son contexte de développement



Dans la Figure 2, autour des mêmes parties présentées dans la Figure 1, un plus large éventail d'aspects pris en compte dans les projets (d'hydroélectricité) est affiché, y compris les questions environnementales et sociales. Dans la figure 2, le projet a évolué vers **un schéma de projet élargi** avec des composantes environnementales et sociales incluses dans le champ de couverture du projet. L'application par la Banque Mondiale de ses politiques de sauvegarde, par exemple, signifie que, quand on utilise une approche de financement de projet, la Banque Mondiale applique les politiques et procédures opérationnelles de la banque qui envisage le projet dans le champ élargi de la figure 2, comme illustré par l'étude du cas du Cameroun (section 3 du présent rapport).

Le champ élargi du projet dans la Figure 2 implique la participation d'autres parties, les personnes directement touchées par le projet et d'autres acteurs de développement dans la région de même que les territoires de l'Etat concerné.

Pour que le schéma de projet élargi fonctionne, les aspects commerciaux / financiers *et* environnementaux / sociaux doivent être pris en compte et incorporés comme composantes du projet. Le projet conserve la transaction commerciale/financière à la base, comme une partie essentielle de celui-ci. *L'incorporation* des éléments environnementaux/sociaux implique de *rattacher contractuellement* ces éléments à la transaction de base, avec les promoteurs/exploitants cessant de les considérer comme des «externalités».

Les autres acteurs concernés par les aspects de développement environnemental, social et autres présentés dans la figure 2 souhaiteront être partie aux engagements des parties essentielles aux transactions et des mesures d'atténuation des impacts et de la compensation pour la réinsertion, ainsi que du partage des bénéfices générés par le projet.

À cette fin, les acteurs supplémentaires devront devenir parties supplémentaires à la transaction. Les acteurs de développement/commentateurs plongés dans les processus de *politique* publique ne peuvent pas instinctivement penser en termes de transactions, du moins pas à la manière des hommes d'affaires (ou des économistes). L'évolution des projets d'hydroélectricité à partir du projet de schéma étroit/restreint dans la figure 1 au projet élargi à la figure 2 est un processus d'ouverture et d'adaptation des pratiques d'affaires / financières, pour ainsi dire, vers «l'extérieur» pour le développement. A l'inverse, les acteurs / commentateurs commençant à partir d'une perspective de politique et regardant à 'l'intérieur' peuvent reconnaître que la viabilité du projet comme un tout élargi dépendra de la viabilité de ces éléments commerciaux / financiers de base¹⁰, pour générer les résultats escomptés du projet, y compris les bénéfices disponibles pour le partage. Les mandats des acteurs tels que les banques de développement sont à cheval sur les éléments tant publics que privés. En attendant, comme noté ci-dessus, leurs politiques de sauvegarde requièrent que leur personnel regardent au delà de la transaction commerciale / financière restreinte pour tenir compte des questions environnementales et sociales.

Dans la section 2.5, les points de vue des deux mondes - le monde de contrats commerciaux et le monde des politiques publiques - sont considérés, y compris la culture du travail et les attitudes.

Le projet hydroélectrique de Lom Pangar sert d'étude de cas de cette interaction entre les entreprises (privées) et les politiques (publiques). Dans la section 3, le 'LPHP' comme transaction est considérée dans le contexte élargi de développement au Cameroun, y compris les objectifs de développement

¹⁰ À savoir, dans le cas où un projet donné reçoit le "feu vert", la conception de toutes les composantes de la figure 2, des aspects commerciaux/ financiers et techniques ainsi que sociaux et environnementaux, doit être solide.

nationaux et les objectifs de politique sectorielle, et ce projet est évalué en fonction de la mesure dans laquelle le cadre du projet englobe les éléments de la figure 2.

La question importante de la façon dont les éléments de la transaction élargie est exprimée dans des accords juridiquement contraignants avec force exécutoire (*'legally-binding and enforceable agreements'*) est discutée dans les sections 2.1.2 et la section 5.

1.5 La structure de ce rapport

Les sections suivantes de ce rapport sont organisées de la façon suivante.

La Section 2 compare les recommandations de la CMB à d'autres grandes politiques internationales, ainsi que d'autres pratiques, présentant une revue de la diversité des approches, y compris les perspectives des acteurs clés dans leur évolution.

La Section 3 décrit l'état de préparation pour le *projet hydroélectrique de Lom Pangar* au Cameroun et examine l'approche à la prise de décision, y compris l'engagement des parties prenantes dans la zone du projet et le dialogue avec la société civile au Cameroun.

La Section 4 traite de la *Charte des Eaux du fleuve Sénégal*, et considère le degré de mise en œuvre par rapport à la prise de décision de l'autorité du bassin fluvial, et plus particulièrement la participation des usagers de l'eau et des OSC dans le dialogue grâce à des innovations dans les institutions et la planification au niveau du bassin.

La Section 5 résume les principales conclusions, et formule des observations et recommandations, tirées de cette revue internationale et des études de cas dans les deux pays, par exemple, comme en témoigne cette étude.

2. Politique internationale: diversité des approches et évolution des perspectives

Dans cette section, les politiques publiées au niveau international s'appliquant aux projets de grands barrages et infrastructures hydrauliques sont passées en revue¹¹: d'abord la CMB, et puis quatre autres politiques qui sont au premier plan sur le plan international. Dans les publications documentant ces cinq politiques de premier plan, elles sont appelées, diversement «principes», «priorités», «normes» ou «protocoles». Dans ce rapport, le terme générique «politiques» est utilisé.

La section 2.1 compare les cinq politiques - leur champ d'application, leur statut (consultatif ou obligatoire) et les objectifs visés - et la façon dont elles tiennent compte des questions environnementales et sociales, et dont elles prévoient la participation des parties prenantes, en utilisant les Priorités Stratégiques de la CMB comme base de comparaison, avec, comme noté dans la section 1, un accent particulier (mais non exclusif) sur trois PS: 2, 4 et 5.

Dans la section 2.2., d'autres pratiques sont décrites, pour autant que cela soit identifiable¹².

Dans la section 2.3., une gamme complète des normes possibles et pratiques actuelles est caractérisée, selon un simple cadre d'analyse.

Dans la section 2.4, un outil analytique pour évaluer la nature de la participation des usagers de l'eau et des OSC est présenté.

Dans la section 2.5, les perspectives des principales catégories d'acteurs impliqués dans les projets de barrage sont considérées- entrepreneurs, promoteurs / exploitants, banques / institutions financières, gouvernements et ONG - ainsi que le point de vue sur le mécanisme d'échange des droits d'émissions - ainsi que les facteurs de l'évolution des normes et des pratiques.

2.1 Comparaison des politiques publiées au niveau international

Dans cette section, la CMB et les quatre autres politiques proposées par les organisations internationales sont comparées. Les cinq politiques sont les suivantes: -

- Les «**Priorités Stratégiques**» de la **Commission Mondiale des Barrages (CMB)**;
- Les «**Politiques de Sauvegarde**» de la **Banque Mondiale**;
- Les «**Normes de Performance**» de la **Société Financière Internationale - SFI**, l'organe de financement privé de la Banque Mondiale;
- Les «**Principes de l'Equateur**» adoptés par les **Institutions de Financement des 'PE'** ('EPFI'), et

¹¹ Plusieurs de ces politiques proposées au niveau international sont examinées dans la présente Section 2, par exemple la CMB, la Banque Mondiale, la SFI, et s'appliquent à une variété d'infrastructures, tant dans le secteur de l'eau / énergie et au-delà, tandis que l'accent de cette étude est, comme indiqué dans la section 1, mis sur les grands barrages / infrastructures hydrauliques.

¹² Et possible dans le cadre de la présente étude.

- Le «**Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité ('sustainability') des projets hydroélectriques**» produit par le «**Forum d'Evaluation de la Durabilité des projets hydroélectriques**» ('HSAF') et publié par l'Association Internationale pour l'Hydroélectricité-IHA.

Les caractéristiques communes des politiques et les distinctions entre elles sont décrites, et la place occupée par la CMB est discutée.

Remarque: Cette section est basée sur l'**analyse de chacune des politiques dans les tableaux en Annexe 2** - organisée sous les mêmes rubriques que dans cette section.

2.1.1 Quel est l'objectif de chaque politique, et comment prévoit-on l'appliquer

Quant à l'objectif de chacune des cinq politiques, et à la façon dont on prévoit de les appliquer, les éléments suivants sont des éléments communs, ainsi que des traits distinctifs.

- Champ d'application: la Commission Mondiale des Barrages (CMB) s'applique aux grands barrages et «est pertinente pour d'autres grands projets d'infrastructure»; les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale et les Normes de Performance de la SFI ('*Performance Standards*' - 'PS', selon son sigle en anglais) s'appliquent à tous les investissements financés par la Banque Mondiale/SFI, y compris un éventail de types d'infrastructures; les Principes de l'Équateur (PE) s'appliquent aux projets financés par les banques de l'Équateur (voir Annexe 2) dans tous les secteurs de l'industrie; le Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques - le 'Protocole' - a été conçu spécifiquement pour des projets hydroélectriques.

- Date: le rapport de la CMB a été publié en Novembre 2000; les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale datent d'avant la CMB, avec la version actuelle produite en 2007, la version du PS de la SFI en usage date de l'année 2006, et est actuellement en cours de révision; les PE ont été lancés en 2003, et révisés en 2006 en droite ligne avec les PS de la SFI; une version révisée du Protocole a été produite en Septembre 2010 lors du Forum d'Evaluation de la Durabilité de l'Hydroélectricité (HSAF), sous forme de version finale, après plus de deux années de discussion et de rédaction.

- Statut: le statut de la CMB est diversement interprété par les différents acteurs: soit comme un ensemble de recommandations directrices (*consultatif*), ou des principes/priorités et procédures normatifs (*obligatoires*). Chacune des Priorités Stratégiques de la CMB a un message clé et un ensemble de principes de politique à l'appui. Les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale et les Normes de Performance (PS) de la SFI énoncent des politiques/procédures qui doivent être obligatoirement suivies par le personnel de la Banque Mondiale/SFI et par les emprunteurs qui choisissent d'accepter le financement de la Banque Mondiale/SFI. En ce qui concerne les Principes de l'Équateur, les banques adoptant les PE le font sur une base volontaire, mais, une fois que l'engagement est pris, ils s'engagent «à ne pas fournir de financement de projet¹³ aux clients qui sont incapables de répondre aux normes sociales et environnementales des PE» et les banques s'engagent à exécuter une diligence raisonnable correspondante. Le Protocole ne précise pas une norme, mais fournit plutôt un outil de présélection précoce des projets potentiels et ensuite l'évaluation des différentes composantes de projets à des stades de préparation, de mise en œuvre et d'exploitation contre une échelle de

¹³La révision stratégique en cours des Principes de l'Équateur considère l'élargissement de l'application des PE, qui s'appliquent actuellement au financement de projets uniquement, pour le financement également du commerce et des prêts aux sociétés dont l'utilisation des fonds prêtés, en obligations, est connue.

niveaux de performance; chaque «sujet de durabilité» (*'sustainability topic'*) est évalué individuellement pour dresser un «profil de durabilité» (*'sustainability profile'*) des composantes du projet, sans noter le projet dans son ensemble.

- Objectifs: sur les cinq politiques, les objectifs déclarés de deux soulignent le lien entre les projets et le développement: la CMB fournit un cadre pour la prise de décisions sur l'eau et le *développement* de ressources énergétiques; les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale se rapportent au «*processus de développement*», ainsi que l'appui à «l'intégration des aspects environnementaux et sociaux des *projets* dans le processus décisionnel». Les PS de la SFI sont conçus pour gérer la performance sociale et environnementale des investissements financés par la SFI (à savoir essentiellement l'accent sur les projets) comme une partie «intégrée» du «processus global de gestion des *affaires*». Les PE visent à «faire en sorte que les *projets* soient élaborés d'une manière socialement responsable, reflétant des pratiques environnementales saines». Le Protocole fournit un outil permettant d'évaluer le degré de durabilité des *projets* hydroélectriques utilisant des procédés à être intégrés dans des systèmes de gestion des *affaires*.

- Conformité ('compliance'): sous la CMB, les accords négociés entre les porteurs de projet et d'autres parties prenantes sont considérés comme faisant partie d'un «mélange» des mesures réglementaires et non réglementaires; au titre de la Priorité Stratégique 6 de la CMB, il a été souligné l'importance des engagements avec des incitations et des contrats à force obligatoire (*'legally-binding contracts'*) (c'est à dire à la fois des incitations et des obligations, la carotte et le bâton). Les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale exigent que l'emprunteur fasse un rapport sur la conformité lors de la mise en œuvre du projet et, en décidant de soutenir un projet, le personnel de la Banque Mondiale tient compte du respect de l'emprunteur des actions requises dans le cadre 'des politiques opérationnelles' (PO) déclenchées et la capacité de l'emprunteur à mettre en œuvre des mesures d'atténuation. Les normes (PS) de la SFI fonctionnent sur une base similaire: l'emprunteur (ou «client») «mettra en place, maintiendra et renforcera au besoin une structure organisationnelle qui définit les rôles, responsabilités et l'autorité chargée de la mise en œuvre du programme de gestion des impacts sociaux et environnementaux». Sous les PE, les banques adhérentes s'engagent à intégrer la mise en œuvre des PE dans leur processus de gestion des affaires et des risques et «travaillent à ramener l'emprunteur sur le droit chemin», quand l'emprunteur ne respecte pas les engagements environnementaux/sociaux. Dans le cadre du Protocole, les composantes des projets qui sont évaluées dans les phases de mise en œuvre et d'exploitation, et qui ne respectent pas leurs propres objectifs déclarés dans la phase de préparation, auront une faible note dans l'échelle des niveaux de performance en termes de durabilité.

- Relation avec les lois/politiques nationales: dans tous les cinq cas, ces politiques internationales de premier plan sont présentées comme étant complémentaires aux lois nationales, par exemple, les règlements sur les permis environnementaux. En pratique, lorsque, par exemple, les prescriptions selon les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale sont plus exigeantes que dans le droit national, la Banque Mondiale s'attend à ce que le projet se conforme aux normes plus exigeantes, par exemple sur la nature / niveau d'indemnisation des personnes déplacées par les projets.

2.1.2 Ce que chaque politique dit de l'étude environnementale / sociale et de la participation des parties prenantes

Quant à l'approche adoptée par chacune des cinq politiques en matière d'étude environnementale et sociale et de la participation des parties prenantes, les éléments suivants sont des éléments communs, mais aussi des traits distinctifs.

- L'évaluation des options: la CMB, dans sa Priorité Stratégique 2, souligne la nécessité d'un éventail d'options de développement à explorer avant toute décision de continuer avec un projet donné, par un processus ouvert de discussions, évaluant les options en fonction des grands objectifs nationaux de développement, avec la participation d'un éventail de parties prenantes.

Dans le cadre des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, la condition est d'évaluer «les alternatives de projet» (y compris «aucun projet») et «la conception des projets alternatifs ». Le personnel de la Banque Mondiale est également tenu de vérifier l'existence d'une politique sectorielle cohérente et d'un plan sectoriel à moindre coût appuyant la justification économique du projet proposé. Les grands projets d'infrastructure exigent des études d'impact cumulatives, ce qui signifie tenir compte des phénomènes à l'échelle du bassin. Au-delà, une évaluation plus approfondie des options alternatives de développement peuvent faire partie du processus autre que l'EA, par exemple, dans la préparation des stratégies d'assistance pays (SAP) ('Country Assistance Strategy'). L'approche de la Banque Mondiale est, par conséquent, plus étendue que le projet seul, avec l'examen des questions sectorielles et relatives à des aspects géographiques plus élargis. Cela dit, le genre de processus de débat ouvert envisagé par la CMB n'est pas prévu dans les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale.

Sous les PS de la SFI, dans les «circonstances exceptionnelles», en plus de l'étude d'impact social et environnemental, d'autres évaluations au niveau régional, sectoriel ou stratégique» peuvent être nécessaires pour évaluer et comparer l'impact des «options alternatives de développement» sur la base des données existantes et d'études déjà réalisées par d'autres institutions, telles que la Banque Mondiale, d'autres institutions financières multilatérales et / ou des agences nationales.

Sous les PE, les questions susceptibles d'être abordées par la documentation de l'étude environnementale et sociale peut comprendre entre autres «l'examen d'alternatives faisables préférables sur le plan environnemental et social.»

Le Protocole comprend un «Stade précoce» auquel les projets peuvent être présélectionnés pour identifier l'étendue des risques et impacts potentiels. Le «Stade précoce 2 (ES-2), intitulé «Évaluation des options», est axé sur «les options d'eau et d'énergie», sans référence à un débat de développement élargi. L'objectif de "ES1", et le Stade préparatoire 3 (PS-3) est de nouveau relatif aux secteurs de l'énergie et de l'eau, avec peu de références aux plans et processus nationaux au-delà de ces secteurs - les sections «exemples de preuves» ne font pas référence par exemple aux stratégies de croissance et / ou de réduction de la pauvreté. Quant à la vision de bassin fluvial, le Protocole, en ES-2, fait référence à des plans «d'organisations de bassins fluviaux» et à la possibilité d'implantation de barrages sur «des affluents de fleuves plutôt que sur le fleuve principal». Cela fait écho à la recommandation de la CMB que «le contexte de bassin fluvial» soit pris en compte dans l'évaluation des options (p.223).

Les Politiques de Sauvegardes de la Banque Mondiale, les PS de la SFI et les PE font référence à la «zone d'influence» du projet qui comprend «le bassin versant» (un terme étroit) «dans lequel le projet est situé», ainsi que «les estuaires et les zones côtières affectées».

En résumé, la portée de l'évaluation des options, et en particulier le processus de cette évaluation, tel que recommandé par la CMB, est plus large que dans les quatre autres politiques. Comme un représentant d'une ONG l'a déploré, il y a un risque que les politiques promeuvent une vision étroite de projet, sans débat public, dès le départ.

- L'étude environnementale et sociale: toutes les cinq politiques soulignent la nécessité de gérer les risques environnementaux et sociaux, et, là où c'est possible, *d'éviter* les impacts négatifs. Sous chaque politique, des impacts cumulatifs sont inclus. La CMB et les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale prennent en compte respectivement les impacts de «grande envergure» et «indirects». Les PS de la SFI (ainsi que les PE) comprennent également des impacts au-delà de la zone immédiate d'un projet, mais utilise un test de **prévisibilité** limitant la portée aux impacts qui sont prévisibles - en ce qui concerne ce critère de prévisibilité, voir section 2.5 ci-dessous. Toutes les cinq politiques exigent que les projets tiennent compte des groupes vulnérables et des questions de genre, ainsi que de santé.

- L'engagement des parties prenantes: le processus d'engagement des parties prenantes que la CMB recommande est plus profond que dans les quatre autres politiques. La Priorité Stratégique 1 de la CMB sur «l'obtention de l'adhésion du public » est basée sur l'approche «des droits et des risques» (*'rights and risks'*) " de la CMB, dans laquelle «les porteurs involontaires de risque» et les «preneurs volontaires de risques " négocient des accords dans «un processus ouvert et transparent», y compris, pour les peuples autochtones, «un consentement préalable donne librement et en connaissance de cause» (*'free, prior and informed consent* - FPIC'). Les autres politiques prévoient des processus (plus ou moins élargis) de consultation avec les populations affectées par le projet nécessitant, comme la CMB, un flux d'information accessible et rapide. Malgré donc les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, par exemple, qui nécessitent une concertation avec les populations affectées par les projets sur les politiques opérationnelles de la Banque déclenchées par un projet donné (par exemple sur les EIE, la réinsertion, le plan de gestion environnementale et sociale, etc.) ; en appliquant l'approche des droits et des risques proposée par la CMB, «vous arriverez à des résultats différents», a déclaré un représentant d'une ONG, parce que l'approche de la CMB est conçue pour traiter des «déséquilibres dans le pouvoir politique» (CMB, 2000, p. 217) - voir la section 2.3 du présent rapport.

- Réinsertion et indemnisation: un test clé de l'approche des parties prenantes du projet affectées est (comme cela est illustré dans les études de cas examinées dans les sections 3 et 4) la nature et la portée de **l'indemnisation** versée aux personnes qui sont déplacées contre leur gré par les projets. La CMB fait référence à «l'indemnisation des biens perdus par remplacement et substitution», par exemple, la terre pour la terre. Les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale stipulent que l'indemnisation «basée sur l'octroi de terres» est préférable et dans tous les cas l'indemnisation pour les biens se fait «au coût de remplacement». Les Normes de Performance (SP) de la SFI (ainsi que les PE) prévoient l'indemnisation des biens perdus au «coût total de remplacement (valeur marchande des actifs, ainsi que les coûts de transaction). Le Protocole se réfère (niveau 3) à l'existence d'un plan d'action de réinsertion et d'un cadre pour l'indemnisation selon lequel les personnes réinstallées et les communautés d'accueil 'connaissent une *amélioration* rapide de leurs moyens de subsistance et leur niveau de vie' (Stade de performance, p.22). Toutes les cinq politiques se réfèrent aux mécanismes de règlement des *grievs* (*'grievance mechanism'*) pour répondre aux préoccupations des populations affectées par le projet.

- Le partage des bénéfices: au-delà des indemnités ponctuelles et de l'appui à la réinsertion, chacune des cinq politiques se réfère à la possibilité que les populations touchées par le projet puissent partager les bénéfices du projet, sur la base, par exemple, d'accords négociés dans le cadre du plan de réinsertion (Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale). Comme cela a été indiqué dans le Protocole, des exemples de bénéfices pourraient être un «accès équitable aux services d'électricité» ou au «partage des recettes» (une proportion des bénéfices monétaires directs de l'hydroélectricité). Un exemple de partage de bénéfices est celui proposé

dans la documentation pour le *projet hydroélectrique de Lom Pangar* au Cameroun (Section 3 du présent rapport).

Skinner et al (2009), à propos des grands barrages en Afrique de l'Ouest, soulignent l'importance d'intégrer le partage des bénéfices dans les dispositifs *d'accords avec force exécutoire* ('*legally-enforceable agreements*') avec les organismes qui seront présents lors de la phase d'exploitation, indéfiniment. Sans de tels organes pérennes (par exemple des fonds d'affectation spéciale) ('*trust funds*'), il n'y aura aucun recours durable pour les bénéficiaires locaux d'entreprises, par exemple, dans le cadre d'accords de partage des revenus.

- Experts: Quant à l'utilisation d'experts dans les études d'impacts environnementaux et sociaux, la CMB déclare que les études d'impact doivent être effectuées indépendamment des intérêts du promoteur de projet et les mécanismes de financement devraient refléter cette *indépendance*. Les études environnementales / sociales / sanitaires et techniques doivent être intégrées, avec une interaction entre les divers groupes d'étude préparant ces études. La CMB note également qu'«un panel indépendant peut soutenir une étude indépendante et exhaustive des impacts probables». Pour les projets classés comme «Catégorie A»¹⁴, les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale prévoient que l'emprunteur retient des experts d'étude environnementale indépendante qui ne soient pas affiliés au projet pour la réalisation de l'étude. Pour les projets de Catégorie A qui sont «très risqués ou controversés ou qui impliquent de graves préoccupations environnementales et multidimensionnelles», l'emprunteur doit «normalement aussi engager un comité consultatif indépendant en matière d'environnement». L'approche du PS de la SFI et des PE est similaire. Sous les PE, par exemple, pour tous les projets de Catégorie A (même définition), les banques adhérentes devraient exiger la nomination par l'emprunteur d'un expert indépendant en environnement et / ou en sciences sociales et qui ne soit pas directement lié à l'emprunteur pour examiner le plan d'évaluation et d'action, et la documentation du processus de consultation, afin d'aider la diligence raisonnable des banques et évaluer le respect des PE. Selon les PS de la SFI, dans certains cas à haut risque, la SFI peut exiger un panel d'experts externes pour conseiller le client et / ou la SFI. Pour le Protocole, les évaluateurs peuvent être internes ou externes au projet, selon le niveau de transparence et d'indépendance qui est recherchée. «Un ou deux évaluateurs serait considérée comme appropriée pour une étude» (p.13).

L'étude ci-dessus des politiques internationales de premier plan est résumée dans le Tableau.

Comme noté ci-dessus, les analyses détaillées de chacune des politiques sont énoncées dans l'Annexe 2.

¹⁴ Selon les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, un projet proposé est classé comme «Catégorie A», s'il est susceptible d'avoir des impacts environnementaux négatifs *importants* qui sont sensibles, divers ou sans précédent. Un projet est «sensible» s'il peut être irréversible, ou s'il soulève des questions relatives aux politiques opérationnelles, par exemple pour les habitats naturels, les réinsertions involontaires, les peuples autochtones.

Tableau: Résumé des caractéristiques des cinq politiques internationales de premier plan

Politique et date de la présente version	Types d'investissement	Types d'acteurs	Nature de la politique	Evaluation des options de développement	Etude environnementale et sociale	Engagement des parties prenantes	Réinsertion et indemnisation	Partage des bénéfices	Experts
CMB Priorités Stratégiques 2000	Les grands barrages; aussi «pertinents» pour d'autres grands projets d'infrastructure	Tous les acteurs impliqués dans les grands barrages/ projets d'infrastructure	Ensemble de normes (comme énoncé dans les PS de la CMB)	Explorer une gamme d'options de développement, par un processus ouvert et participatif	Toutes les cinq politiques: la gestion des risques environnementaux et sociaux, en évitant, si possible, des impacts négatifs; impacts cumulatifs inclus.	L'approche des «droits et risques», avec un processus ouvert/ transparent; pour les peuples autochtones	Améliorer les moyens de subsistance des 'PAP', y compris l'indemnisation des biens perdus	Chacune des cinq politiques se réfère à la possibilité que les PAP puissent partager les bénéfices des projets, sur la base, par ex., des accords négociés dans le cadre du plan de réinsertion (Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale).	Une évaluation indépendante et exhaustive des impacts probables
Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale 2007	Tous les projets d'infrastructure financés par la Banque Mondiale	Le personnel de la Banque Mondiale et les gouvernements bénéficiaires	Ensemble de normes	Examen des questions relatives au secteur + une géographie plus large; processus ouvert pas spécifié	La CMB et les politiques de sauvegarde la BM prennent en compte les impacts de «grande envergure» et «indirects», respectivement. Les PS de la SFI et les PE incluent également des impacts au-delà de la zone immédiate du projet, soumis à un test de prévisibilité (seulement les impacts prévisibles).	Consultation «significative» avec les populations affectées par les projets (PAP)	Indemnisation basée sur les terres préférée; dans tous les cas, l'indemnisation au coût de remplacement	Comme indiqué dans le Protocole, des exemples de bénéfices pourraient être un «accès équitable aux services d'électricité» ou «partage des revenus» (proportion de bénéfices monétaires directs de l'hydroélectricité).	Sous les Politiques de Sauvegarde de la BM, expert indépendant en environnement pour les projets de Catégorie A; un panel indépendant pour les projets de Catégorie A à haut risque ou litigieuses.
SFI Normes de Performance 2006 (en cours de révision)	Tous les projets d'infrastructure financés par la SFI	Le personnel de la SFI et les gouvernements bénéficiaires	Ensemble de normes	Dans des cas exceptionnels, l'évaluation des options sur la base des données existantes	Les PS de la SFI et les PE incluent également des impacts au-delà de la zone immédiate du projet, soumis à un test de prévisibilité (seulement les impacts prévisibles).	Consultation avec les populations affectées par le projet	Indemnisation pour les biens perdus au coût de remplacement intégral	Comme indiqué dans le Protocole, des exemples de bénéfices pourraient être un «accès équitable aux services d'électricité» ou «partage des revenus» (proportion de bénéfices monétaires directs de l'hydroélectricité).	Une approche similaire pour le PS de la SFI et les PE
Les Principes de l'Equateur (PE) 2006	Tous les projets d'infrastructure financés par les Banques Equateur	Le personnel des Banques Equateur et les emprunteurs	Ensemble de normes	Examen des options possibles et préférables sur le plan environnemental et social	Toutes les cinq politiques nécessitent la prise en compte des groupes vulnérables, le genre et la santé.	Consultation avec les populations affectées par les projets	Indemnisation pour les biens perdus au coût de remplacement intégral	Comme indiqué dans le Protocole, des exemples de bénéfices pourraient être un «accès équitable aux services d'électricité» ou «partage des revenus» (proportion de bénéfices monétaires directs de l'hydroélectricité).	Une approche similaire pour le PS de la SFI et les PE
En 2011- Le 'Protocole' - évaluer la durabilité des projets hydro-électriques	Les projets hydroélectriques	L'industrie de l'hydro-électricité; d'autres acteurs qui appliquent le Protocole	Outil d'évaluation de performance selon une échelle de niveaux	Évaluation des options dans les secteurs de l'eau et l'énergie, et le contexte de bassins fluviaux		Consultation auprès des populations affectées par les projets	«Amélioration rapide de moyens de subsistance et du niveau de vie»	Comme indiqué dans le Protocole, des exemples de bénéfices pourraient être un «accès équitable aux services d'électricité» ou «partage des revenus» (proportion de bénéfices monétaires directs de l'hydroélectricité).	Les évaluateurs externes pour plus de transparence

Cette étude montre que les cinq politiques de premier plan sont, en principe, conçues pour intégrer les aspects environnementaux et sociaux dans les projets de grands barrages / projets d'infrastructures hydrauliques en tant que composantes du projet à côté des composantes économiques / financières et techniques, c'est à dire pour porter le cadre du projet au-delà de la transaction commerciale / financière de base présentée dans la figure 1, vers le schéma du projet élargi dépeint dans la figure 2. Plus exactement, le degré d'élargissement du champ d'application dans un cas donné, toutefois, dépendra d'un certain nombre de facteurs, à commencer par le degré d'attention consacrée aux engagements liés aux questions environnementales/sociales et aux mécanismes de leur mise en œuvre, ainsi que le processus d'engagement des parties prenantes (voir aussi les facteurs mentionnés dans les Conclusions à la section 5.1 de ce rapport). Il a été observé ci-dessus, par exemple, que la CMB est la seule politique qui réponde pleinement à l'encadré de la figure 2, relative aux «options de développement»; aussi, que l'exemple d'un test clé de mesures pour atténuer les impacts sociaux négatifs est la nature des paiements des *indemnités* (dans l'encadré de la figure 2 désignée «impacts sociaux: l'évitement/atténuation»). La question de la portée du projet (*les projets - sont-ils plus ou moins élargis?*) est discutée à la section 2.5.

2.1.3 La place de la CMB

Quant à la place occupée par la CMB, les observations sur le rapport de la CMB et les commentaires formulés par les personnes consultées au cours de la présente étude sont les suivants:-

- Comme l'ont indiqué les Commissaires dans la préface du rapport de la CMB, la CMB a cherché à représenter «toutes les parties du débat»" (p.viii). Ceci constitue une différence entre la CMB et les quatre autres politiques. Ces dernières sont destinées à leurs propres domaines d'activité: la Banque Mondiale et la SFI pour les projets financés par le groupe de la Banque Mondiale, les Principes de l'Équateur pour les financements des banques commerciales et le Protocole principalement pour les promoteurs / exploitants (bien qu'il implique aussi d'autres acteurs).
- D'après les entretiens avec les informateurs clés, menés au cours de la présente étude, il est clair¹⁵ que, dans ce cas le rapport de la CMB *n'a pas* reçu de toutes les parties au débat l'acceptation souhaitée. La réalité est que les recommandations de la CMB « n'ont pas été adoptées par toutes les parties prenantes» (Smith, 2010, p.438).
- Les recommandations de la CMB ont recueilli l'approbation de nombreuses ONG et groupes de la société civile, et de certains gouvernements¹⁶. L'industrie de l'hydroélectricité, toutefois, a estimé que le poids du groupe des Commissaires de la CMB était penché en faveur d'autres acteurs et participants au débat sur les barrages. Et d'autres acteurs majeurs, tels que la Banque Mondiale, avait des doutes sur le processus de la CMB. Le conseiller principal en matière d'eau de l'époque de la Banque Mondiale (aujourd'hui à un poste universitaire) a depuis noté (Briscoe, 2010, p. 406) que le processus convenu fut qu'un projet de rapport de la CMB soit circulé avant la finalisation d'une manière inclusive de toutes les parties prenantes. Ceci, a-t-il ajouté, n'a pas été fait, « le rapport n'a pas été partagé avec les parties prenantes

¹⁵ Confirmé dans les entretiens d'information clés menées par l'auteur de ce rapport - voir la liste à l'Annexe 1 A. des institutions / organisations consultées lors de la partie internationale de cadrage de cette étude.

¹⁶ International Rivers 2010 parle de cinq gouvernements (Allemagne, Népal, Afrique du Sud, la Suède et le Vietnam) qui ont organisé des processus de dialogue pour discuter des recommandations de la CMB et des politiques nationales, et en outre fait remarquer que les pays membres de l'OCDE et de l'UE ont émis des déclarations reconnaissant la valeur des Priorités Stratégiques de la CMB.

avant sa publication» (ibid.), de sorte que certaines voix ont été «écartées» du débat, y compris celles des gouvernements.

- Ainsi, après la large «caisse de résonance» des 68 membres du forum des parties prenantes (CMB, 2000, Préface des Commissaires, p.viii), qui ont fourni des contributions à la Base de Connaissances de la CMB, il n'y a pas eu un écho correspondant au rapport de la CMB, une fois publié, dans la communauté *élargie* des parties prenantes. La CMB avait pour but de «mettre la barre haut» (p. iii), comme l'a indiqué le Président de la CMB dans sa préface au rapport: «Certains peuvent penser que ce rapport rend les décisions sur l'utilisation de l'eau encore plus difficiles; en plaçant la barre plus haut comme nous le faisons, un gouvernement devra exercer plus d'énergie et de créativité pour parvenir à un résultat durable ... ». Une frange de l'opinion a considéré que les Commissaires de la CMB avaient essayé de pousser l'agenda des barrages et du développement trop loin et trop vite. En revanche, une autre frange de l'opinion a appuyé la création d'un agenda exigeant avec lequel, en conformité avec l'argument soutenu par la CMB, tous les grands barrages/projets d'infrastructure devraient se conformer. Ainsi, par exemple, la PS 1 de la CMB qui a proposé le «consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause» ('FPIC' dans son sigle en anglais) des peuples autochtones, était à la fois (chaudement) applaudie par certains comme essentielle pour la protection des moyens de subsistance des peuples autochtones et tribaux, et (vigoureusement) rejetée par d'autres, par exemple, comme un droit de veto *de facto* sur le développement.
- Malgré les réactions contrastées qu'elle a provoquée, la CMB a néanmoins représenté un point de repère par rapport auquel les acteurs pourraient se définir eux-mêmes et définir leurs opinions / positions. La CMB a constitué un «point de référence pour que tous les acteurs comprennent les controverses et les enjeux dans les décisions sur les politiques et les projets de barrage» (Smith 2010, p.438). Cette évaluation coïncide avec le point de vue de nombreuses personnes consultées. Et, dix ans plus tard, l'avis de nombreuses personnes consultées au cours de la présente étude était que la CMB avait joué un rôle en *influençant*, dans une certaine mesure, l'évolution de l'agenda des politiques/normes. Comme un interlocuteur l'a remarqué, «certains éléments de l'industrie traitent maintenant les principes de la CMB comme une bonne pratique», malgré le fait que, dans un premier temps, ils se soient opposés à la CMB, ou, comme une autre personne consultée a déclaré: «certaines recommandations de la CMB sont entrées dans la pratique». Donc, même si le rapport de la CMB n'est plus à la pointe de l'innovation politique (conformément aux sections 2.1.1 et 2.1.2, et l'Annexe 2), pour un certain groupe d'acteurs dans le débat, les Priorités Stratégiques de la CMB fixent les normes que tous les projets doivent encore respecter.
- La perception largement répandue est que les *Priorités Stratégiques* de la CMB sont plus monnaie courante que les *recommandations* ('guidelines') de la CMB, dont on a fait, dès le départ, peu cas dans le débat. De nombreux commentateurs se sont posé des questions sur le temps et les coûts impliqués dans la mise en œuvre des 26 Recommandations (Guidelines), ou même le fait de suivre certaines d'entre elles. Plusieurs informateurs clés ont affirmé leur conviction que la CMB n'a jamais été conçue comme un *ensemble* complet, mais plutôt comme un menu de réponses, avec des études et d'autres aspects qui pourraient être sélectionnés à chaque étape du projet. Comme l'a remarqué une personne interrogée la "CMB n'a pas rendu cela suffisamment clair."
- Quant à savoir si les PS et les directives de la CMB étaient destinées à être consultatives ou obligatoires, le débat continue. Le Président de la CMB dans sa préface a déclaré que le rôle de la Commission était «strictement consultatif» (p. ii). Pendant ce temps, le chapitre 9 énonçant les «Critères et directives» est «fortement normatif» et utilise à plusieurs reprises le mot «conformité» (Briscoe, 2010, p.404).

- Les informateurs clés conviennent qu'il a fallu du temps pour que la CMB soit digérée, avec, dans les premières années après la publication de la CMB, un débat général *polarisé* autour de la division de l'opinion visée ci-dessus. **Le Projet Barrages et Développement** financé par l'ONU (the '*Dams and Development project*') a conduit le processus d'absorption de la CMB. Un interlocuteur a insisté sur la compréhension mutuelle accrue et l'évolution progressive des mentalités que le projet a facilité, en dépit du fait que ce fut « plutôt un processus assez difficile ». Selon cette opinion, les barrages et les projets d'infrastructure sont maintenant mieux préparés qu'il y a 15 ans de cela, en ce sens qu'il y a une plus grande acceptation d'un spectre de questions - au-delà des aspects purement économiques / financiers et techniques - devant être considérées et reflétées fidèlement comme facettes / composantes de projets, y compris les questions environnementales et sociales (et toutes les mesures de réinsertion), c'est-à-dire la transaction commerciale/financière de base montrée dans la figure 1 évolue vers des projets élargis dépeints dans la figure 2. Un autre interlocuteur a indiqué que le Projet des Barrages et Développement: « n'a pas eu beaucoup d'incidences spécifiques, mais plutôt qu'il était un exercice continu, qui a alimenté les débats et stimulé la réflexion par les parties, leur permettant d'assimiler ce qu'était la CMB, et comment elles se positionnaient par rapport à elle. C'était seulement dans les 1-2 dernières années qu'on a vu la pratique évoluer et l'évolution des mentalités rendue réellement visible ». Cela peut expliquer pourquoi les personnes interrogées n'ont pas donné d'exemples de projets auxquels l'approche de la CMB avait été appliquée¹⁷.
- Quant à savoir si la recherche d'un accord dans tous les aspects du débat sur toutes les questions soulevées par les Priorités Stratégiques de la CMB était un objectif réalisable, les entretiens menés au cours de cette étude suggèrent que la réponse est « non ». Les différences de points de vue entre les différents acteurs signifient que des efforts peuvent être plus utilement accentués sur l'identification *des domaines de commun accord*, pour former une base de collaboration, comme fondement pour l'évolution des politiques et l'amélioration des pratiques sur le terrain. L'épreuve principale de la CMB - et des quatre autres politiques - réside dans le suivi: « le défi de traduire les principes et recommandations élaborés à un niveau mondial en pratiques qui pourraient être mises en œuvre aux niveaux national et du projet » (Smith, 2010, p.438).
- Comme évoqué ci-dessus, la publication par la CMB de ses recommandations n'a pas abouti à l'adoption par l'industrie des sauvegardes environnementales et sociales que la CMB défendait. Quels que soient les avantages et inconvénients de ce manque d'adhésion, une conséquence du fait que la CMB a placé la barre à une hauteur que les Commissaires de la CMB ont choisi de définir comme une norme, est que la CMB n'a pas pu entraîné l'industrie dans l'acceptation de son agenda - pour reprendre l'expression d'une personne interviewée, « le fait de pousser pour l'obtention de l'étalon d'or » n'est pas toujours utile et, en interprétant la réponse de ce groupe d'intérêt, il n'était pas utile dans ce cas. Comme indiqué dans l'Annexe 2, c'est une lacune que le Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques est conçue pour combler, fournissant une « plateforme pour l'engagement » des promoteurs / exploitants de barrage, afin de promouvoir de meilleures pratiques.
- *Transparency International* ('TI'), avec le réseau *Water Integrity Network* a attiré l'attention sur le rôle possible de la corruption dans les projets de barrage, tout comme dans d'autres projets de passation de marché. TI parle plus de la disponibilité des acteurs à parler de cette question, auparavant tabou. (voir : <http://www.waterintegritynetwork.net/>).

¹⁷ Dans son enquête auprès de 6 grands barrages, cinq ans après la CMB, le WWF a déclaré (WWF, 2005, p.12) que « les six barrages choisis sont révélateurs d'un manque général d'application des recommandations de la CMB dans les principaux pays de construction du barrage » - voir aussi *International Rivers* 2010.

2.2 D'autres pratiques

2.2.1 Soutien aux projets de grands barrages et d'infrastructures hydrauliques par les sources «non traditionnelles»

Selon une étude de 2008 (Foster et al, 2008), les flux financiers au profit des projets d'infrastructures en Afrique sont en évolution, avec des augmentations substantielles ces dernières années des financements provenant de la Chine, de l'Inde et des pays arabes¹⁸ (Foster et al, 2008). Les engagements totaux de la Chine dans les infrastructures en Afrique sub-saharienne seulement ont maintenant dépassé en volume celles de la Banque Mondiale¹⁹ (McKinsey, 2010). Le financement chinois est principalement fourni à des projets d'envergure, avec un accent particulier sur l'hydroélectricité (ibid) - voir l'**Encadré 4**.

Encadré 4. Le financement des projets d'infrastructures en Afrique - évolution

Les flux financiers vers l'Afrique des pays autres que de l'OCDE est passé d'environ 1 milliard de dollars américains par an dans les années 2000 à près de 8 milliards de dollars américains en 2006 et 5 milliards de dollars américains en 2007 et sont «désormais largement comparables en ampleur à l'aide publique au développement traditionnelle ('ODA') des pays de l'OCDE ». En tant que tels, ils font une contribution importante pour répondre aux besoins de financement des infrastructures de l'Afrique et en particulier aux besoins de l'énergie de l'Afrique (le chiffre cité par l'étude de Foster et al (2008) est de 22 milliards de dollars américains par an).

La même étude rapporte que les financements de la Chine étaient principalement affectés à des projets d'infrastructure à grande échelle, avec un accent particulier sur la production hydroélectrique et les voies ferrées. Plus de 35 pays africains se sont engagés, rapportent les auteurs, avec la Chine sur des contrats de financement d'infrastructures, avec les plus grands bénéficiaires à ce jour étant le Nigéria, l'Angola, le Soudan et l'Ethiopie. Le financement est acheminé principalement par le China Export-Import (Ex-Im) Bank à des conditions qui sont favorables, mais moins que celles liées à l'ODA traditionnelle des pays de l'OCDE²⁰. " Les prêts chinois sont plus favorables aux prêts du secteur privé à l'Afrique, mais ne sont pas aussi attrayants que l'ODA, qui tend à fournir un élément de subvention d'environ 66 pour cent à l'Afrique".

À la fin de 2007, la Chine fournissait 3,3 milliards de dollars américains pour la construction d'une dizaine de projets hydroélectriques majeurs s'élevant à quelque 6000 MW de capacité installée, constituant l'accent des activités de la Chine dans le secteur de l'énergie (les auteurs notent que l'implication chinoise dans la production et la transmission thermique l'est sur une échelle beaucoup plus petite). Une grande part est allée aux pays qui ne sont pas bénéficiaires des récentes initiatives sur l'allègement de la dette. Dans certains cas, le financement des infrastructures est conditionné au développement des ressources naturelles.

Les auteurs notent également le rôle de l'Inde dans l'octroi de financement aux infrastructures, via son Ex-Im Bank aux projets d'énergie au Nigeria et au Soudan, avec des contrats d'infrastructure indiens en Afrique étant en moyenne de 0,5 milliard de dollars par an entre 2003-07, avec des investissements significatifs dans les ressources naturelles. Entre temps, chaque année, en moyenne, la somme de 0,5 milliard de dollar américain de financement des infrastructures a été fournie par les pays arabes à l'Afrique entre 2001-07, dans des contributions d'investissement relativement faibles (de l'ordre de 20 millions de dollars américains, notamment pour les routes).

Source: Foster et al, 2008²¹

¹⁸ Foster, V, Butterfield, W., Chen C and Pushak, N. (2008), 'Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa', Banque Mondiale et la Facilité Consultative pour les Infrastructures Publiques et Privées-PPIAF.

¹⁹ McKinsey Global Institute (2010), 'Lions on the move: the progress and potential of African economies', McKinsey, June 2010.

²⁰ Selon Foster et al, Ex-Im Bank de la Chine, et les clauses sont convenues sur une base bilatérale, avec le degré de concession en fonction de la nature du projet. En moyenne, les prêts chinois offrent un taux d'intérêt de 3,6 pour cent, un différé de 4 ans, et une échéance de 12 ans. Globalement, cela représente un élément de subvention d'environ 36 selon les définitions officielles. La

Sur la base d'études de Foster et al (2008) et de McKinsey, il est clair que les financements chinois et les autres financements «non traditionnels» sont d'une échelle de grandeur permettant d'apporter une contribution matérielle vers la satisfaction des vastes besoins en infrastructures de l'Afrique. En tant que tel « ils offrent une opportunité importante de développement pour la région» (Foster et al., 2008).

Quant à la manière dont le développement est réalisé, les questions environnementales et sociales sortaient du cadre du champ d'application de ces deux études. Foster et al, toutefois, on a remarqué que:

«La China Ex-Im Bank dispose de ses propres normes environnementales, et sa politique est de suivre les réglementations environnementales du pays hôte» (du résumé exécutif). «Les conclusions soulèvent des questions plus profondes sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux des projets concernés ... qui sans doute, sont importantes et méritent une attention future»...

Quand les barrages et autres projets d'infrastructure sont financés par des sources chinoises et d'autres «non traditionnelles», le rôle des lois/réglementations nationales, par exemple, la force / faiblesse relative des régimes nationaux d'étude d'impacts environnementaux, et les capacités des institutions nationales / sous-nationale, seront particulièrement importants: -

«Avec les nouveaux acteurs et de nouvelles modalités, il y a un processus d'apprentissage qui s'offre aux emprunteurs et aux bailleurs de fonds. Les questions saillantes sont le développement des capacités nationales à négocier des contrats complexes et innovants et à appliquer les normes environnementales et sociales appropriées dans l'élaboration des projets» (Foster et al, 2008).

International Rivers a suivi la façon dont les entreprises chinoises traitent des aspects environnementaux et sociaux des grands barrages. Dans un briefing en ligne, Bossard, 2010, rapporte «des progrès significatifs» de certaines banques chinoises et de promoteurs et exprime un optimisme prudent: «Les institutions les plus importantes dans le secteur de l'hydroélectricité de la Chine ont exprimé un intérêt à suivre les normes environnementales internationales et se sont ouvertes aux préoccupations de la société civile ». Par exemple, «China Exim a entrepris un processus de réforme, ainsi que *Sinohydro*²², tandis que, en revanche, «les autres acteurs chinois ignorent encore allègrement les préoccupations sociales et environnementales», par exemple, les entreprises chinoises «construisent des barrages au Myanmar, dans des conditions horribles» et, dans la construction de plusieurs barrages dans le bassin du Mékong, ils ont «jusqu'ici ignoré toutes les demandes de la société civile». Bossard ne cite pas encore de politiques publiées par les acteurs chinois, il dit qu'une politique environnementale de la *Sinohydro* est «en préparation».

Sur la base de ces informations, tant que l'approche actuelle des banques chinoises et des exploitants est identifiable, leurs activités semblent manifester, potentiellement, une large gamme de différentes normes de pratique par rapport aux aspects environnementaux et sociaux et l'engagement des parties prenantes, allant de l'acceptable à l'insuffisant, de bon à mauvais. Ceci est reflété dans l'aperçu de la diversité des approches dans la section 2.3.

variation autour de l'ensemble de ces paramètres est considérable selon les pays; ainsi les taux d'intérêt varient de 1 à 6 pour cent, les différés de 2 à 10 ans, des échéances de 5 à 25 ans, et les éléments de subvention globale de 10 à 70 pour cent.

²¹ Cette étude de la Banque mondiale PPIAF (Foster et al, 2008) a recueilli des informations à partir d'un large éventail de sources en langue chinoise.

²² *Sinohydro* est l'une des entreprises chinoises invitées à soumissionner pour la construction du *projet hydroélectrique de Lom Pangar* au Cameroun - voir la section 3.

2.2.2 Les lois/politiques nationales

Les lois et règlements nationaux sont essentiels à la manière dont l'étude environnementale et sociale est menée, y compris la manière de l'engagement des parties prenantes, par exemple, la gouvernance des processus d'étude des impacts du projet, l'évaluation de la valeur des projets (coûts / avantages pour qui ? les contribuables et / ou les investisseurs ? Que dire des populations affectées par le projet? Dans quelles circonstances, le cas échéant, l'expropriation dans l'intérêt public est autorisée, avec indemnisation? avec ou sans voix? Comment allez-vous compenser les populations autochtones pour l'appropriation de biens quand ils n'ont pas de droits reconnus et peuvent même ne pas reconnaître le concept de propriété?)

Il existe rarement, au niveau national, un ensemble de directives équivalentes à la CMB, mais il y a des règles et procédures nationales, par exemple sur l'étude d'impact environnemental (EIE). Une question clé dans chaque cas est de savoir leur degré de force, et si elles sont bien appliquées. Cela dépendra en partie de la force des autorités en charge de l'environnement - ministère et agence nationale de l'environnement²³.

Lorsque les gouvernements choisissent d'accepter le financement de la Banque Mondiale, de la Société Financière Internationale ou d'une banque de «l'Equateur», les politiques de ces institutions financières seront applicables en complément aux lois / réglementations nationales (en parallèle, et, de préférence, par intégration). L'application sur les pratiques nationales des politiques internationales qui *ne font pas* partie des codes de pratiques appliquées par les institutions de financement - par exemple, la CMB - n'est pas rattachée à la disponibilité du financement. Comme l'a déclaré un informateur clé, le dernier type de politiques internationales peut indirectement avoir un effet important, en ce que les rédacteurs d'autres principes applicables peuvent être influencés par ce qu'ils perçoivent comme étant la norme 'de pointe' ('*state of the art*').

Au niveau national, le Cameroun et le Sénégal sont des pays dont les lois / règlements sur l'étude d'impact environnemental ont été adoptés récemment, au cours des dix dernières années, tel que discuté dans la section 3 et 4. Les entretiens avec les informateurs clés dans les deux pays suggèrent que la «lettre» de ces règles et procédures est encore en train d'être convertie par les ministères et organismes gouvernementaux en un «esprit» de gestion de l'EIE qui soit ouverte et réceptive.

Dans toutes les juridictions, il peut y avoir un écart entre les engagements sur le papier et la mise en œuvre dans la pratique. Les parties prenantes, y compris les populations affectées par le projet, peuvent avoir des doutes quant à la mesure dans laquelle le gouvernement va tenir ses promesses. Lorsque l'on regarde beaucoup d'engagements sur le papier, en termes de conformité / application, ils manquent de clarté. Lorsque les documents pertinents sont analysés, ils peuvent ne pas être clairs: quels sont ceux que l'acte engage réellement? Quelles dispositions dans les accords, destinées à profiter aux populations affectées, constituent des obligations juridiques en vertu des principes/coutumes et règles juridiques dans le cadre de la loi du pays en question? Quels mécanismes institutionnels existent-t-ils pour la mise en œuvre de ces accords? Quels moyens juridiques et administratifs (à travers des tribunaux, ou des responsables de l'Etat) sont disponibles pour l'exécution obligatoire du contrat en cas de non-exécution/violation, à qui? Dans certains cas, les gouvernements peuvent approuver de longs rapports d'EIE, sans par la suite consacrer suffisamment d'énergie et de ressources pour s'assurer que les mesures inscrites dans le plan de réinsertion et d'aménagement sont mises en œuvre et aient, en termes juridiques, la force exécutoire ('*measures which are implemented and legally binding/enforceable*').

²³ L'Étude d'impact *environnemental* est généralement plus intégrée comme pratique acceptée que l'étude d'impact social.

2.3 Diversité d'approches: aperçu

De l'analyse comparative des cinq politiques internationales de premier plan dans la section 2.1, et l'exploration des autres pratiques à la section 2.2, on peut voir que l'«édifice» de la préparation et la mise en œuvre / l'exploitation de projets des grands barrages et d'infrastructures hydrauliques a, globalement, trois «niveaux d'étage» quant à la manière d'évaluer et de traiter les risques et impacts environnementaux et sociaux, et de prévoir l'engagement des parties prenantes.

La Figure 3 est une représentation schématique du large éventail actuel des approches sur ces trois «étages»²⁴.

- **L'«étage supérieur» se réfère aux normes les plus exigeantes qui puissent être appliquées.** Les avis sont partagés quant à savoir si la CMB constitue les «meilleures» pratiques ou si, au contraire, dans un certain nombre d'égards, les recommandations de la CMB doivent être considérées comme des aspirations - que, en pratique, certaines caractéristiques de la CMB sont trop ambitieuses (ou au moins actuellement ainsi). Quel que soit le point de vue, il ressort clairement de la comparaison ci-dessus de la CMB aux quatre autres politiques de premier plan que les **Priorités Stratégiques de la CMB représentent les normes les plus exigeantes**. En effet, «mettre la barre plus haut» a été l'effet voulu par la CMB - ces mots proviennent de la préface du président de la CMB (p. iii). Et, c'est en harmonie avec les impressions des personnes consultées au cours de cette étude qui ont interprété que la CMB avait vraiment eu cette intention. Comme indiqué plus haut, une frange de l'opinion était d'avis que les Commissaires de la CMB ont cherché à pousser la politique trop vite et trop loin, c'est à dire que selon ce point de vue, certaines recommandations de la CMB étaient erronées²⁵.
- **L'étage «intermédiaire» se réfère aux «bonnes» pratiques.** Cette catégorie intermédiaire de la figure 3 correspond à l'ensemble *substantiel* de la politique, construit au fil des dernières décennies (commençant avant la CMB et continuant à évoluer après elle), qui est promu par les organisations internationales, avec des caractéristiques communes constituant un ensemble de bonnes pratiques.

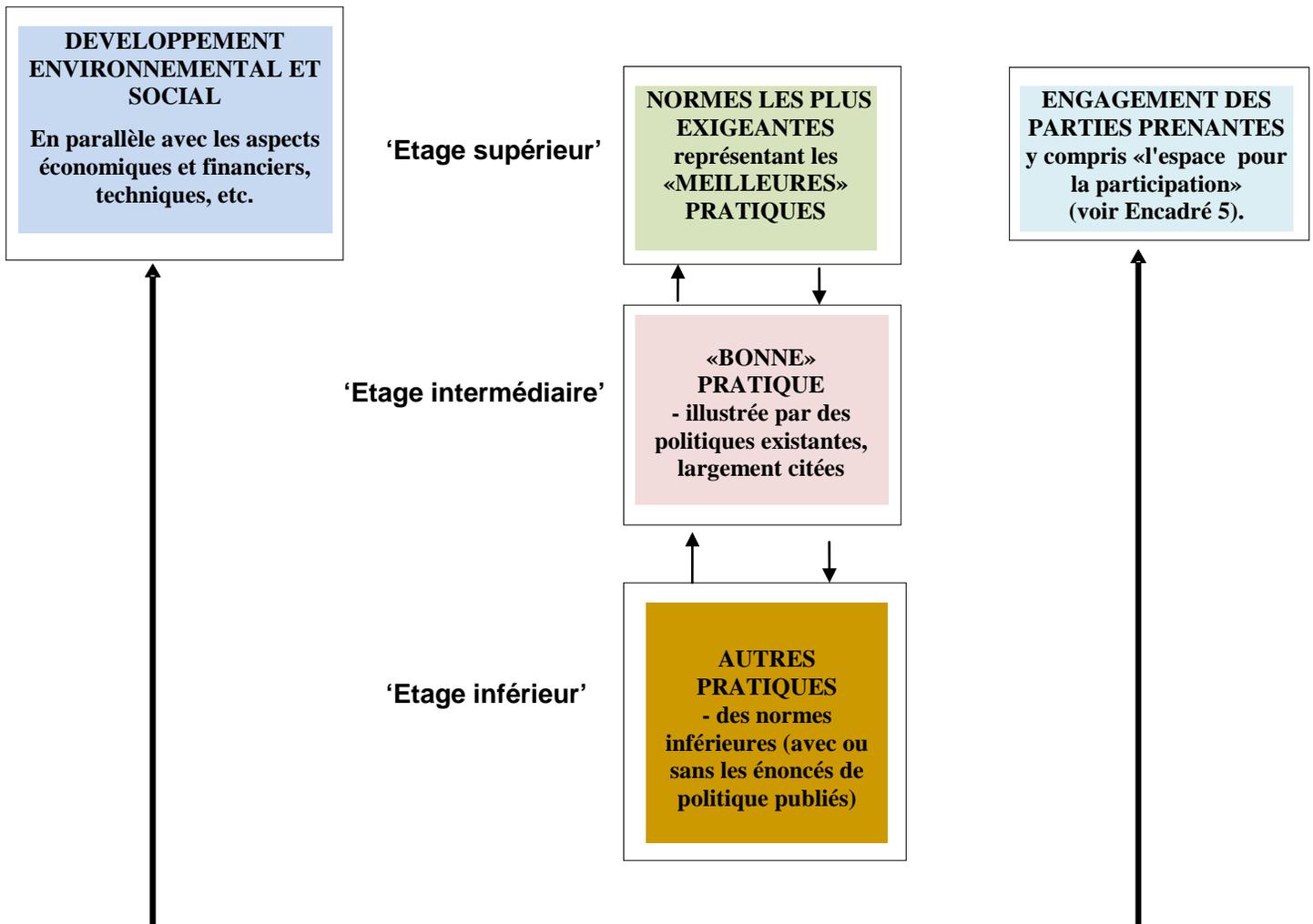
Sur la base de l'analyse faite à la section 2.1, cette catégorie comprend les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, les Normes de Performance de la SFI, les Principes de l'Équateur et le niveau 3 («bonne pratique de base») en vertu du Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité ('sustainability') des projets hydroélectriques.

Cela dit, ce qui est ou n'est pas considéré comme «bonne pratique», est, essentiellement, un jugement de valeur. Certaines **divergences de vues** était évidentes dans les réponses des personnes consultées au cours de cette étude, tant au niveau international que dans les pays. Alors que, par exemple, certaines ONG considèrent que les Politiques de Sauvegarde doivent être renforcées à certains égards pour constituer réellement de «bonnes» pratiques, d'autres représentants d'ONG interviewés soutiennent l'application des

²⁴ Voir les *cinq* niveaux de notation de chaque «sujet de durabilité» ('sustainability topic') dans le cadre du Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité (sustainability) des projets hydroélectriques: les évaluateurs commencent par vérifier la performance du projet par référence au niveau 3, «bonne pratique de base», en observant s'il y a une ou plusieurs lacunes importantes qui entrerait en vigueur et ferait baisser la norme au niveau 2 ou niveau 1, respectivement. Et ils regardent pour voir où la performance par rapport à un sujet / les sujets atteint les meilleures pratiques éprouvées (niveau 5) ou le niveau intermédiaire 4.

²⁵ Par exemple «Certaines de ces directives [CMB] étaient raisonnables et reflètent les pratiques existantes. D'autres prennent des allures extraordinaires de fantaisie... par exemple ... «consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause» pour les peuples autochtones ...» (Briscoe, 2010, p.404)

Figure 3. **DIVERSITE DANS LA POLITIQUE ET LA PRATIQUE** - un plan schématique, en trois niveaux d'«étages»



Politiques de Sauvegarde comme un code de pratique qui nécessite l'inclusion de normes environnementales et sociales dans les projets, tout en remettant en cause la constance dans l'application / mise en œuvre de ces normes. Pendant ce temps, les fonctionnaires et agents des organismes d'emprunt dans les deux pays visités (Cameroun et Sénégal) ont considéré clairement les Politiques de Sauvegarde comme fixant déjà une norme élevée et exigeante, soit l'équivalent, à leurs yeux, de la bonne (ou même meilleure) pratique.

- L'«**étage inférieur**» se rapporte à *certaines autres pratiques, où des normes inférieures de diligence et de performance sont appliquées* par rapport aux aspects environnementaux et sociaux et à l'engagement des parties prenantes (que ces normes, ou leur absence, soient exprimées à l'écrit ou non). Tel que discuté à la section 2.2, parmi les normes (non publiées) de sources de financement «non traditionnelles» (par exemple la Chine), une certaine pratique est signalée comme relevant de cette catégorie «inférieure».

Les enjeux sont élevés. Dans la manière de traiter les risques/ impacts environnementaux et sociaux, et de réaliser l'engagement des parties prenantes, les différents niveaux de performance des trois 'étages' dans la figure 3, des étages inférieurs vers le supérieur, englobent des normes de conduite très différenciées:-

- à l'extrémité supérieure de l'échelle, les meilleures pratiques permettront aux populations affectées par le projet de disposer d'alternatives viables aux moyens de subsistance, basées sur des mesures de protection des écosystèmes et des espèces, et notamment l'amélioration des perspectives de développement des populations locales;
- lorsque les niveaux de performance qui prévalent sont à l'extrémité inférieure de l'échelle - en particulier dans le pire des cas, c'est à dire une sorte de «sous-sol» de catégorie de pratiques²⁶ - cela se traduit souvent, pour les écosystèmes et les populations touchées, en environnements (gravement) endommagés, en vies / moyens de subsistance (très) perturbés, sans mesures adéquates pour les éviter, les atténuer ou compenser les impacts négatifs.

En conséquence, nombreux sont les informateurs clés de cette étude qui ont souligné l'urgente priorité d'influencer la pratique du niveau de 'l'étage inférieur', et de l'élever au niveau de «l'étage intermédiaire».

2.4 Les 'espaces pour la participation'

Le concept de «l'espace pour la participation» visé dans la figure 3 provient des travaux de l'*Institute of Development Studies*-IDS dans le Royaume-Uni (Gaventa, 2003 et Cornwall, 2002). Le concept met l'accent sur l'importance, dans les relations entre les gouvernements et les citoyens, d'un État ouvert et réceptif et d'une société civile active et engagée, qui peut exprimer la voix des citoyens. Afin de faire progresser le développement d'une bonne participation des parties prenantes dans les prises de décisions, il faudra travailler des deux côtés de l'équation (Etat et société civile). Les deux se renforcent mutuellement, ce qui en fait un processus réciproque où les parties prenantes non seulement passivement participent dans l'espace accordé par le gouvernement, mais *façonnent activement* cet espace. Les études empiriques menées par l'IDS et ses partenaires ont produit une description des trois types d'«espaces de participation»²⁷ tel que montré dans **l'Encadré 5**.

Encadré 5. Espaces pour la Participation

- Espaces «fermés»: les décisions sont prises par un ensemble d'acteurs à huis clos, sans aucune tentative d'élargissement des limites pour inclure d'autres acteurs.
- Espaces «invités»: pendant que des efforts sont faits pour élargir la participation, pour passer d'espaces fermés à d'autres plus ouverts, de nouveaux espaces sont ouverts dans lesquels les parties prenantes sont invitées à participer avec des institutions gouvernementales et des organismes publics ; de tels espaces invités peuvent être habituels, ou plus transitoires à travers des formes de consultations ponctuelles.
- Espaces «créés/réclamés »: enfin, il y a des espaces d'intérêts communs au gouvernement et à la société civile qui émergent, ou qui peuvent survenir suite à une mobilisation populaire.

Adapté de Gaventa, 2003 et Cornwall, 2002.

²⁶ Comme noté dans la section 2.2.1, selon Bossard 2010, ce genre de catégorie «sous-sol» existe présentement au Myanmar.

²⁷ Alors que nous sommes toujours en quête de la terminologie appropriée pour ces catégories, notre travail semble suggérer ... des espaces qui comprennent ... [les trois types ci-dessus]» (Cornwall, 2002).

Dans les sections 3 et 4 du présent rapport, l'expérience acquise à ce jour dans le cadre du *projet hydroélectrique de Lom Pangar* au Cameroun et du dialogue autour de la gestion du *fleuve Sénégal* est considérée à la lumière de cet outil d'analyse, qui souligne le caractère dynamique et réciproque des relations entre les gouvernements et les citoyens.

2.5 Perspectives et pratiques des acteurs clés; facteurs de changement

Cette section traite des perspectives des acteurs clés impliqués dans les projets de barrages, à savoir les entrepreneurs, les promoteurs / exploitants, institutions bancaires/financières, les gouvernements et les ONG, ainsi que les facteurs de changement des politiques et pratiques²⁸. À différentes étapes du cycle du projet (et dans les phases d'évaluation d'avant projet), les acteurs / facteurs peuvent avoir plus ou moins de leviers.

Ces observations sont tirées des entretiens avec des informateurs clés au niveau international et dans le pays, ainsi que l'étude documentaire réalisée au cours de cette étude, telle qu'elle est interprétée par l'auteur.

Le rôle de l'échange des droits d'émissions, en fournissant des moyens pour que les projets attirent des crédits carbone, est également envisagé.

▪ Entrepreneurs

Ce ne sont généralement pas les entrepreneurs qui dirigent l'agenda politique au niveau international/national et agissent comme des leaders dans la promotion des composantes environnementales et sociales des projets. Une entreprise de construction/ingénierie cherchant un contrat pour la construction d'un barrage et/ou l'installation d'une centrale suivra les consignes de son futur client (le client ou «employeur» en vertu du contrat de construction, qui est le promoteur/exploitant). Les approches des entrepreneurs à la gestion des risques consistent, essentiellement, à chercher à limiter les coûts et les passifs, à identifier et à externaliser les risques sociaux et environnementaux - tels que décrits dans l'**Encadré 6**.

Dans la manière de gérer les risques autres que les risques techniques liés à la construction et à l'ingénierie, il y a une tendance (Merna et Njiru, 2002, p.202) à «attribuer la capacité de contrôler ce risque comme dans le cadre du gouvernement. Le risque lié au «pays», est «l'exposition à une perte ... causée par des événements qui sont, au moins dans une certaine mesure, sous le contrôle du gouvernement du pays emprunteur».

Mitchell & Trebes (2005) parle de «réforme culturelle» dans l'industrie de la construction (plus de confiance mutuelle et de coopération, des relations moins contradictoires) et Totterdill (2006) parle de modifications apportées à des «conditions les plus couramment utilisées dans les contrats pour des projets internationaux de construction», publiées par la Fédération Internationale des Ingénieurs Conseils (FIDIC).

²⁸ Remarque: une omission du cadre de la discussion prévue dans cette section 2.5 est le rôle des agences de crédit à l'exportation, qui devront faire l'objet d'une autre étude ultérieure.

Encadré 6. Entrepreneurs et passation de marchés

Le client ou l'employeur dans le cadre du contrat de construction fixe, dans l'appel d'offre, le cahier des charges pour les travaux à entreprendre au titre du projet. L'entrepreneur qui obtient l'attribution du marché souhaitera voir l'étendue de ces travaux définie avec *certitude*, y compris les responsabilités envers les tiers. Cela signifie que, aux côtés des collègues commerciaux regardant les bénéfices et les coûts, le service des contrats interne / juridique de la société soumissionnaire analysera l'étendue des responsabilités juridiques. Telles sont les préoccupations de l'entrepreneur *vis-à-vis* de ses parties contractantes immédiates en vertu du contrat de construction, qui attribue des risques entre les parties à ce contrat.

Que dire cependant des acteurs qui ne sont pas parties au contrat? En ce qui concerne ces parties *extracontractuelles*, la tendance est de répartir les rôles et les risques en se référant à ce que l'entrepreneur peut et ne peut maîtriser. Les événements survenant qui étaient imprévisibles ou des situations qui surviennent qui ont perturbé le déroulement des travaux de manière *imprévisible* vont déclencher des réclamations de l'entrepreneur à une prorogation du délai et à un paiement supplémentaire. Par exemple, dans les conditions standard de FIDIC (clause 8.5) (sur la FIDIC, voir ci-dessous), l'entrepreneur doit suivre «les procédures prévues par les autorités publiques juridiquement constituées dans le pays», mais là où ces autorités retardent ou perturbent les travaux de l'entrepreneur d'une façon qui soit *imprévisible*, l'entrepreneur a droit à du temps et de la rémunération supplémentaires (Totterdill, 2006).

L'objectif des passations de marché reste «une répartition claire des fonctions et des responsabilités» afin de «parvenir à une certitude de résultat pour toutes les parties» (Mitchell & Trebes). Comme indiqué dans l'encadré 6, les conditions standard FIDIC fournissent **un test de prévisibilité**: là où le travail de l'entrepreneur est affecté d'une manière imprévisible, il aura droit à une prorogation de délai et à un paiement supplémentaire. Comme noté dans la section 2.1.2, plusieurs des politiques internationales de premier plan (les Normes de Performance de la SFI, les Principes d'Equateur, suivant les normes de la SFI, et le Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques) adoptent aussi un test de prévisibilité. À cet égard, le régime révisé de FIDIC pour les marchés de construction n'a pas changé et ces politiques reflètent cette réalité.

▪ Les promoteurs / exploitants

Les promoteurs veulent aussi avoir une certitude dans les projets, en évitant des engagements variables et des processus délibératifs non limitatifs, par exemple, un engagement des parties prenantes qui peut être long. Une personne consultée a douté jusqu'à quel point les promoteurs vont prendre l'initiative sur les questions environnementales et sociales, quand le gouvernement est lent à le faire: «L'industrie ne veut pas être critique des processus de planification du gouvernement».

La question qui se pose est la suivante: dans quelles circonstances les promoteurs seront-ils sensibles au risque de réputation? Une personne consultée a estimé qu'il existe un fossé énorme entre les *promoteurs responsables* d'une part et les *promoteurs irresponsables*, d'autre part - avec ces derniers cherchant à appliquer des normes minimales si / quand ils peuvent le faire sans répercussion.

Beaucoup de personnes interrogées au cours de cette étude doutent que, dans le contexte de la mondialisation des échanges, avec des groupes locaux de la société civile en contact avec des ONG internationales qui jouent le rôle de «chien de garde» ('watch-dogs'), les «mauvais projets» aient encore des «endroits où se cacher». Selon cette analyse, le facteur réputation est un puissant moteur pour pousser les promoteurs / exploitants vers l'amélioration des pratiques - à partir d'une base variable.

- Les banques / institutions financières

Beaucoup des personnes consultées au cours de cette étude ont commenté le niveau croissant de l'engagement manifesté par les banques et les établissements de crédit pour répondre aux risques environnementaux et sociaux, en ajustant leurs pratiques de prêt pour réduire ces risques.

Le point de vue courant était que le facteur principal de cela est la réputation. Dans le cadre du financement de projets, la demande des prêts est directement attribuable à des actifs physiques et aux effets sur le terrain, ce qui signifie que les projets qui provoquent des problèmes environnementaux et causent du tort aux populations affectées sont rapidement repérables par les prêteurs²⁹. Les institutions financières, publiques ou privées, ne veulent pas être associées aux projets à problèmes.

Pour les banques de développement, certaines expériences pénibles du passé leur ont fait davantage prendre conscience du risque de réputation. Comme l'expérience récente le confirme (par exemple le retrait récent de la Banque Européenne d'Investissement du projet de *Gibe III* en Ethiopie), les banques de développement renoncent aux transactions potentielles qui ont des risques environnementaux et sociaux évalués comme étant élevés, qui pourraient se traduire, ultérieurement, en risque de réputation. Un interlocuteur a souligné que, dans le cadre des activités d'une grande banque, un financement de projet, par exemple, de 500 millions de dollars américains représente une petite transaction pour porter ce risque de réputation.

Le facteur de réputation justifie, en partie, l'approche aux risques environnementaux et sociaux adoptée par les banques/institutions financières tant publiques que privées. Les révisions récentes des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale et des Principes d'Equateur, et la révision en cours des normes de performance de la SFI, sont des signes d'évolution de la politique.

Une autre étape consiste pour les prêteurs à examiner ces questions sous l'angle du risque et de la rentabilité - d'analyser les raisons commerciales qui pourraient conduire les banques à mieux prendre en compte les aspects environnementaux et sociaux (est-ce 'bon pour les affaires'?). La compréhension de l'ampleur des risques dans les marchés émergents comprend le fait de se demander jusqu'à quel point le client (l'emprunteur) gère les risques environnementaux et sociaux. Lorsque le client, fut-il un organisme gouvernemental ou autre entité, traite de manière adéquate ces risques, la question demeure de savoir si leurs consultants tiennent compte des risques «hors des portes de l'usine». La tendance historique a été de ne pas regarder ces risques, mais les banques et institutions financières sont très conscientes que les risques indirects au-delà des activités immédiates de la construction et de l'exploitation de la centrale construite par le projet peuvent affecter la rentabilité. Tout comme les entrepreneurs, les prêteurs (et les emprunteurs / clients) cherchent à établir une transaction qui a une portée *clairement définie*, car elle est celle qui définit le prix. Tel que décrit dans la section 1.4, la nature polyvalente des projets hydroélectriques, comme le dépeint la figure 2³⁰, plaide pour la définition d'un cadre de projet qui est large, incorporant comme partie intégrante du projet, les composantes de la gestion environnementale et les questions sociales, y compris les plans de réinsertion et les plans de développement local, ainsi que l'engagement des parties prenantes et les mesures de partage des

²⁹ Les prêts aux sociétés porteront le risque de réputation dans la mesure où l'utilisation des fonds est connue/visible, ainsi une option possible par laquelle les banques utilisent les prêts aux sociétés pour contourner les principes de l'équateur attachés au financement de projet peut ne pas fonctionner de manière à éviter le risque de réputation.

³⁰ Par exemple aussi le champ de la «durabilité des sujets» sous les phases de préparation, exécution et exploitation sous le Protocole hydroélectricité évaluation de la durabilité.

bénéfices. **Des pratiques contractuelles rigoureuses exigeraient de ces composantes, une fois incorporées dans un schéma de projet élargi, d'être clairement définies, afin de ne pas être vagues et indéfiniment ouvertes.**

L'expression «une fois» ci-dessus est mise en évidence, parce que le débat revient à ce qui est exactement inclus dans la portée du «projet». Comme l'a indiqué une personne consultée, il existe encore, dans la préparation de certains projets, une «zone sombre» de questions «par rapport auxquelles ni les sponsors / financeurs privé du projet, ni les autorités publiques de régulation et de participation au projet, ne souhaiteraient être considérées comme prenant des responsabilités et des obligations juridiques». «Cette zone sombre», a-t-elle poursuivi, «comprend des questions qui sont importantes pour le projet, et dans des projets complexes, peuvent représenter des défis majeurs, mais ne peuvent pas être prises en compte sur une base transactionnelle», c'est-à-dire les composantes de la figure 2 de la section 1.4, mais pas toujours intégrées dans des projets (tel que discuté dans la section). Le défi de s'attaquer à cette question est «reconnu par les banques et institutions financières de prêt aux grands projets». Du point de vue des écosystèmes touchés par les projets et des populations déplacées, il est important que cette zone sombre soit résolue.

L'autre risque est (Skinner et al, 2009) que les sauvegardes dans les politiques des institutions financières risquent d'être plus fortes sur papier lors de la phase de préparation que «sur le terrain» lors de la mise en œuvre et l'exploitation.

L'effet de levier que les banques exercent sur les promoteurs / exploitants et les gouvernements se réduit sans doute une fois que les conseils d'administration des banques ont accordé les prêts. La suspension et la résiliation des accords de prêt ne sont généralement pas des mesures que les banques aiment prendre. En entrant dans le financement de projets, le projet devient, dans une grande mesure, un projet conjoint à partir duquel, après ce point, les financiers seront réticents à abandonner, y compris pour des raisons de réputation. La formulation des Principes d'Equateur (visée à la section 2.1.1 ci-dessus) est soigneusement choisie: «Les banques adhérentes s'engagent à intégrer la mise en œuvre des PE dans leur processus de gestion des risques et des affaires et à *travailler à ramener l'emprunteur sur le droit chemin* lorsque celui-ci ne respecte pas les engagements environnementaux / sociaux ».

L'intérêt des Principes de l'Equateur pour les banques (privées) adhérentes (tiré du site web des PE) réside dans l'harmonisation des pratiques passant à la *convergence* des mesures d'atténuation des impacts environnementaux et sociaux. Ainsi, les banques vont transmettre un message plus cohérent à l'industrie - comme un interlocuteur l'a exprimé: «Une communauté d'objectifs sur ce que les banques vont, et ne vont pas prêter, contre une attente de ce que les clients des projets vont / ne vont pas embrasser - tout cela dans le sens de la clarification du marché» qui est bénéfique pour les affaires.

Sur le site Web des Principes de l'Equateur, les auteurs du texte 'Question et Réponse' (sur la page web appelée «A propos des Principes de l'Equateur») stipulent que les affaires des banques qui ont adhéré aux PE n'en ont pas souffert, et ils vont plus loin:

La Question 27 de «A propos des PE» pose la question: «Les PE ont-ils nui aux affaires des banques?»

«Non. Les EPFI n'ont pas enregistré de baisse dans leurs activités à cause de l'adoption, l'application ou la mise en œuvre des PE. En fait, les PE ont été défendus par les responsables des financements des projets d'entreprise des EPFI participants. Ils continuent de croire que le fait d'avoir un cadre pour

l'industrie mènera à un meilleur apprentissage parmi les institutions de financement de projet sur les questions environnementales et sociales, et que, la plus grande expertise dans ces domaines permettra de mieux conseiller leurs clients et maîtriser les risques. En d'autres termes, *ils continuent à croire que c'est bon pour les affaires*» (italiques ajoutés).

Le terme utilisé ci-dessus est «croire» - il serait utile d'aller au-delà pour trouver des exemples pratiques et chiffrés des bénéfiques.

▪ Les gouvernements

Quant à l'attitude des gouvernements envers le risque, le point de départ des gouvernements est généralement une préoccupation à court terme du risque de réputation. Les ministres ne seront pas en poste après quelques années. La redevabilité dans le cas d'un projet à faible rendement sur dix ans ne s'arrête pas avec les ministres, ni même avec les ministères - il peut y avoir une faible redevabilité ('accountability') institutionnelle durable. Dans les juridictions faibles, le point de vue des gouvernements est que, très souvent, la gestion du risque n'est pas une préoccupation essentielle, contrairement aux entreprises privées. Dans ces contextes, a conclu un interlocuteur, les politiques des banques / institutions financières sont susceptibles d'être le principal moteur, jusqu'à ce que les procédures et la pratique de l'engagement des parties prenantes évoluent. Les études de cas du Cameroun et du Sénégal dans la section 3 et 4 fournissent des exemples.

Un autre commentateur a observé (Hirsch, 2010) que, dans de nombreux cas, le rythme de la planification et de l'action du secteur privé (promoteurs et leurs financiers) dans les dernières années a été rapide et a devancé le processus de planification publique. Dans une certaine mesure, les politiques publiées à l'échelle internationale peuvent servir à combler une lacune dans les débats politiques nationaux, au moins autour du mode de planification des projets, bien que, comme observé dans la section 2.1.2, les dispositions relatives à l'évaluation des options politiques dans les quatre politiques (revue par cette étude) est plus faible que dans le cadre de la CMB.

Dans les contextes transfrontaliers, lorsque les États concluent des accords internationaux sur la gestion des fleuves/de l'eau, les différents États riverains peuvent avoir des points de vue différents, chacun en fonction de son emplacement géographique/hydro-géographique dans le bassin fluvial, des stratégies de développement de chaque gouvernement fondées sur l'intérêt national et enfin, chacun avec sa propre approche de dialogue avec la société civile.

Plusieurs personnes consultées au cours de la présente étude ont relevé les premiers signes montrant que la sensibilité du gouvernement chinois, ainsi que des sociétés chinoises, à la réputation difficile, est en croissance. De Pékin, apparemment, les instructions sont transmises aux promoteurs chinois opérant à l'étranger, qu'ils doivent respecter les normes environnementales et sociales dans les pays hôtes, tout comme ils sont censés se conformer à la politique chinoise en relation avec les projets en Chine.

Une préoccupation commune à de nombreuses personnes consultées au cours de cette étude est la mise en œuvre pratique des clauses contenues dans les rapports et les plans sociaux et environnementaux élaborés pendant la phase de préparation du projet. Au Brésil, par exemple, l'Agence Nationale de l'Environnement, IBAMA-*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, a imposé des conditions spéciales aux projets de barrages en Amazonie, mais les ONG brésiliennes doutent de la capacité de l'IBAMA à assurer le contrôle de la conformité ('*compliance*'). Au lieu d'accorder des permis pour de nombreux produits avec une bonne protection de l'environnement, sur le papier, les ONG proposent au gouvernement brésilien (y compris au Ministère de l'Energie) qu'un certain nombre d'affluents de l'Amazonie

soient désignés comme zones «interdites» aux projets de barrage afin de maintenir un écoulement libre de certaines rivières dans la région.

▪ Les ONG

Comme évoqué ci-dessus, le rôle des ONG internationales et de leurs partenaires locaux, comme «chiens de garde» est un moyen important de mettre en évidence les acteurs et les projets irresponsables, garantissant ainsi que le facteur de la réputation, tel que décrit ci-dessus, est opérationnel. L'expérience vécue par les promoteurs / exploitants et des entrepreneurs, contrôlés par des ONG et de publicité négative dans les médias autour de leur implication dans de «mauvais» projets (où la diligence environnementale et sociale ainsi que la performance sont en effet faibles), a motivé les promoteurs / entrepreneurs à chercher à améliorer l'image de leur entreprise, et à demander l'avis d'autres ONG sur la façon d'améliorer leur pratique.

Une préoccupation commune aux représentants des ONG consultées est la capacité variable des OSC dans les pays en développement à maintenir la participation au débat public sur les questions d'eau et d'énergie, y compris les projets des grands barrages. Tel que cela a été discuté dans les études de cas du Cameroun et du Sénégal dans les sections 3 et 4, la capacité de participer dépend de l'histoire des OSC dans chaque pays et du niveau de développement atteint par les organisations de la société civile dans le contexte de la politique démocratique nationale et locale.

Dans la philosophie de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), la participation des usagers de l'eau devra normalement jouer un rôle clé, mais pour les utilisateurs d'eau (par exemple, les petits agriculteurs) participer à la prise de décision représente un défi considérable. À titre d'exemple, parmi les pays du bassin du Mékong, par exemple, au Laos, ce n'est que récemment que les ONG ont été légalement autorisées. Au Vietnam, le processus est également nouveau, de sorte que l'engagement significatif des parties prenantes dans les débats sur ces grandes questions est à un stade très précoce. Au Cambodge, les ONG opèrent librement, mais comme l'a commenté un interlocuteur, elles n'ont pas encore été en mesure d'influencer la prise de décision. C'est seulement en Thaïlande qu'il y a une plus longue histoire d'OSC défiant le gouvernement, le tenant redevable de ses décisions. Les informateurs clés de cette étude au niveau international et dans les études de cas des pays ont souligné le rôle clé des ONG internationales et des grandes ONG nationales dans le renforcement des capacités « afin de promouvoir le rôle de la société civile, y compris des usagers de l'eau dans la planification, le développement et l'exploitation des projets de grands barrages ». Plusieurs interlocuteurs ont fait remarquer que le soutien des bailleurs de fonds à ce processus a été irrégulier à ce jour (voir les sections 3 et 4).

▪ Les échanges de droits d'émission

Le mécanisme d'échange des droits d'émissions (ETS) de l'Union européenne (UE), permet une utilisation des crédits carbone issus de projets hydroélectriques excédant 20 MW de capacité, sous réserve de certaines conditions. Actuellement, en vertu de la directive UE de 2003 qui a établi le système ETS, le niveau de conformité requis pour le développement de tels projets renvoie à «*des critères et des directives pertinents au niveau international, y compris ceux énoncés dans le rapport de Novembre 2000 de la Commission Mondiale des Barrages*» (article 11b 6). Quant au nombre d'unités de réduction d'émissions certifiée CER- émises en vertu du Mécanisme pour un Développement Propre du Protocole de Kyoto, et les projets auxquels ils se rapportent, l'ONG International Rivers conserve un dossier sur une page web où il est dit être régulièrement mis à jour³¹. La référence à la CMB, avec ses normes exigeantes, soulève la question de l'application de ces

³¹ <http://www.internationalrivers.org/en/climate-change/carbon-trading-cdm/spreadsheet-hydro-projects-cdm-project-pipeline>

critères exigeants, si cela signifiera que les pays désireux d'attirer des crédits sortiront perdants, étant donné la demande des pays désireux de crédits (et les accepter à un moindre niveau de norme en termes de critères de développement durable).

Le libellé de l'article 11b 6 est intéressant car il permet l'application éventuelle d'autres «critères et directives internationales» - par exemple les quatre politiques qui sont des alternatives à la CMB qui sont examinées dans la présente section 2 - dans la mesure où on peut prouver qu'ils sont «pertinents». Dans ce cas, la perspective pour des projets d'être admissibles à des crédits de carbone pourrait représenter une incitation pour les promoteurs/exploitants de centrales hydroélectriques à suivre ces politiques.

3. Étude de cas au Cameroun

Cette Section décrit l'état d'avancement du *Projet Hydroélectrique de Lom Pangar* ('LPHP') au Cameroun et analyse l'approche par rapport à la prise de décision s'appliquant au projet. L'accent est mis sur les aspects environnementaux et sociaux, et l'engagement des acteurs, tant les populations susceptibles d'être affectées par le projet que la société civile plus largement, ainsi (dans cette Section) que le rôle joué par les experts environnementaux et sociaux.

3.1 Historique/contexte

3.1.1 Le barrage et son emplacement

Le LPHP est un projet de construction d'un barrage de 46 mètres de haut (7 mètres de large à la crête) et d'un réservoir dans la région de l'Est du Cameroun. Le barrage sera construit sur le fleuve *Lom* c.4 km au dessus de sa confluence avec le fleuve *Pangar* et 13 km avant sa confluence avec le fleuve *Sanaga* -voir **Carte 1**.

Carte 1. Localisation du projet du barrage Lom Pangar au Cameroun



Source: Electricity Development Corporation - EDC

Le réservoir inondera une superficie de 537 kilomètres carrés et le barrage, avec sa capacité de stockage de 6 milliards de mètres cubes, est conçu pour réguler l'eau dans le fleuve Sanaga, afin d'augmenter le débit garanti, surtout pendant la saison sèche, et permettre que les centrales hydroélectriques existantes de *Song-Loulou* et *Edéa* maintiennent une production électrique fiable. Celles-ci sont situées dans l'ouest du pays dans la région de *Douala* (voir Carte 1) ; l'objectif est d'accroître leur capacité de production d'énergie garantie par au moins 120 mégawatts (MW).

Une petite centrale hydroélectrique de 30 MW doit être construite au pied du barrage de Lom Pangar lui-même, ainsi qu'une ligne de transport d'électricité de 120 km entre la centrale et le Réseau Electrique de l'Est à *Bertoua* (marqué sur la Carte 1). La centrale est conçue pour assurer l'électrification des villes et des villages voisins de Lom Pangar et le long de la ligne de transport d'électricité (voir plus loin dans la section 3.3).

La Carte 2 montre la configuration du barrage et du réservoir quand celui-ci est plein, à cheval sur le fleuve Pangar au nord / nord-ouest et le fleuve Lom, au nord-est.

La construction du barrage nécessitera l'adaptation de l'oléoduc Tchad-Cameroun existant en remplaçant deux lignes de 12,5 km qui seront submergées, là où il traverse le fleuve Pangar, une fois le réservoir rempli. Le tracé de l'oléoduc est indiqué sur la carte 2 (l'oléoduc suit une ligne du fleuve Sanaga près de '*Lom 1*' / '*Lom 2*' dans la direction nord-est, sortant de la carte au milieu, en haut, à côté de la route de *Mabelé* marquée en couleur rouge, cap plein nord).

Au sud-ouest du site du barrage, entre le fleuve Sanaga et la route à construire (25 km) pour l'accès au site du village de *Deng Deng*, se trouve l'**aire protégée de Deng Deng** (le village de Deng Deng est indiqué sur la Carte 2, mais pas la zone protégée elle-même). La zone de Deng Deng a été établie en Mars 2010, officiellement reconnue comme parc national par Décret du Premier Ministre (GC, 2010a). Le parc comprend environ 60 000 hectares de forêts de basses terres, sur un terrain vallonné, où vit une importante population de gorilles, tel que vérifié par la Wildlife Conservation Society - WCS (Société pour la Protection de la Faune) dans les études de terrain successives³².

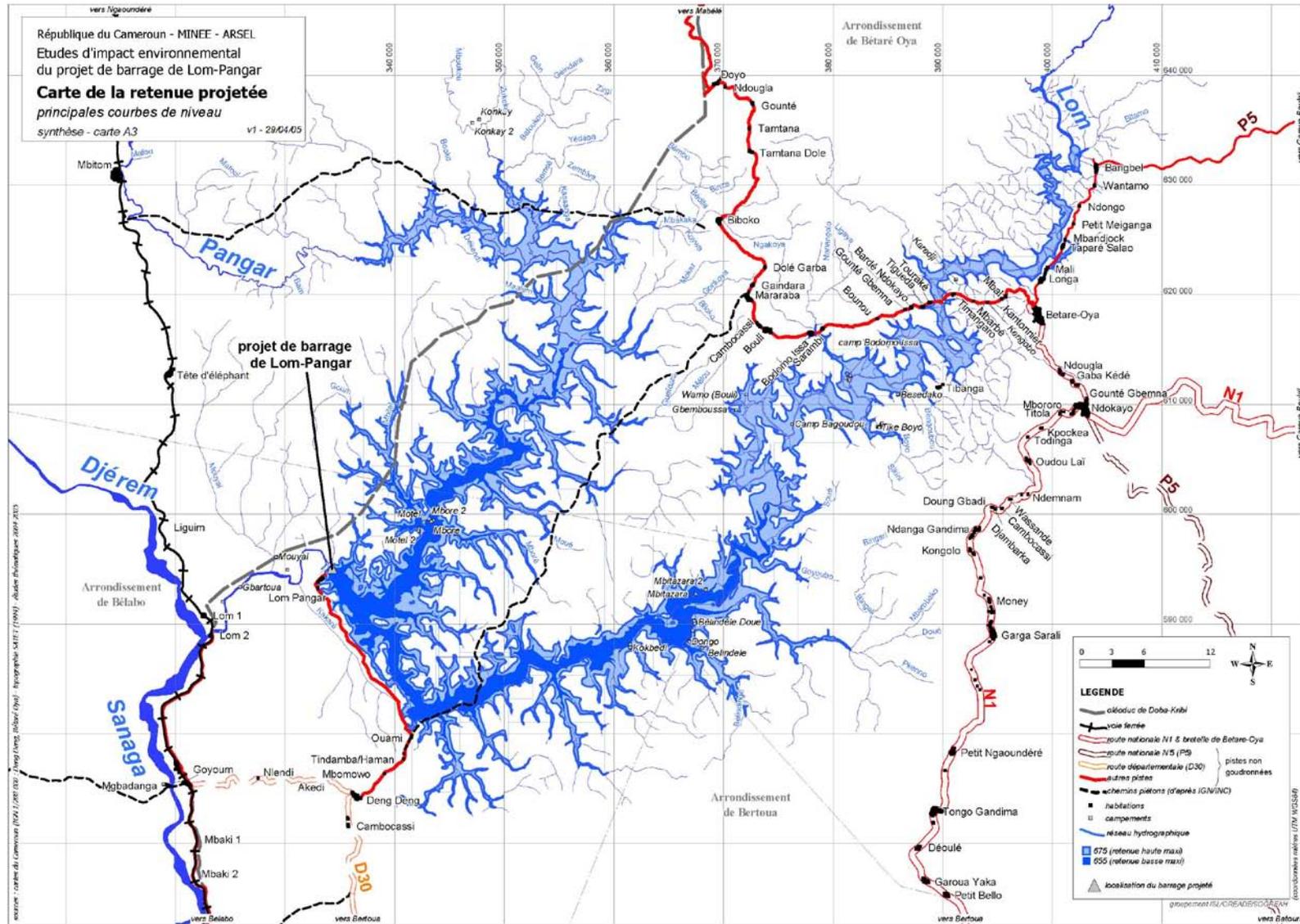
L'agence qui développe le LPHP est la 'Electricity Development Corporation' - ECD (Société de Développement de l'Electricité, de Cameroun), créée par décret Présidentiel en novembre 2006 avec des responsabilités de gestion des actifs de propriété publique, y compris la construction et l'exploitation de réservoirs pour la régulation des flux du fleuve (Banque Mondiale, 2009a, 4e page). L'ECD est placé sous la tutelle du Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MINEE).

3.1.2 Justification

Le LPHP a été clairement identifié par le GC comme priorité. Dans la 'Matrice des Actions Prioritaires' dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) 2008-2035 (GC, 2008) - voir **Encadré 7**, le LPHP est le premier élément répertorié (p.134). Le texte principal du DSCE souligne dans la stratégie numéro un le but du LPHP de stimuler la croissance et l'emploi (pages 54-90), 'le Développement des Infrastructures', avec 'l'Énergie' comme premier type d'infrastructure visée (avec les routes, les chemins de fer, les télécommunications, le logement et l'eau et l'assainissement).

³² Source: entrevues d'un informateur clé auprès du WCS.

Carte 2: Configuration du barrage et du réservoir de Lom Pangar (une fois rempli) dans la zone du projet (source: EDC)



Encadré 7. Document de Stratégie pour la croissance et l'emploi - DSCE

Le 'DSCE' est le document de stratégie de réduction de la pauvreté ('PRSP' dans son sigle en anglais) de deuxième génération du pays qui présente un programme pour les dix premières années d'une vision ambitieuse pour le développement national sur plus de 25 ans ('*Vision 2035*') en mettant l'accent sur la croissance et l'emploi comme instruments centraux de réduction de la pauvreté. Le DSCE affirme dans la préface (GC 2008, p.8), que c'est le point de référence clé dans la Déclaration de Paris pour le GC et sa collaboration avec les partenaires au développement.

La pauvreté reste très répandue au Cameroun avec, selon les estimations de 2006, 40% de la population du pays vivant sous le seuil de pauvreté de c.US 1 \$ par jour. La pauvreté est surtout un phénomène rural. La grande majorité (94%) des *Camerounais* tombant dans le quintile le plus pauvre du pays vivent en milieu rural, contre 2% seulement dans la capitale, 2% à Douala et à 6% dans les autres villes (ibid., p.35). Bien que les niveaux de pauvreté se soient réduits à Douala et Yaoundé, la pauvreté dans les districts ruraux s'est aggravée depuis 2000 (p.12). La région de l'Est, où le LPHP sera situé, et les régions du nord, sont les régions les plus pauvres du pays (DSCE, citant des enquêtes auprès des ménages, sous l'ECAM, *Enquête Camerounaise Auprès des ménages*, réalisée par l'Institut National de la Statistique-INS).

Le DSCE se réfère (p.11) à l'examen national des progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2008, qui a montré qu'il est peu probable que le pays atteigne ses objectifs des OMD d'ici à 2015.

Dans le DSCE, il y a peu de considération pour les questions environnementales. Le document mentionne (p.11 et 33) par rapport aux OMD 7, l'augmentation des aires protégées dans le pays, passant de 13% en 2000 à 18,8% du territoire national en 2008. La discussion sur la gestion des ressources naturelles (autres que l'exploitation de minerais et l'exploitation de l'hydroélectricité) apparaît tardivement dans le document (p.66) et se réfère à la deuxième phase du programme sectoriel de la forêt de l'*Agence Nationale de Développement des Forêts-ANAFOR* (plantations, sylviculture).

Source: GC (2008)

La section 3.1.2.1 du DSCE se réfère aux «insuffisances dans la fourniture d'électricité qui ont perturbé la vie des ménages et constitue un frein à la croissance économique du pays depuis 2001» (ibid., p.55). Comme l'un des informateurs clés de cette étude l'a exprimé, le développement de l'économie du Cameroun est «sous les contraintes des limites actuelles de la production nationale de l'électricité».

En plus d'accroître la capacité de production des deux centrales existantes à Song-Loulou et Edéa, le LPHP est destiné à être le premier d'une série de nouveaux projets hydroélectriques sur le fleuve Sanaga avec un potentiel de plus de 2000 MW³³, sur la base du stockage de l'eau supplémentaire fournie par le LPHP (Banque Mondiale, 2008) et le potentiel total hydro-électrique de la Sanaga estimé à plus de 6000 MW.

Quant à l'ampleur de la participation du public dans la définition des priorités énoncées dans le DSCE, voir la section 3.3.

3.1.3 Le sous-secteur de l'électricité

La capacité de production d'énergie au Cameroun est largement basée sur l'hydroélectricité. De la capacité *installée* de l'AES Sonel, le concessionnaire privé d'électricité³⁴, plus des trois quarts (77% selon la Banque Mondiale, 2008), correspondent à la capacité *hydroélectrique* (721MW sur 933 MW). En

³³ *Nachtigall* (330 MW), *Songmbengue* (90MW), *Song Ndong* (280 MW) and *Kikot* (500 MW)..

³⁴ Il a été accordé à AES Sonel, en 2001, une concession de 20 ans pour lui permettre de transmettre et vendre l'électricité.

termes de capacité *disponible*, ceci est significativement plus faible, parce que les plus grandes centrales hydro-électriques du pays, à Song Loulou et Edéa, sont en phase de réhabilitation et, comme indiqué ci-dessus, les faibles débits du fleuve Sanaga pendant la saison sèche ont réduit la production d'électricité de ces deux centrales.

Les commentaires du DSCE (p.13) sont comme suit: «Les faibles capacités de production et l'obsolescence des centrales existantes agissent comme un frein au développement des entreprises et des industries nationales, et constituent aussi un frein aux investissements extérieurs ...».

Selon le DSCE, l'objectif à moyen terme du secteur de l'électricité, d'ici 2020, est d'augmenter la capacité de production d'électricité du Cameroun à 3000 MW, notamment grâce à la construction, sur le court terme du LPHP (p.15), ainsi que les centrales thermiques et centrales au gaz de *Yassa* et *Kribi*, et sur le moyen terme, 2020, avec d'autres installations électriques (*Nachtigal*, *Song Mbengue*, *Warak*, *Colomines* et *Ndockayo*)³⁵.

En ce qui concerne la fourniture d'électricité à usage domestique, le DSCE fournit les chiffres de l'ECAM 3 (*Enquête Camerounaise Auprès des Ménages*), sur le pourcentage des ménages ayant accès à l'électricité d'éclairage. En milieu rural dans l'Est du pays où le LPHP doit être construit, le chiffre est de 23,2%, proche de la moyenne de l'ensemble du pays (23,1%), comparativement à 11,7% dans la région de l'Extrême Nord et à 98,2% à Yaoundé. En d'autres termes, l'électrification rurale a été très en retard.

Dans le cadre des stratégies nationales visant à moderniser la production industrielle au Cameroun, le DSCE se réfère au secteur minier (p.67), notamment la bauxite pour produire l'aluminium, aux côtés du cobalt, du nickel et du manganèse, du fer et du diamant. La fonderie d'aluminium existante, appelée «Alucam» est «opérationnelle depuis 1957, générant d'importantes quantités de liquidités étrangères pour l'économie du pays» (EDC, 2009). Elle est détenue par l'entreprise canadienne Alcan, et par le Groupe Rio Tinto³⁶.

L'usine d'Alucam compte pour plus de 40% de la consommation d'énergie actuelle au Cameroun (Banque Mondiale, 2008). Cette domination d'un client industriel a causé des difficultés, nécessitant une renégociation des termes de la fourniture d'électricité:-

- d'abord, Alucam achète de l'électricité sous un contrat historique de 30 années qui a fixé un prix qui était «très bas» (ibid) par rapport aux taux actuels payés par d'autres clients. Des négociations ont eu lieu sur les prix de l'électricité pour Alucam dans un nouveau contrat. Selon une rubrique d'Information Commerciale et Financière de Reuters publiée sur internet, le prix à payer doublerait en vertu du nouveau contrat de 30 ans³⁷;
- deuxièmement, dans le contexte de déficit de fourniture d'électricité du Cameroun, à la demande du GC, Alucam a réduit la production de son usine, en réduisant sensiblement sa consommation d'électricité, afin que «le Cameroun puisse éviter des coupures d'électricité et satisfasse la demande en électricité» (Banque Mondiale, 2008).

³⁵ Le DSCE affirme (p.47) que le potentiel hydroélectrique du pays sur le long terme peut atteindre 12 000 MW par an, soit dix fois la capacité actuelle, et affirme que le Cameroun peut aspirer à devenir un exportateur d'électricité vers d'autres pays de la région (dans la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale-CEMAC).

³⁶ Avec, selon la Banque Mondiale 2008 (quatrième page), des holdings d'actions partagées du GC et de l'AFD.

³⁷ www.reuters.com, Business and Financial news, novembre 21, 2009: selon une déclaration du GC citée par cette rubrique, le nouveau prix sera de 12,94 CFA francs par kilowatt d'électricité (US \$ 0,029 à un taux de change de US \$ 1 = 441,5 franc CFA), comparé à l'ancien prix fixé à environ 6 francs CFA.

Selon les chiffres cités par la Banque Mondiale (ibid)³⁸, la demande en électricité au Cameroun augmente de huit pour cent par an.

Alucam envisage d'augmenter ses investissements au Cameroun, selon la Banque Mondiale 2008 (quatrième page):-

«La stratégie à moyen terme d'Alucam pour répondre à ses besoins d'électricité supplémentaire pour l'usine existante est bâtie autour de la construction ... du projet hydroélectrique de *Nachtigal*, un grand projet de centrale électrique au fil de l'eau (330 MW), sous réserve de la construction du LPHP dont il dépendrait [pour le débit d'eau]. Alucam conduit également une étude de faisabilité pour un potentiel centrale hydroélectrique de 900-1000 MW à *Songmbengue* dans le cadre de ses projets pour une usine nouvelle d'alumine basée sur l'exploitation des réserves de bauxite du Cameroun».

La Banque Mondiale note que «le développement accéléré des ressources pétrolières, gazières et minières et des industries et infrastructures connexes est un élément clé de la stratégie [du GC] pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Le développement durable des ressources naturelles du pays peut être bénéfique aux citoyens du Cameroun, si géré de *manière transparente*, car il peut générer des revenus qui peuvent être utilisés pour fournir des services sociaux et l'éducation, créer des infrastructures de transport, et générer des opportunités d'emploi» (Banque Mondiale, 2008a, italiques ajoutés).

Alors que «les investissements en cours d'examen dans les secteurs de l'énergie et des mines pourraient apporter d'énormes avantages économiques et sociaux», ils «peuvent aussi générer d'importants risques environnementaux et sociaux qui requièrent des mesures d'atténuation appropriées et une planification transparente ainsi que des processus de surveillance» (Banque Mondiale, 2008a, p. 1).

3.1.4 Financement du LPHP

L'estimation du coût total du LPHP (selon le Document de Renseignements sur le Projet (PID) de la Banque Mondiale de Novembre 2009 - Banque Mondiale, 2009a) est de US\$ 430 millions, pour toutes ses composantes: (i) le barrage, la centrale électrique, la ligne de transport d'électricité, l'adaptation de l'oléoduc Tchad-Cameroun et la route d'accès au site de construction, ainsi qu'une assistance technique sur les aspects de construction / ingénierie; (ii) le Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES), et «certaines initiatives de développement communautaire», dans le cadre d'un «plan de développement régional à développer dans un processus de consultation avec la population locale», ainsi que «l'assistance technique relative au plan de gestion environnementale et sociale» (ibid., troisième page).

Le financement proposé pour le projet - sans encore, les engagements contractuels par les bailleurs de fonds ou l'acceptation du GC - devrait comprendre des prêts de la Banque Mondiale, à travers l'Association Internationale de développement (IDA)³⁹, l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Européenne d'Investissement (BEI), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque de Développement des États d'Afrique Centrale (BDEAC), ainsi que «d'autres partenaires bilatéraux» (par exemple, des manifestations d'intérêt ont été exprimées par le Fonds Saoudien pour le Développement et la Banque Islamique de Développement). Les montants des contributions financières notés à titre provisoire dans le PID de novembre 2009 (Banque Mondiale, 2009a) sont énoncés dans l'**Encadré 8**.

³⁸ Cf. Banque Mondiale 2008a qui se réfère à une croissance prévisionnelle de la demande en électricité, de moyenne et basse tension, à un taux moyen de six pour cent par an pendant la période 2006-2020.

³⁹ L'IDA est le mode de financement de la Banque Mondiale qui fournit des fonds aux pays à faible revenu, à travers des prêts à des conditions concessionnelles avec généralement une période de maturité de 40 ans et une période de grâce de 10 ans.

Encadré 8 Contributions financières ‘Provisoires’ au LPHP

- GC comme Emprunteur/receveur: US\$ 65 million;
- Banque Mondiale/IDA: US\$ 75-100 million;
- BAD: US\$ 95 million;
- AFD: US\$ 75-90 million;
- EIB: US\$ 45-75 million;
- BDEAC: US\$ 20 million;
- ‘Autres partenaires bilatéraux’: US\$ 22 million.

Source: Banque Mondiale (2009a)

Les chiffres dans l'encadré 8 sont actuellement en cours d'examen (source: BAD), et, en plus de ces sources de banques multilatérales et bilatérales, la participation éventuelle de banques commerciales (privées) comme «les institutions financières⁴⁰ locales» a été mentionnée par EDC, mais est, un informateur clé a commenté, improbable au-delà du financement potentiel intérimaire, étant donné la disponibilité de financement suffisante des bailleurs de fonds concessionnels et les coûts de financement accru des financements commerciaux.

Jusqu'à ce que des engagements fermes pour mettre en place ce paquet de financement ne se fassent des deux côtés, la possibilité que le LPHP ne soit financé par des sources alternatives, y compris les sources autres que les ‘traditionnels’ bailleurs de fonds, par exemple de Chine, ne peut être exclue - même si les représentants des bailleurs de fonds traditionnels consultés au cours de cette étude évaluent cette probabilité comme faible à ce point (les implications possibles de cette situation sont discutés dans la section 3.4).

Quant à la canalisation des fonds provisoirement proposés (selon l'encadré 8), ils sont destinés à être versés sous forme de prêts souverains au GC et puis re-prêtés à l'EDC - dans le cas, par exemple, de la Banque Mondiale / IDA, la BEI et la BAD⁴¹.

Les contributions proposées par la Banque Mondiale/IDA et l'AFD cofinanceront la construction du barrage et le Plan de Gestion Environnementale et Sociale, ainsi qu'un volet d'assistance technique. En attendant, la BAD a l'intention de financer la centrale électrique au pied du barrage et la ligne de transport d'électricité - conformément à la stratégie 2008-2012 de la BAD qui met un accent majeur sur les infrastructures (les secteurs de l'énergie, des transports, de l'approvisionnement en eau et des télécommunications). La Banque Mondiale et la BAD soulignent que la centrale électrique et une ligne de transport d'électricité devraient être parties *intégrant* au projet, et que ce sera une condition essentielle pour qu'elles accordent les financements pour la construction du barrage que la centrale électrique / ligne de transport d'électricité soient aussi financées, afin de fournir de l'électricité pour la région de l'Est, offrant ainsi la perspective de partage des avantages du projet (tel que discuté dans la section 3.3).

⁴⁰ «Les institutions financières locales: par exemple Standard Chartered Bank, la Bourse de Douala».

⁴¹ A la demande du GC, l'AFD a récemment changé son mode de prêts passant d'un financement de projet à un prêt souverain. Sur cette base, une entité juridique spéciale (structure de titrisation spéciale – ‘*special project/purpose vehicle*’ en anglais) (selon lequel une filiale d'EDC, appelé *Lom Pangar SA*, devait être incorporée comme SPV en vertu du droit Cameroun), il semble, dans ce cas ne va pas être la destination du financement du groupe de bailleurs de fonds traditionnels.

Avec l'approbation du conseil d'administration de la Banque Mondiale pour le LPHP qui est toujours en attente, les engagements financiers pris par la Banque Mondiale vis-à-vis du GC ont, à ce jour, été sous la forme de projets de renforcement des capacités dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie, comme discutés dans la section 3.2 - dans le cadre de la préparation du LPHP.

3.1.5 Construction / installation du LPHP

En Décembre 2009, l'EDC a fait un appel d'offres (sans restriction) à manifestation d'intérêt à l'endroit des entreprises de construction leur demandant de se faire inclure sur la liste des entrepreneurs invités à soumissionner pour la construction du LPHP (EDC, 2009).

Depuis l'appel ci-dessus, huit sociétés ont été présélectionnées: cinq compagnies chinoises, avec également une française, un entrepreneur italien et un brésilien, comme indiqué dans l'**Encadré 9**.

Encadré 9. Liste des entreprises invitées à soumissionner pour la construction/installation du LPHP

- *China International Water and Electric Corporation (CEW)*;
- *Sinohydro Corporation Limited*;
- *China Gezhouba Group Company Limited*;
- *China Communications Construction Company*;
- *Xian Jiang Beixin Construction and Engineering Company*;
- *Razel-Sogea-Satom* (française);
- *Constructora Andrade Gutierrez SA* (brésilienne); et
- *Salini Costruttori SA* (italienne).

Source: article de presses disponible sur internet, à www.emplois-services.com

Selon cet article web, la compagnie chinoise, CEW, (mentionné dans l'encadré 9) est déjà impliquée dans des projets au Cameroun, dont le barrage de *Lagdo* dans le nord du pays.

La participation substantielle chinoise dans la liste des entrepreneurs renforce la question de savoir si EDC cherchera une/des source(s) de financement en Chine pour le LPHP. L'augmentation des flux de financement de la Chine dans les infrastructures en Afrique, y compris les projets hydroélectriques, a été notée dans la section 2.2.1.

Selon les entrevues avec des informateurs clés (en septembre 2010), la construction de la route d'accès au site du barrage a déjà commencé et EDC a signalé qu'il y aura une cérémonie pour la pose de la première pierre du barrage de Lom Pangar, avant la fin de l'année 2010. Ceci est un signal du GC, comme la longue période de préparation du projet touche à sa fin, qu'il entend faire avancer le LPHP, sous réserve de la conclusion des termes de financement. Les représentants de toutes les organisations interrogées ont reconnu cela, et, au lieu de discuter de *si* le projet doit aller de l'avant⁴², leurs commentaires ont été dirigés sur la façon *dont* - sur quelles modalités et conditions – le LPHP ira de l'avant.

⁴² Etant donné, a dit un informateur clé, «la justification économique positive du projet pour le développement de l'économie nationale ainsi que le développement de la région de l'Est».

3.2 Préparation du projet: approche et politique

3.2.1 Politiques de Sauvegarde

À partir de 2003-2005, l'AFD a financé une première phase des études sur le LPHP qui a culminé en 2005 par la production de plus de 20 rapports thématiques, y compris sur les aspects environnementaux, sociaux et de santé, sous la conduite d'un panel de trois experts (un *Camerounais* et deux spécialistes internationaux). Cela a antidaté la décision de la Banque Mondiale de participer au projet⁴³ - les cadres supérieurs de la Banque Mondiale ont donné le feu vert pour son implication dans la préparation du LPHP après réception d'une étude qui a présenté un rapport favorable sur la viabilité économique du projet.

Depuis l'entrée de la Banque Mondiale dans les discussions, l'AFD a approuvé l'application au LPHP des **Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale**⁴⁴, comme l'ont également fait la BAD et d'autres bailleurs de fonds.

Quant à la place des recommandations de la Commission Mondiale des Barrages, EDC a déclaré qu'elle «tient compte des recommandations de la CMB», mais elle n'a pas dit quelles recommandations. Le rapport de la CMB a été l'inspiration originale derrière la nomination, en 2004, du Groupe d'experts indépendants pour les études relatives au LPHP (source: UICN) - voir la section 3.3. Par la suite, lors de l'entrée de la Banque Mondiale dans les discussions sur le projet, ce sont ses Politiques de Sauvegarde qui ont fourni la politique directrice pour la préparation de projet. Dans le projet de rapport final du Plan Environnemental et Social de Juillet 2010 (GC 2010), ce sont les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale qui sont citées en long (pages 21-31), aux côtés du cadre légal et réglementaire du Cameroun (voir section 3.2.4), sans référence au CMB. Globalement, au cours des entretiens avec des informateurs clés, à Yaoundé, en 2010, la CMB a été peu mentionnée. La CMB a été citée par une ONG nationale comme meilleur standard international qui aurait dû être appliqué en relation avec le LPHP, mais toutes les ONG se concentraient, en pratique, sur le processus comme réellement mené par le GC.

La mise en œuvre des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale (comme discuté dans la section 2.1 et dans l'Annexe 2 du présent rapport) est de la responsabilité du pays emprunteur, avec le soutien et la surveillance de la Banque Mondiale. Le GC a reconnu les Politiques de Sauvegarde comme s'appliquant au LPHP (GC, 2010) - au moins tel est l'engagement exprimé à ce jour en ligne avec l'intention déclarée du GC d'opter pour le financement par le groupe des bailleurs de fonds «traditionnels» ci-dessus (Encadré 8).

Selon les Politiques de Sauvegarde, le LPHP est classé comme «un projet de Catégorie A⁴⁵, c'est à dire susceptible d'avoir des effets environnementaux négatifs importants, pour lesquels un vaste plan de gestion environnementale et sociale-PGES⁴⁶ pour tous les projets d'infrastructure associés est exigé.

⁴³ Comme noté dans la section 3.1, la Banque Mondiale n'a pas encore pris l'engagement formel, contractuel, de financer le LPHP.

⁴⁴ Source : entretiens des informateurs clés avec l'AFD et le GC 2010, p.31.

⁴⁵ Voir la section 2.1 et l'Annexe 2 du présent rapport. Comme indiqué dans l'Annexe 2, les projets de «Catégorie A» sont ceux susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs importants qui sont «sensibles, divers ou sans précédent» (OP 4.01, Évaluation environnementale, paragraphe 8 (a)). Dans le cas du LPHP, «sensibles» s'applique à la réinsertion involontaire de personnes affectées par le projet. Les impacts des projets de Catégorie A 'peuvent affecter une zone plus vaste que les sites ou les installations soumises à des travaux physiques'.

⁴⁶ Pour un projet de Catégorie A, l'emprunteur est chargé de préparer un rapport qui comprend une évaluation d'impact environnemental (EIE) et le plan de gestion de l'environnement, et, lorsque le projet est susceptible d'avoir des répercussions régionales ou sectorielles, une évaluation régionale ou sectorielle de l'environnement. L'évaluation environnementale d'un projet de Catégorie A examine les potentiels impacts environnementaux positifs et négatifs du projet, les compare avec ceux des alternatives faisables (y compris l'alternative «pas de projet») et recommande les mesures nécessaires pour prévenir, minimiser, atténuer ou compenser les impacts négatifs et améliorer la performance environnementale (OP 4.01, paragraphe 8).

Dans un document de 2006, la Banque Mondiale a détaillé la façon dont le projet d'évaluation environnementale pour le projet en vertu des Politiques de Sauvegarde doit être complété par des études et des analyses supplémentaires (Banque Mondiale, 2006). En ce qui concerne les études environnementales, sociales et sanitaires, l'UICN a joué un rôle de facilitation, comme discuté dans la section 3.3.

Les risques environnementaux et sociaux notés par la Banque Mondiale comme résultants dans le cas du LPHP sont les suivants (sous les rubriques des Politiques de Sauvegarde): «Évaluation environnementale», «Habitat Naturel» (y compris 'l'habitat naturel critique' de la région de *Deng Deng*), les «Biens Culturels», «la Réinsertion Involontaire», «les Forêts», «la Sécurité des Barrages»⁴⁷.

L'impression obtenue par l'auteur de cette étude, des entrevues des informateurs clés et de la documentation disponible au cours de cette étude, est de la diligence de la Banque Mondiale dans la supervision de l'application des Politiques de Sauvegarde dans le cadre de la préparation du LPHP (quant à la phase de mise en œuvre, ce point est discuté dans la section 3.4). Le document de 2006 de la Banque Mondiale qui a noté les études complémentaires nécessaires pour se conformer aux Politiques de Sauvegarde a été une analyse minutieuse de la façon dont l'évaluation environnementale pour le LPHP doit d'être complétée (Banque Mondiale, 2006, présenté sous forme de matrice).

Ce 'réajustement rétrospectif' ('*retrofit*', en anglais) des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale en préparation pour le LPHP, selon le contenu et les procédures opérationnelles énoncées dans les Politiques de Sauvegarde, a prolongé le processus de préparation du LPHP, tout en le renforçant, en termes de portée et de contenu des études. Les études postérieures ont inclus une analyse plus approfondie des aspects environnementaux, sociaux et de santé, supervisée par un panel de trois experts, à nouveau (le même spécialiste Camerounais en santé, un anthropologue social international et un spécialiste international sur l'environnement), ainsi que des études techniques sur l'hydrologie, la géologie des barrages et les aspects d'infrastructure, supervisés par trois autres spécialistes internationaux.

La Banque Mondiale a noté en 2008, en rapport avec le rôle du GC relatif aux aspects environnementaux et sociaux: «la préparation du [LPHP] depuis 2004 a montré que la capacité est *insuffisante* à répondre de manière satisfaisante aux problèmes environnementaux et sociaux liés à une infrastructure de grand projet» (l'italique a été ajouté).⁴⁸

3.2.2 Renforcement de la capacité du GC à se préparer aux aspects environnementaux et sociaux des projets

En conséquence, le Conseil d'Administration de la Banque Mondiale a approuvé, en juin 2008, 20 millions US\$ de financement de l'IDA pour un projet (P109588) pour '*le Renforcement des Capacités Environnementales et Sociales pour le Secteur de l'Énergie*' désigné par son acronyme, 'PRECesse'.

⁴⁷ Source: entretiens avec des informateurs clés, selon lesquels la politique sur les «Peuples Indigènes» n'est pas pertinente dans le cas du LPHP sur la base que les peuples indigènes ne sont pas présents parmi les communautés affectées par le projet (dans le temps disponible, ce propos n'a pas été étudié par la présente étude). Quant à la vulnérabilité des populations affectées par le projet, la Banque Mondiale a informé l'auteur de ce rapport qu'elle a commandé une étude pour identifier les personnes vulnérables dans la zone du projet et les mesures spécifiques pour leur soutien.

⁴⁸ Selon un informateur clé, le Ministère de l'Environnement-MINEP lui-même, a exprimé des réserves vis-à-vis de la première ébauche d'EIE réalisée, à cette époque, par ARSEL, le régulateur de l'électricité, qui était initialement en charge de la préparation du projet. En 2005, le MINEP a fourni des commentaires sur le projet et demandé un travail supplémentaire sur l'EIE et le PGES.

Le **projet PReCesse**, 2008-2014 - voir **Encadré 10**. - est conçu pour renforcer la capacité des institutions Camerounaises à gérer les évaluations environnementales. Cet objectif de renforcement des capacités va au-delà du LPHP, et vise également d'autres projets majeurs en cours d'examen dans les secteurs énergétique et minier, qui, en termes de risques, sont «à au moins un ordre de grandeur supérieur aux risques associés au [LPHP], ou même à l'oléoduc Tchad-Cameroun» (Banque Mondiale, 2008a).

Encadré 10. «PRECESSE»: Renforcement des Capacités Environnementales et Sociales pour le Secteur de l'Energie

Au Cameroun, l'évaluation environnementale (EE) est gérée par le Bureau des Evaluations Environnementales au sein du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature-MINEP. Le MINEP a été créé en 2004 par séparation d'avec le Ministère des Forêts-MINFOF. Compte tenu de l'importance de l'industrie forestière dans l'économie du Cameroun, le MINFOF a conservé la plupart du personnel qualifié. Le budget alloué au MINEP n'était «pas proportionnel à ses responsabilités» (Banque Mondiale, 2008a, p.15).

Le Bureau des Evaluations Environnementales comprend trois unités chargées des EE, des audits environnementaux, des plans de gestion environnementale-PGE. Le Bureau sert aussi de secrétariat au Comité Interministériel sur l'Environnement, qui examine officiellement les EE et les audits environnementaux, ainsi que les PGE.

La Banque Mondiale a noté en 2008 que le Bureau des Evaluations Environnementales au sein du MINEP «n'a pas actuellement le nombre d'employés, avec des compétences techniques nécessaires, ni les ressources pour surveiller et contrôler de manière indépendante la mise en œuvre des plans de gestion environnementale convenus. Par ailleurs, le Bureau a déjà du mal à suivre le rythme de l'augmentation du nombre de vérifications et d'évaluations environnementales». En vertu du décret 2005, toutes les installations existantes sont tenues d'effectuer des audits environnementaux⁴⁹. Sans augmentation de capacité, le Bureau «ne sera pas capable de répondre à la flambée des investissements de grandes infrastructures dans les secteurs énergétique et minier » (ibid.).

Source: Banque Mondiale (2008a), 'Rapport No. 43880-CM, le Document d'évaluation du Projet ('Project Appraisal Document' - PAD) pour le projet PReCesse, mai 2008.

Le projet PReCesse vise à aider le MINEP à retrouver sa position de régulateur national de l'environnement en lui donnant un rôle central de coordination dans les évaluations et les audits environnementaux, résultant en «une plus grande reconnaissance et une crédibilité vis-à-vis des autres ministères, de la société civile, des partenaires du secteur privé, et des partenaires au développement » (Banque Mondiale, 2008a).

La Banque Mondiale soutient également le secteur de l'énergie au Cameroun. Le LPHP est conçu pour faire partie de la stratégie à long terme du GC pour l'énergie. La Banque Mondiale appuie la planification et la gestion des ressources du secteur de l'énergie à travers le projet de '*Développement du secteur de l'énergie au Cameroun*' - voir **Encadré 11**.

⁴⁹ Selon le décret, dans les 3 années suivant son adoption.

Encadré 11. Appui au développement du secteur de l'énergie

Ce projet a été approuvé par le Conseil d'Administration de la Banque Mondiale en juin 2008. Il prévoit un financement de l'IDA de US\$65 millions avec une contrepartie financière du GC de 5 millions US\$.

Les agences d'exécution du projet sont le MINEE, l'EDC, la Commission de Régulation de l'Electricité (ARSEL), établi comme régulateur du secteur, et l'Agence d'Electrification Rurale (AER), établie en vertu de la Loi sur l'électricité de 1998 et du Décret sur l'Electricité de 2000.

«L'expérience montre que les compétences requises pour la préparation des investissements dans le secteur de la fourniture à grande échelle d'énergie ne sont pas facilement disponibles auprès des gouvernements des pays en développement. Cela peut être la raison de la mauvaise préparation des projets et des retards importants avec des coûts potentiellement élevés pour l'économie. Pour les activités préparatoires du [LPHP], le projet de [Développement du Secteur Energétique] propose donc une solution pragmatique consistant à aider l'unité de projet que EDC mettra en place avec une équipe de consultants techniques environnementaux et sociaux indépendants, qui sont entièrement dédiés à la préparation des projets et apportent l'expérience des meilleures pratiques internationales ...».

Source: Document d'évaluation du projet ('Project Appraisal Document-PAD') pour le Projet P104456 de la Banque Mondiale sur le Développement du secteur de l'énergie (Banque Mondiale, 2008).

En plus d'améliorer la capacité des institutions du secteur de l'énergie à planifier, les objectifs du projet sont les suivants: «augmenter l'accès à l'énergie moderne dans les zones rurales ciblées» - cet aspect est discuté dans la section 3.3.3.

Quant aux aspects environnementaux et sociaux, le Projet de Développement du Secteur de l'Energie doit, en particulier, renforcer les capacités de EDC à «gérer les risques techniques et sauvegarder le [LPHP] conformément aux normes internationales» (Banque Mondiale, 2008), y compris «l'inondation partielle de l'oléoduc Tchad-Cameroun à deux points de croisement» et «un certain nombre de risques de sauvegarde environnementale et sociale», parmi d'autres liés à la forêt de Deng Deng (ibid). Ils sont considérés dans la section 3.3.

3.2.3 Détermination de la portée du LPHP

Dans l'interview des informateurs clés de la Banque Mondiale, le représentant de la Banque Mondiale a souligné que les aspects environnementaux et sociaux du LPHP doivent être une partie *intégrante* du projet et c'est ainsi que le LPHP est présenté dans la «Description préliminaire du projet» dans le (court) Document d'information du projet (PID) (Banque Mondiale, 2009a) où il ya cinq composantes du projet, y compris la Composante III, 'Plan de Gestion Environnementale et Sociale' et la Composante IV, 'Développement Communal' (y compris les projets de développement comme faisant partie du plan de développement régional).

Le Document d'Evaluation du Projet ('PAD') de la Banque Mondiale est actuellement en cours de préparation, en collaboration avec le GC comme gouvernement du pays bénéficiaire. L'intention sera de soumettre le PAD au Conseil d'Administration de la Banque Mondiale pour approbation dans les prochains mois⁵⁰. Pour les projets financés par la Banque Mondiale, les PAD sont des documents clés (et plus longs) qui énoncent toutes les composantes des projets et décrivent comment ils sont conçus (leur 'design'). Le PAD du LPHP sera donc l'occasion de vérifier l'inclusion des composantes

⁵⁰ Source: Entretiens avec les informateurs clés.

environnementales /sociales et de développement. Afin de refléter la conception esquissée dans le PID (les 'PID' sont des documents beaucoup plus courts que les PAD), le PAD devrait exposer en détail comment la portée du projet va de la transaction commerciale/financière *de base*, comme indiqué dans la Figure 1 du présent rapport (qui forme le noyau des projets hydroélectriques), au schéma des projets *élargis* comme décrit dans la Figure 2. de la section 1.4, afin de placer le LPHP dans son contexte du développement en le caractérisant comme un projet intégral.

Outre les spécifications pour les travaux de construction / installation, le projet comprend, à la suggestion de la Banque Mondiale, un ensemble d'exigences environnementales et sociales que tous les entrepreneurs présélectionnés doivent intégrer dans leur offre, pour être éligibles. Ces mesures sont décrites dans un *Cahier des Charges Environnementales et Sociales*. Les exigences dans ce Cahier sont apparemment⁵¹ celles énoncées dans le projet de rapport final de la réalisation du PGES de juillet 2010, au chapitre 9 (GC, 2010), comme décrit dans l'**Encadré 12**.

Encadré 12. Responsabilités de l'entrepreneur dans le PGES, pendant la phase de construction du LPHP

L'entrepreneur sera responsable de l'élaboration d'un PGES (*Plan de Gestion Environnementale et Sociale de l'Entrepreneur-PGESE*), relatif à la phase en cours de construction, ce qui fera en sorte que les travaux de construction soient effectués selon «les bonnes pratiques de construction respectueuses de l'environnement couramment observés dans le monde et appliquées par les entrepreneurs responsables» (GC, 2010), y compris des mesures de gestion des déchets, la gestion des carrières et le trafic lié à la construction, le contrôle de la pollution sonore, le contrôle de la pollution des eaux et le suivi de la qualité de l'eau, la gestion des camps de travailleurs, la santé et la sécurité du personnel de construction⁵². L'entrepreneur doit également (ibid, p.82 et 85) élaborer ses propositions sur la façon de défricher la forêt là où le barrage et le réservoir doivent être situés, et l'organisation du processus de la Première mise en eau du réservoir.

La procédure de Gestion des non Conformités (p.69) prévoit qu'EDC ou son Ingénieur puisse notifier à l'entrepreneur les échecs à se conformer aux PGESE avec différentes périodes possibles pour remédier à l'échec en fonction de son degré de gravité. En cas de violations «flagrantes» ou précédemment notifiées, mais non corrigées, du PGESE, l'Ingénieur peut recommander à l'employeur, à l'EDC, l'application d'une amende de 5% du montant de la demande de paiement mensuel de l'entrepreneur.

Source: GC 2010, Chapitre 9.

Quant à savoir si les informations et les méthodes de travail dont il est fait référence dans l'Encadré 12 doivent être articulées dans l'offre de l'entrepreneur, à la page 66, sous la rubrique «Calendrier de préparation du PGESE», le projet de PGESE doit être soumis à EDC comme employeur du maître d'ouvrage après l'attribution du contrat, dans les 30 jours avant le début des travaux. Cependant, pour les activités du PGESE, le maître d'ouvrage doit mobiliser une équipe de spécialistes reconnus en gestion environnementale, fournir les CV et un aperçu de la structure générale de l'équipe environnementale proposée. Ceci (un informateur clé a dit) doit être inclus dans l'offre de chaque entrepreneur présélectionné, conjointement avec un prix de soumission pour le PGESE comme un tout. Là où une entreprise, postulant pour le rôle de maître d'ouvrage, n'a pas dans son propre personnel les compétences

⁵¹ Selon les informations fournies lors des entretiens avec les informateurs clés.

⁵² Les obligations de l'entrepreneur comprennent la conformité avec les politiques de la Banque Mondiale sur la santé et de sécurité (p.66) ainsi que les Politiques de Sauvegarde de la Banque

environnementales et sociales spécialisées requises, elle devra inclure ces compétences dans son offre en identifiant et en engageant les sous-traitants⁵³.

3.2.4 Lois/politiques nationales

Comme noté dans la section 2.1.1 et dans l'Annexe 2, les politiques des organisations internationales, telles que les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, viennent en compléments aux lois et règlements nationaux. Ce que cela signifie est illustré dans ce cas du Cameroun - voir ci-dessous dans cette sous-section.

Dans le projet de rapport final du Plan Environnemental et Social de juillet 2010 (GC 2010), le GC se réfère au cadre juridique, réglementaire et de politique sectorielle qui est cité comme s'appliquant au LPHP (pages 16-25) avant les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale.

La Loi de Gestion de l'Environnement de 1996 est citée, suivie d'une liste d'autres lois sur les questions environnementales (forêts, faune, pêche, eau) et, par exemple, sur l'expropriation des propriétés pour cause d'utilité publique et les modalités d'indemnisation.

Le rôle de régulateur de l'environnement au Cameroun a été, comme noté ci-dessus, affecté au Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature-MINEP, depuis qu'il a été créé en 2004, avec pour mandat de concevoir, coordonner et suivre la politique environnementale du Cameroun.

Un décret définissant les modalités de réalisation des évaluations environnementales a été adopté en février 2005. Dans le contexte des investissements des grandes infrastructures, le MINEP doit fournir aux investisseurs et aux promoteurs des services de régulation, comprenant: (i) l'examen et l'approbation des termes de référence pour la préparation des évaluations et des audits environnementaux, (ii) l'examen de ces évaluations et audits, et (iii) le suivi et le contrôle des plans de gestion environnementale-PGE découlant de ces évaluations et audits⁵⁴.

La Banque Mondiale note dans le PAD pour le projet PRECesse «l'absence de directives sectorielles pour les secteurs de l'électricité, des mines et des transport⁵⁵» (Banque Mondiale, 2008a, p. 5). Cela correspond à l'observation faite plus tôt dans le présent rapport (section 2.2.2) qu'il existe rarement au niveau national un ensemble de directives équivalant à celles de la CMB, ou aux quatre autres politiques de premier plan publiées à l'échelle internationale qui sont examinées dans la section 2 du présent rapport. En conséquence, le commentaire de la Banque Mondiale suivant a été fait : «la substance du processus EA [nationale] et de l'application des lois environnementales est considérablement réduite».

Le MINEP a produit un document d'information succinct (une brochure), daté d'avril 2010, qui énonce, en 15 pages, la «Procédure de Réalisation et d'Approbation des Etudes d'Impact et Audits Environnementaux».

Une étape clé dans la procédure d'EIE consiste aux audiences publiques organisées par le MINEP (aux frais du promoteur du projet) pour la présentation des rapports d'impact environnemental au public (partie II.1.5 de la brochure). Plusieurs personnes consultées au cours de la présente étude ont mentionné à l'époque le peu de temps donné pour la lecture et les commentaires sur les rapports d'EIE à ce stade des

⁵³ La question se pose de savoir comment les entreprises dont la pratique se concentre bien sur la pose de béton et d'acier, et l'installation de turbines, sont équipées pour juger de la compétence dans la gamme des questions environnementales et sociales soulevées par le LPHP- voir leur portée dans la section 3.3.

⁵⁴ Le suivi et le contrôle des installations industrielles est de la responsabilité d'un corps d'inspecteurs au sein du Ministère de l'Industrie.

⁵⁵ Le secteur pétrolier a un projet de directives en attente d'approbation.

audiences publiques. Alors que l'intention déclarée est de «recueillir les avis, observations et autres mémoires du public», l'impression parmi les OSC est que la lettre du processus d'EIE est plus honorée que son esprit: ils doutent de l'intérêt, en général, des représentants du GC à entendre les opinions du public, surtout lorsque ces opinions ne concordent pas avec la position du gouvernement, ou lorsque des voix s'élèvent contre des points des EIE⁵⁶. Pour de nombreuses OSC, le processus d'EIE, s'est avéré, à ce jour, décevant: bien que l'ouverture à travers les audiences publiques d'un «espace invité» (pour reprendre la terminologie présentée dans l'encadré 5 dans la section 2.4 ci-dessus) pour discuter des projets d'infrastructures soit une étape positive, **cet espace invité pour la participation est - les OSC le perçoivent - substantiellement confiné.**

Dans le PAD pour le projet PReCesse, il est noté que: «Une question fondamentale ... est la nécessité d'accorder une priorité beaucoup plus grande à la gestion des impacts *sociaux* des projets de grandes infrastructures» (italiques ajoutés). Par exemple, le décret EA 2005 ne détaille pas les exigences notamment l'acquisition des terres menant à la réinsertion involontaire des populations, les impacts sur la santé des populations sur le site, et les impacts sur les ressources culturelles physiques. «... Quand il s'agit de projets financés par la Banque Mondiale, les Politiques de Sauvegarde sociale du prêteur sont appliquées parce que les règlements nationaux n'existent pas ou sont incomplets (Banque Mondiale, 2008a, § 80, p.19). Le cadre réglementaire existant devra être renforcé.

En résumé, depuis que la Loi de Gestion Environnementale de 1996 a introduit le cadre juridique, la pratique d'évaluation des impacts environnementaux au Cameroun a commencé à évoluer, avec l'EIE devenant une partie de la pratique institutionnelle. L'impression qui prévaut, cependant - donnée par les entrevues des informateurs clés - est que, par rapport au LPHP, le moteur de la préparation du projet a plus été les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, que la réglementation nationale pour l'EIE. Selon ce point de vue, bien que les règles nationales sur l'EIE existent, il n'en demeure pas moins qu'elles offrent un faible cadre juridique.

Quant à l'ampleur du dialogue entre gouvernement et société civile autour de l'EIE concernant les projets de grandes infrastructures, il y avait une différence de vue exprimée par les informateurs clés. Une personne consultée a mis l'accent sur les ateliers organisés avec les populations locales qui seront touchées par le LPHP, ainsi qu'aux réunions avec les OSC autour du lancement/présentation d'études de projet. Les représentants des OSC consultés au cours de cette étude estiment, cependant, que l'ampleur du dialogue entre gouvernement et société civile autour de l'EIE concernant les projets de grandes infrastructures a été, à ce jour, limitée. Cette question est examinée plus loin dans la section 3.4 par rapport au rôle des OSC.

Le PID du LPHP a noté (Banque Mondiale, 2009a, 2ème page) le mauvais classement du Cameroun (146 sur 180 pays) en 2009 dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International. La Banque Mondiale appuie le GC, dans les réformes de la gestion publique des finances, y compris les procédures d'achat (ibid).

⁵⁶ Un autre informateur clé a cité, comme une indication contraire de la diligence du GC, les «vastes consultations qui ont eu lieu sur la première EIE pour le LPHP en 2005 et la requête en 2005 du MinEP de poursuivre les travaux sur l'EIE», souligné dans la note de bas de page 53 ci-dessus.

3.3 Aspects environnementaux et sociaux; l'engagement des parties prenantes

Quant à l'approche adoptée par le GC en relation avec la préparation du LPHP, sous la supervision et avec l'appui de la Banque Mondiale, les points suivants ressortent des entrevues des informateurs clés et des documents consultés au cours de la présente étude⁵⁷.

- Evaluation des options:

Sous les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, comme indiqué dans la section 2.1.2, l'exigence est d'évaluer «les alternatives du projet» (y compris l'alternative «pas de projet») et «les alternatives de conception du projet». La fonction principale du LPHP est le stockage de l'eau à grande échelle pour la régulation du débit du fleuve Sanaga, afin de fournir un débit d'eau améliorée garanti du fleuve Sanaga, surtout pendant la saison sèche, pour les centrales actuelles de *Song-Loulou* et d'*Edéa* et les futures centrales hydroélectriques qui ne peuvent être construites qu'après la construction du LPHP. Le but du LPHP est d'accéder à 6000 MW de production d'énergie hydroélectrique sur le fleuve Sanaga, dans le cadre d'un potentiel hydroélectrique global du Cameroun (estimé par le GC à 12 000 MW). Le PID note (sur la base des études financées par la Banque Mondiale⁵⁸) qu'une «analyse économique complète montre que la prochaine alternative du projet, une combinaison de plusieurs petits barrages de retenue, aurait coûté près de deux fois plus par mètre cube d'eau stocké que celle du LPHP » (Banque Mondiale, 2009a, 6^{ème} page). Quant à l'alternative pas de projet, la nécessité pour le LPHP a été clairement placée dans la stratégie nationale par le GC à cause des actuelles «insuffisances dans la fourniture d'électricité qui ont perturbé la vie des ménages et constituent un frein à la croissance économique du pays depuis 2001» (DSCE, p.55).

Selon la Stratégie Nationale pour la Croissance et l'Emploi, le DSCE a été élaboré par le GC à travers des «consultations participatives » avec les populations à la base (p.10 et 12) qui ont recueilli des vues sur les progrès réalisés sous le premier DSRP et leurs besoins prioritaires/aspirations au développement. L'enclavement de nombreuses collectivités, en termes de routes, d'infrastructures électriques causant de fréquentes coupures intempestives et fréquentes de courant électrique, et des infrastructures d'information / communication a été souligné entre autres problèmes (tels que le manque d'accès à l'eau, aux intrants agricoles, enseignants / éducations, médicaments etc.).

Le PID note que le LPHP est un projet prioritaire dans la stratégie de développement du GC (le DSCE) qui est soutenu par la Stratégie d'Assistance Pays (*'Country Assistance Strategy'*) de la Banque Mondiale 2010-2013 pour le Cameroun (ibid, 5^{ème} page).

- Evaluation environnementale et sociale

La portée des enjeux environnementaux et sociaux relatifs au LPHP, et les mesures d'atténuation recommandées, comme indiquées dans le Projet de rapport final du Plan de Gestion Environnementale et Sociale, Juillet 2010 sont résumées dans l'**Encadré 13**: -

- chacun des risques notés par la Banque Mondiale comme résultant dans le cas du LPHP (section 3.2.1) sont mentionnés dans le présent projet de PGES. L'ébauche se présente, cependant, plus comme une liste détaillée (des 'bullets') que comme une description élaborée des mesures d'atténuation requises. Pour que cela devienne un plan d'action réalisable, la plupart des points devront être exprimés plus longuement, dans une série de mesures pratiques (certaines mesures sont notées comme étant sous réserve d'étude);

⁵⁷ Employant les mêmes rubriques que dans la Section 2 et l'Annexe 2.

⁵⁸ Ex. l'étude de 2006 par IDC/EDF/SOGREAH/BDS pour le compte du MinEE. « *L'ouvrage de Lom Pangar a un coût relatif faible en termes de volume stocké. ... De par sa taille, le barrage de Lom Pangar semble incontournable pour une amélioration significative de la capacité de régularisation de la Sanaga* » (p.47).

Encadré 13. Mesures pour la gestion des impacts environnementaux et sociaux du LPHP

Environnemental

- Création du parc national de *Deng Deng* pour assurer le survie des grands primates, sur la base d'un programme de conservation de la biodiversité réalisé en collaboration avec les villages voisins, notamment les éco-gardes.
- Le remplissage du réservoir afin de limiter les émissions de méthane provenant de la décomposition de la végétation forestière, y compris la possible exploitation de bois (sous réserve d'une étude détaillée).
- Limitations de la chasse pour la viande de brousse.
- Plan de gestion forestière, par exemple pour compenser la perte de produits forestiers non ligneux dans la zone du futur réservoir.
- Suivi de la qualité de l'eau, en amont et en aval du barrage, y compris la ré-oxygénation.
- Inventaire et suivi de la biodiversité aquatique ; suivi des espèces envahissantes.
- Les flux environnementaux ('environmental flows') : propositions pour le maintien de conditions hydrologiques satisfaisantes dans le fleuve Sanaga en aval du barrage.
- Gestion environnementale des travaux de construction / site (gestion des déchets, contrôle de la pollution, aménagement paysager).

Social

- Fichier nominatif ('inventory') des personnes à déplacer par le projet.
- Plan d'action de réinsertion à établir, incluant notamment une indemnisation pour le déplacement et le remplacement des zones agricoles/pastorales avec une assistance technique, ainsi que la perte de terrains de chasse.
- Soutien aux initiatives de développement (par exemple l'agriculture) pour les personnes déplacées.
- Construction de pont pour traverser le fleuve Lom élargi au *Touraké* y compris pour les éleveurs (voir carte 2).
- Développement d'un programme pour une pêche durable dans le réservoir du barrage.
- Indemnisation pour perte / déplacement de sites culturels (tombes et autres lieux sacrés).
- Les conditions de travail, de santé et de sécurité pour les travailleurs chargés de la construction et la population locale, opportunités pour les travailleurs locaux ; amélioration de l'accès local à l'eau et à l'assainissement; mesures visant à réduire les vecteurs du paludisme et autres maladies.
- Les mesures de sécurité du barrage (intervention d'urgence, par exemple).

Source: GC 2010: mesures énumérées dans le projet de rapport final du Plan de Gestion Environnementale et Sociale, juillet 2010, p. 41-46.

- les impacts que le plan se propose d'aborder vont au-delà du domaine d'influence immédiat du projet, pour inclure, par exemple la quantité d'eau en aval et les problèmes de qualité;
- l'habitat naturel 'critique' de Deng Deng doit être protégé dans le parc national récemment créé. Comme la Wildlife Conservation Society-WCS l'a expliqué⁵⁹, les limites du parc national ont été établies afin d'assurer qu'il n'y a pas de villages situés dans le nouveau parc, conformément à cette classification de zone protégée, avec des petites zones tampons autour de chacun des 4 / 5 villages jouxtant le parc (ibid)⁶⁰;
- les personnes touchées par le projet doivent être identifiées, bien que l'existence d'enquêtes socio-économiques sur les terres, les biens, les moyens de subsistance et le niveau de vie ne soient pas mentionnées; ainsi, par exemple, des centres de santé doivent être prévus, mais rien n'est dit sur les conditions de santé existantes;
- il n'y a pas de référence spécifique dans ce projet de PGES aux groupes vulnérables ou aux questions de genre.

⁵⁹ Source: Entretien avec les informateurs clés.

⁶⁰ 3.940 hectares ont ainsi été 'perdus' dans la zone protégée, mais, de façon pragmatique, observe WCS, il n'y a aucune raison d'inclure dans le parc ces zones habitées par des installations humaines.

- Engagement des acteurs

Le maître d'ouvrage du projet, EDC, doit élaborer un plan de communication pour la consultation (*communication sociale*) avec les populations affectées par le projet, incluant les élus locaux et les responsables locaux ainsi que des autorités coutumières. Dans cet engagement des parties prenantes, EDC doit écouter les suggestions et les remarques des différents interlocuteurs, dans l'objectif d'atteindre les meilleurs consensus sur des solutions qui sont durables (le projet de rapport final du PGES, p.50). En guise de réponse, EDC a élaboré une stratégie de communication pour le LPHP (grâce à l'assistance de la Banque Mondiale qui a apporté un financement pour un consultant en communication), et a - un informateur clé l'a dit - organisé des consultations avec les communautés affectées par le projet⁶¹. Plus tôt en 2010, des sessions thématiques ont été effectuées avec la société civile à Yaoundé à quatre reprises et, selon EDC, ces échanges sont programmés pour se poursuivre, avec une plus grande fréquence. La mesure à laquelle EDC est actuellement perçue comme étant en mode d'écoute est considéré dans la section 3.4.

Comme indiqué plus haut, selon les entrevues avec des informateurs clés réalisées par la présente étude, dans le cas du LPHP aucun « peuple autochtone » n'est présent parmi les communautés affectées par le projet.

- Réinsertion et indemnisation

Parmi les mesures sociales mentionnées dans le projet de PGES final (dans l'encadré 13), figure une référence au 'PIR' (*Plan d'Indemnisation et de Réinsertion*). Au moment de la réalisation de cette étude, le Plan d'Indemnisation et de Réinsertion était en cours de rédaction. Selon le Document d'Information (PID) sur le projet, le nombre estimé de personnes ayant besoin de réinsertion en raison du LPHP est de 905, issues de 255 ménages (Banque Mondiale, 2009a, page 9).

Le PIR comprendra l'indemnisation pour la perte des terres agricoles et la substitution (*relocalisation*) des zones agricoles et pastorales, avec un appui technique, ainsi que la perte des terrains de chasse (ibid., p.45). **Cette question de l'indemnisation est importante.** L'expérience du processus d'indemnisation relatif aux propriétaires/occupants fonciers déplacés par le pipeline Tchad-Cameroun a révélé que les taux de rémunération offerts initialement par le GC, sur la base du tarif (*barème*) basé sur un règlement de 2003, étaient si faibles qu'ils étaient loin de fournir des niveaux réalistes de compensation pour les pertes de surfaces cultivées sur le terrain. La Fondation à Yaoundé dénommée FOCARFE (*Fondation Camerounaise d'Actions Rationalisées et de Formation sur l'Environnement*) a présenté dans sa revue mensuelle du mois d'août 2010, une comparaison des taux d'indemnisation à payer selon le *barème* et les montants plus élevés qui, selon ses recommandations, sont nécessaires pour compenser les conséquences réelles de la perte des terres agricoles, par exemple pour la culture de la mangue et de l'ananas, deux fois plus élevés, et pour les palmiers, les orangers et les citronniers, 7 à 10 fois plus élevés (FOCARFE, 2010).

- Le partage des avantages

La construction de la centrale hydroélectrique de 30 MW au pied du barrage de Lom Pangar offrira, en principe, l'opportunité d'offrir des avantages du LPHP en matière d'électrification des villes et des villages voisins de Lom Pangar et le long de la voie de transmission de 120 km du réseau électrique de l'Est à Bertoua. Des questions se posent, cependant, dans les domaines suivants: -

- l'électrification de la région: le PID affirme que la centrale électrique «permettra de connecter des ménages qui n'ont pas actuellement accès à l'électricité ...» (Banque Mondiale, 2009a, 5^{ème} page), dans le cadre de «l'effort du GC visant à accroître l'accès durable à l'électricité à faible coût dans la région de l'Est

⁶¹ Ces séances ayant eu lieu à la fin 2010, après la visite d'étude à Yaoundé, il n'a donc pas été possible de poser des questions aux informateurs clés sur cela.

du Cameroun». À l'heure actuelle, cependant, l'intention de savoir *quels quartiers/ménages* exactement seront bénéficiaires n'est pas actuellement définie et des études à cet effet doivent être réalisées⁶². **L'identité des quartiers exacte devra être identifiée et le nombre de premières connexions des ménages avec une fourniture à faible coût clairement défini**⁶³.

- usages multiples: comme discuté dans Acreman et al (2009), un aspect clé des grands barrages est leur '**flexibilité hydrologique**', pour la fourniture d'énergie et la gestion de l'eau. Comme le note l'étude IDC/EDF/SOGREAH /BDS (p.103), l'objectif est de parvenir à une utilisation optimale de l'eau stockée dans les réservoirs. Le principal défi, face à l'incertitude du futur (par exemple dans le contexte du changement climatique), est de déterminer s'il y a une plus grande utilité dans l'utilisation de l'eau disponible pour la production d'énergie électrique à court terme, ou pour stocker l'eau pour une utilisation à une date ultérieure pour un rendement potentiel plus important. L'extrait suivant de cette étude de 2006 s'interroge sur la façon dont la centrale, au pied du barrage de Lom Pangar sera exploitée:-

«La taille de la centrale électrique au pied du barrage de Lom Pangar doit être envisagée dans la perspective du développement à long terme de ne pas perturber l'aménagement du fleuve. La construction d'une centrale de 25 (ou 50) MW [fixé depuis à 30 MW] pour fournir l'électricité à la région de l'Est uniquement *pourrait être gênante* pour les installations existantes et futures sur le fleuve Sanaga. Une étude doit être réalisée pour justifier son développement dans le court et moyen terme dans le cadre de deux scénarios fondamentaux, soit une interconnexion avec la liaison nord-sud ou la fourniture isolée du réseau Est» (italiques ajoutés).⁶⁴

- Les experts

Dans le cadre des Principes de Sauvegarde de la Banque Mondiale, pour les projets de Catégorie A l'Emprunteur est tenu d'engager des experts ou des cabinets indépendants d'évaluation environnementale («qui ne sont pas affiliés au projet») pour réaliser l'évaluation environnementale. Pour le LPHP, un groupe de trois experts indépendants (un *expert Camerounais* et deux experts internationaux) existait avant l'implication de la Banque Mondiale, et a mené une première phase d'études sur les aspects environnementaux, sociaux et de santé du LPHP, financées par l'AFD de 2003 à 2005. Comme noté dans la section 3.2.1, la deuxième phase d'études (2006-2008) comprenait une analyse plus approfondie des aspects environnementaux, sociaux et de santé, effectuée par un groupe de trois experts, encore une fois (le même *spécialiste Camerounais* de la santé, un anthropologue social international et un autre spécialiste international de l'environnement), ainsi que des études techniques sur l'hydrologie, la géologie des barrages et des aspects infrastructurels, réalisées par trois autres spécialistes internationaux.

Quant au rôle de facilitateur du groupe d'experts joué par l'UICN pendant les deux premières phases d'études sur le LPHP, de 2004 jusqu'en mars 2008, le point de vue des acteurs consultés lors de la présente recherche (ceux qui ont participé durant cette période) est que le rôle de facilitation a été utile, *mais pas indispensable*. Pour qu'un facilitateur et animateur soit engagé à l'avenir, il faudra présenter les arguments d'une telle disposition en ces termes: (i) une indépendance accrue des experts, (ii) un flux

⁶² Au cours des entretiens avec les informateurs clés réalisés au cours de la présente étude, le nombre de villages bénéficiaires a été diversement cité comme étant 50 ou 100.

⁶³ C'est la BAD qui travaille sur la portée des connexions directes de la *centrale de Lom Pangar*. Pour le cofinancement du projet de la BAD, le Fonds pour l'Energie Rurale, appuyé par la Banque mondiale, est apparemment disponible, ce qui permettra d'accroître la portée de ce projet (source: Banque Mondiale). Ainsi, ont expliqué les bailleurs de fonds, le nombre exact de villages à raccorder doit encore être déterminé par des études, mais cela sera fait.

⁶⁴ «Le dimensionnement de l'usine de pied de Lom Pangar doit être pensé dans un développement de long terme pour ne pas perturber la gestion de la Sanaga. La réalisation d'une centrale de 25 (ou 50) MW dédiée uniquement à la seule région de l'Est pourrait être contraignante pour les ouvrages existants et futurs de la Sanaga. Une étude devra être menée justifiant son développement à moyen et long terme dans les deux hypothèses fondamentales, soit d'une interconnexion avec la liaison Nord-Sud, soit d'une alimentation isolée du réseau Est».

rapide et la disponibilité immédiate de l'information (en ligne), et (iii) l'organisation d'études thématiques en un tout facile à digérer. D'ici l'étape finale des études complémentaires après mars 2008, la position des experts était suffisamment bien établie pour que chacun d'entre eux ait une indépendance individuelle, par rapport au promoteur du projet, EDC. EDC, déclare elle-même, «ne pas censurer les experts» et EDC a considéré, lors de l'examen de la proposition de l'UICN, qu'il n'était pas nécessaire de supporter le coût du réengagement de l'UICN comme intermédiaire (noté par un informateur clé comme étant un coût «substantiel»).

L'approche de la préparation du LPHP est large. La combinaison des activités de renforcement des capacités appuyées par la Banque Mondiale (à travers le projet PReCesse et le Projet de Développement du Secteur Énergétique) et la portée - sur papier - du projet de rapport final de juillet 2010 du Plan de Gestion Environnementale et Sociale est de nature à répondre à un large éventail des questions de projets hydroélectriques de schéma 'élargi', tels que décrits dans la Figure 2 dans la section 1.4 du présent rapport⁶⁵.

Ainsi, sous réserve des termes du PGES final et du Plan d'Action et de Réinsertion, la portée de la préparation pour les aspects environnementaux et sociaux du LPHP, sur le papier, est bonne. Savoir exactement dans quelle mesure le renforcement des capacités et les études/les rapports sont traduits en mesures concrètes durant les phases de mise en œuvre/d'exploitation du projet pose une autre question, telle que discutée dans la section 3.5.

3.4 Nature et étendue de l'espace de participation: le rôle des OSC

Le PAD du projet PreCesse a souligné (p.6) «la nécessité d'associer étroitement les organisations de la société civile (OSC) dans la gestion des questions environnementales et sociales associées aux grands projets d'infrastructure. Le partage transparent de l'information est essentiel pour assurer la bonne gouvernance dans la conception, la construction et l'exploitation des grands projets d'infrastructure».

L'impression qui prévaut et qui a été obtenue grâce aux entretiens avec les informateurs clés de la société civile au Cameroun est que, bien que l'avènement des lois relatives à l'évaluation environnementale aient été une étape positive, avec une certaine évolution dans la pratique institutionnelle, l'ampleur du débat public au Cameroun sur les grands projets reste encore limitée en termes de mouvement (au sens de l'encadré 5 du présent rapport) des espaces fermés vers des espaces plus ouverts, où les parties prenantes sont invitées à participer au dialogue par les institutions gouvernementales et les organismes publics. Ces 'espaces d'invités' sont actuellement perçus comme étant des 'fenêtres' de concertation à court terme. Comme indiqué plus haut, lors des 'audiences publiques' sur les rapports d'EIE, par exemple, les opportunités de commentaire sont limitées.

En ce qui concerne le promoteur du LPHP, EDC affirme sa volonté, en principe, de dialoguer avec les parties prenantes, mais, en ce qui concerne la manière dont elle aborde l'engagement avec les

⁶⁵ Sur, par exemple, les 23 'sujets de durabilité' ('*sustainability topics*') répertoriés pour une évaluation de la phase 'Préparatoire' dans le cadre du Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques (le Protocole), la portée - sur papier - du projet de rapport final de juillet 2010 du plan de gestion environnementale et sociale pour le LPHP est de nature à répondre au moins aux 16 thèmes suivants de durabilité du Protocole: 'communication et concertation', 'gouvernance', 'démonstration du besoin & besoin stratégique', 'évaluation et gestion de l'impact environnemental et social', 'ressources hydrologiques', 'sécurité des infrastructures', 'avantages du projet', 'viabilité économique', 'communautés et moyens de subsistance touchés par le projet', 'réinsertion', 'travail et conditions de travail', 'héritage culturel', 'santé publique', 'biodiversité et espèces envahissantes', 'qualité de l'eau' et 'planification des réservoirs' - ainsi que la 'viabilité financière', qui sera établie dans le cadre de la préparation de la transaction commerciale/financière de base.

populations susceptibles d'être affectées par le LPHP, les entretiens avec des informateurs clés ont suscité des doutes. L'impression est qu'EDC est encline à dire des choses *aux* parties prenantes plutôt que de discuter *avec* elles ('to talk *at* stakeholders, rather than discuss things *with* them') et que son état d'esprit prédominant est celui de mener un exercice de *marketing* pour promouvoir le projet et ses avantages, plus que d'écouter l'expression des besoins locaux. Un groupe d'ONG basées à Yaoundé s'est récemment plaint qu'EDC est lente à répondre à leurs demandes de dialogue. EDC, pour sa part, s'inquiète du fait que certaines ONG cherchent moins à apporter une contribution constructive au débat que de causer des problèmes, par exemple, selon EDC, en provoquant activement des craintes dans l'esprit des parties prenantes dans la zone du projet. De plus, EDC est découragée par le fait que la dernière réunion qu'ils ont tenu avec les ONG dans leurs bureaux en juillet 2010 était uniquement axée sur le mécanisme financier de la participation des ONG au projet. De chaque côté, on ne semble pas beaucoup croire que le dialogue soit dans l'intérêt commun du gouvernement et de la société civile. Ainsi, selon la terminologie de la participation dans l'encadré 5, il y a actuellement peu d'espaces 'créés' pour la participation. Comme proposé par la Banque Mondiale, il est demandé à EDC d'augmenter la création de tels espaces, avec l'aide de son consultant en communication (comme noté ci-dessus, financé par la Banque Mondiale)⁶⁶.

Une autre évolution de l'évaluation de l'impact environnemental dépendra de la volonté du GC de s'ouvrir à la possibilité d'un débat constructif sur les impacts environnementaux et sociaux des grands barrages et des projets d'infrastructure. Cela dépendra tour à tour du contexte politique au Cameroun et dans quelle mesure les processus de délibération sur les questions d'élaboration des politiques au-delà des espaces fermés du gouvernement sont activement encouragés⁶⁷.

Pour ce qui est de la mobilisation des OSC pour 'réclamer' l'espace pour la participation (Encadré 5), il y a un certain nombre de rôles exercés par les ONG.

Plusieurs ONG ont joué un rôle de surveillance (en tant que chiens de garde - '*watchdogs*') en termes de contrôle du respect par EDC et le GC des politiques nationales et internationales sur les grands barrages et les projets d'infrastructure. Le document d'évaluation du projet PReCesse a noté que les OSC «ont un rôle essentiel à jouer quant à la conformité du projet avec les normes environnementales et sociales nationales et internationales» (p.20).

Le rôle sur le terrain de la Société pour la Protection de la Faune (*Wildlife Conservation Society*) (WCS) par rapport à la zone protégée de Deng Deng a été noté ci-dessus. Cela a permis la mise en place d'une composante clé du LPHP, sans laquelle la phase de préparation aurait été incomplète.

Un autre exemple est le récent projet de sensibilisation des populations sur les questions soulevées à la suite d'un projet majeur. La sensibilisation a été menée par CARFAD - le *Centre Africain de Recherches Forestières Appliquées et du Développement*, financé par la BAD et le Ministère des Travaux Publics. Les 'animateurs' locaux ont été sélectionnés (lors d'une mission initiale d'identification) et ceux-ci, ainsi que des associations féminines existantes, ont été formés, en trois sessions en juin et juillet 2010, pour communiquer des messages sur les questions de santé, de sécurité et d'environnement aux communautés vivant le long du parcours du projet routier de *Numba-Bachuo-Akagbe* dans la région du Sud-ouest (CARFAD, 2010). Le projet a fourni des vélos aux animateurs formés pour qu'ils visitent les communautés locales et communiquent avec les membres du village, à l'aide d'affiches et de dépliants conçus par le projet (et en distribuant également des préservatifs comme protection contre le VIH/SIDA).

⁶⁶ La Banque Mondiale fait remarquer que le projet PReCesse a également pour but d'aider à créer un espace de participation.

⁶⁷ Le PID pour le Projet de Développement du Secteur Énergétique parle de l'avantage qui résulterait d' "une plate-forme de concertations régulières entre gouvernement, société civile, ONG, communautés locales et les personnes affectées par le projet, et les bailleurs de fonds" (Banque Mondiale, 2008, 10^{ème} page).

En 2004, CARFAD a également travaillé avec des membres de villages situés à proximité du sanctuaire de gorilles de Mengamé, dans le Sud du Cameroun, en appui au développement d'activités alternatives : élevage de volailles et de porcs comme alternative à la chasse pour la viande de brousse.

Le rôle de l'UICN dans le cadre des études d'experts (section 3.3) a été critiqué par certaines ONG comme *juge et partie*, sans acceptation de l'utilité de la neutralité du rôle de facilitation.

Parmi les ONG, il semble y avoir un manque d'intérêt dans la coordination de ces rôles, tout en reconnaissant combien ils sont différents, et en acceptant l'utilité de leur réalisation de façon simultanée. Tous les rôles ne sont pas interchangeables instantanément, ce qui signifie qu'ils peuvent souvent être mieux réalisés par des organisations différentes parallèlement. Lorsque, par exemple, une ONG mène une campagne soutenue de plaidoyer ('advocacy') qui critique le gouvernement, ce positionnement peut ne pas être compatible, à un moment donné, avec d'autres rôles plus collaborateurs, par exemple la fourniture par une ONG de services en lieu et place du gouvernement, ou la réalisation d'activités en coordination avec les organismes publics.

Quant à l'implication de la Banque Mondiale, certains représentants d'ONG semblent ignorer le statut des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale comme code de pratique pour la préparation du LPHP au 'niveau intermédiaire' dans la figure 3. Ce faisant, ils ne tiennent pas compte de la diversité dans la politique et la pratique sur la prise de décision autour des grands barrages qui a été examinée dans la section 2 du présent rapport, y compris l'existence du 'niveau inférieur' des 'Autres pratiques' décrit dans la section 2.3 et illustré dans la figure 3. Comme noté dans la section 3.1.5., pour le LPHP, l'implication possible d'autres sources de financement, issues par exemple de la Chine, ouvrirait la question de savoir quel type de pratique environnementale et sociale s'appliquerait au LPHP. Cette pratique pourrait, potentiellement, être (nettement) inférieure à la norme susceptible d'être atteinte en suivant les Politiques de Sauvegarde et en faisant leur suivi dans la phase de mise en œuvre du LPHP.

3.5 Conclusions et recommandations - issues de l'étude de cas au Cameroun

3.5.1 Conclusions

Voici les résultats et les conclusions de l'étude sur l'approche à la préparation du *Projet Hydroélectrique de Lom Pangar (LPHP)*, issus de la présente étude:-

- Le financement proposé, à ce jour, pour le LPHP provient d'un groupe 'traditionnel' de banques de développement multilatérales et de bailleurs de fonds bilatéraux. L'approche à la prise de décision appliquée à ce projet suit les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, en tant que leader du groupe des bailleurs de fonds (voir la section 2.1 et l'Annexe 2 du présent rapport). En ce qui concerne le LPHP, les Politiques de Sauvegarde, que le personnel de la Banque Mondiale applique avec diligence à la préparation du projet, constituent le *principal moteur* de l'évolution de la pratique.
- Un *deuxième moteur, plus faible* de l'évolution de l'approche au Cameroun aux grands projets d'infrastructure tels que le LPHP est le cadre réglementaire s'appliquant aux évaluations d'impact environnemental (EIE), introduites dans le droit national ces dernières années. Les EIE font maintenant partie de la pratique institutionnelle formelle, du moins selon la 'lettre' de la loi, avec 'l'esprit' de la loi sur les EIE, semble-t-il, moins imprégné, jusqu'à présent, dans la culture du gouvernement et les mentalités officielles.
- La Banque Mondiale fournit des fonds pour appuyer le renforcement des capacités du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature-MINEP en vue de renforcer le rôle de coordination centrale du MINEP dans les EIE, pour plus de reconnaissance et de crédibilité vis-à-vis des autres ministères, ainsi que la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement.
- Les impacts environnementaux et sociaux prévus du LPHP ont été énumérés dans le projet de rapport final du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) de juillet 2010. La création en mars 2010 du parc national de *Deng Deng*, situé à proximité du site du projet, a pour but, par exemple, d'éviter la conversion de l'habitat naturel critique des grands primates. Le Plan d'Action de Réinsertion (PAR) et le plan de développement rural, qui doivent être élaborés pour gérer les déplacements et la 'relocalisation' des personnes touchées par le projet, devra tenir compte des moyens de subsistance et du niveau de vie des agriculteurs et des éleveurs (voir section 3.5.2). D'autres aspects environnementaux et sociaux sont, pendant ce temps, toujours en cours de révision, par exemple, le mode de régulation des flux hydrologiques en aval, et le meilleur moyen de réduire les émissions de méthane provenant de la décomposition de la végétation forestière lors du remplissage du réservoir du barrage (voir comment dans la section 3.5.2).
- La procédure des EIE comprend l'opportunité d'implication des organisations de la société civile (OSC), mais l'espace des 'invités' pour la participation a été limité à ce jour, avec des doutes exprimés quant à la volonté des institutions et des organismes publics d'écouter les opinions de la société civile, en particulier là où des voix s'élèvent pour remettre en question les propositions du gouvernement du Cameroun (GC). Il semble y avoir peu de confiance, de chaque côté, que la création active d'un espace de dialogue entre le gouvernement et la société civile soit dans l'intérêt commun.
- Dans les entretiens des informateurs clés réalisés au cours de cette étude, les recommandations de la Commission Mondiale des Barrages-CMB ont été peu mentionnées et, en dépit de l'évolution des règles nationales vers l'appui au renforcement des procédures d'EIE, l'aspiration à répondre aux exigences de la CMB représenterait, actuellement, un bond en avant en comparaison avec la pratique

à ce jour au Cameroun, ce qui reflète le contexte politique actuel caractérisé généralement par un manque de processus de délibération sur l'élaboration des politiques au-delà des espaces fermés du gouvernement. Ce bond est susceptible de n'être réalisable que par étapes progressives, au fil du temps, avec l'évolution du contexte politique dans le pays - pour citer la CMB, en s'attaquant aux 'déséquilibres du pouvoir politique'.

- Plusieurs informateurs clés ont exprimé l'avis que l'un des principaux moteurs de l'acceptation, à ce jour, par le GC des principes de sauvegarde environnementale et sociale (et autres) relève de la réputation. Selon cette analyse, le GC tient à montrer qu'il est engagé et capable de réaliser des projets majeurs d'infrastructures de façon durable, et cela a inclus le respect des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale dans la phase préparatoire du LPHP (voir ci-dessous dans la section 3.5.2).
- Le groupe des bailleurs de fonds traditionnels est en discussion avec le GC, en vue de conclure les modalités de financement du LPHP, avec une confiance exprimée par ces bailleurs de fonds que le *dossier sera bouclé*, conformément à la section 3.1.4. Jusqu'à ce que, cependant, les approbations officielles des banques et des bailleurs de fonds soient obtenues et l'acceptation du GC soit confirmée, la possibilité de financement du LPHP par une autre source, par exemple la Chine, demeure. Dans cette éventualité, la question de l'approche à la prise de décision appliquée au projet, y compris les aspects environnementaux et sociaux et l'engagement des parties prenantes, serait rouverte. Bien que l'on pense que certaines banques et promoteurs chinois préparent des politiques environnementales (section 2.2.1), d'autres acteurs chinois continueraient d'ignorer les aspects environnementaux et sociaux des projets d'infrastructure. Il y aurait un risque que la juridiction nationale en matière d'EIE, disponible au Cameroun, en évolution mais encore relativement faible, s'ajoute aux normes inférieures des financiers chinois ou autres - c'est à dire dans la rubrique 'Autres pratiques' conformément à la figure 3 dans la section 2.3 - pour mettre en doute les principes de sauvegarde environnementale et sociale en cours de préparation dans le processus de préparation du LPHP.
- Comme indiqué plus haut, les principes de sauvegarde environnementale et sociale en cours d'élaboration pour le LPHP par le GC, avec l'appui/la supervision de la Banque Mondiale, seront élaborés dans la version finale du PGES, ainsi que l'élaboration du Plan d'Action de Réinsertion et la composante de développement rural du projet. Le projet de rapport final du PGES daté de juillet 2010 suggère que la portée du LPHP ira au-delà de la transaction commerciale/financière de base, comme indiqué dans la figure 1 de la section 1.4 du présent rapport, pour créer un projet de schéma élargi, y compris les composantes environnementales et sociales décrites dans la Figure 2 dans cette section. Le Document d'Evaluation du Projet ('PAD') pour le LPHP, actuellement en cours d'élaboration par la Banque Mondiale en discussion avec le GC, devra définir *l'ensemble des composantes du projet de façon claire*, afin de supprimer le manque de précision et le caractère non-limité - des 'zones grises' (section 2.5).
- En effet, la gamme des composantes des projets d'hydroélectricité et des autres grands projets d'infrastructure doit être clairement définie, afin que les projets soient évalués/chiffrés. Le coût du PGES et les composantes de 'développement communal' du projet selon les estimations de la Banque Mondiale (en novembre 2009) est de 15-20 millions \$ US et de 15 millions \$ US respectivement. Le montage financier finalisé va révéler le degré de volonté de la part du GC de supporter le coût de ces composantes, et le degré d'intégration réelle des aspects environnementaux et sociaux du projet, parallèlement aux aspects techniques.
- La pratique de l'Association Internationale de développement (IDA) de la Banque Mondiale permet l'inclusion dans le financement de l'IDA *des fonds non-remboursables* ('grants'), parallèlement à des prêts ('credits') à des taux d'intérêts réduits. L'offre d'une subvention de l'IDA explicitement destinée

au financement du PGES et de la composante de développement communautaire du LPHP pourrait potentiellement accroître l'attrait pour le GC du financement de la Banque Mondiale.

- Un autre élément du LPHP, a expliqué un informateur clé, est la proposition de l'introduction du paiement des droits à l'eau par les usagers de l'eau du fleuve Sanaga - actuellement seulement l'AES Sonel, mais, au fil du temps, il est prévu d'autres producteurs d'hydroélectricité. La proposition est que la vente des droits à l'eau va augmenter les avantages du projet disponibles au partage, ainsi que «l'amélioration de la durabilité du financement du Plan de gestion environnementale et sociale-PGES (par exemple les activités du Parc national *Deng Deng*), en réduisant la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure au développement et l'appui du GC».

3.5.2 Recommandations

Voici les observations et les recommandations pour la poursuite de la préparation du LPHP, et la continuation du projet dans sa phase de mise en œuvre:-

- Afin de traduire les mesures d'atténuation de l'impact proposées dans le PGES et le plan de développement rural en des mécanismes et des actions concrètes dans la phase de mise en œuvre, l'engagement soutenu de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds, ainsi que du GC, sera nécessaire. Une personne consultée lors de cette étude a fait remarquer que «la mise en œuvre est le *ventre mou* de nombreux projets d'infrastructure complexes».
- Un test particulier de mise en œuvre du projet sera *l'indemnisation* mise à la disposition d'environ 900 personnes qui seront déplacées par le LPHP. Les OSC feront le suivi de la nature et des niveaux des indemnités offertes par le GC, après l'expérience du projet concernant l'oléoduc Tchad-Cameroun, qui a illustré à quel point les taux prévus par les règlements du Cameroun sont trop faibles pour assurer des niveaux réalistes d'indemnisation pour la perte des terres et des cultures. L'écart entre les normes nationales et internationales d'indemnisation a été reconnu par la Banque Mondiale⁶⁸.
- Comme exemple de mesures visant à éviter/réduire les impacts environnementaux, les aspects pratiques de protection de la réserve de Deng Deng comprennent la surveillance de ses limites qui sont situées à proximité du futur chantier de construction, et la gestion de la migration des gorilles vers les zones forestières au-delà du nouveau parc national⁶⁹.
- La construction de la centrale hydroélectrique de 30 MW au pied du barrage de Lom Pangar offre l'opportunité d'offrir des avantages du LPHP en matière d'électrification des villes et des villages voisins de Lom Pangar et le long de la voie de transmission de 120 km du réseau électrique à Bertoua. À ce jour, il n'a pas été déterminé *quels quartiers/ménages* exactement seront bénéficiaires. Le nombre de villages bénéficiaires devra être clairement défini, ainsi que les connexions des ménages pour la première fois à l'approvisionnement à faible coût spécifié.
- Les ONG nationales assument des rôles différents, par exemple, de 'veille' (chiens de garde - 'watchdog'), ou de gestionnaires de projets de terrain, ou de fournisseurs de sensibilisation ou d'appui

⁶⁸ Parmi les contraintes pesant sur le MINEP, le PAD du projet PReCesse note ce qui suit: dans les lois et les règlements nationaux «il y a un énorme fossé entre les normes nationales d'indemnisation et les normes internationales d'indemnisation» (Banque Mondiale 2008a, p.5). Les politiques de la Banque Mondiale exigent une compensation «terre contre terre», ainsi qu'une indemnisation individuelle et communautaire. Une analyse différenciée sera nécessaire, notamment la fixation de références claires en termes de niveau des populations touchées par le projet.

⁶⁹ La *Wildlife Conservation Society* (Société de Protection de la Faune) remet en question la pertinence, par exemple, de la proposition d'enclorre la limite du parc de Deng Deng (avec une *clôture*).

au développement. Il est recommandé que les ONG discutent de la façon d'améliorer la *coordination* entre elles, comme un moyen de renforcer leur contribution au débat et à l'action autour des grands barrages et des projets d'infrastructure au Cameroun. Actuellement, les ONG s'associent, par exemple, dans le plaidoyer - y compris en faisant entendre des critiques à l'égard du GC - mais certaines ONG ne semblent pas reconnaître comment l'éventail des rôles que jouent les ONG sont complémentaires, c'est à dire la société civile peut également évoluer et développer sa pratique.

- Certaines ONG sont promptes à montrer du doigt ce qu'elles perçoivent comme 'des paroles en l'air' de la part des donateurs traditionnels concernant les mesures et principes de sauvegarde environnementale et sociale. Dans le contexte du LPHP, les ONG peuvent soutenir utilement l'application continue au projet des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, ou leur équivalent - comme une norme de pratique au 'niveau intermédiaire' dans la Figure 3 dans la section 2.3 du présent rapport - étant donné que les Politiques de Sauvegarde ont été le principal moteur de l'évolution. Comme indiqué ci-dessus dans la section 3.5.1, l'implication d'autres sources de financement pour le LPHP pourrait s'ensuivre - comme expliqué dans la section 2.3, où les approches de certains bailleurs de fonds et autres acteurs ne sont pas énoncées dans des ensembles de politiques publiées - en matière de pratiques environnementales et sociales (nettement) inférieures à la norme susceptible d'être atteinte en suivant les Politiques de Sauvegarde et en contrôlant les politiques publiées dans la phase de mise en œuvre du LPHP.
- Parmi la diversité des pratiques s'appliquant aux projets de grands barrages, le LPHP s'achemine actuellement - sous réserve des plans définitifs et de la réalisation de ces plans dans la phase de mise en œuvre - vers une place au 'niveau intermédiaire' des bonnes pratiques, comme décrit dans la figure 3. Comme l'a commenté un informateur clé, le précédent barrage de *Song Loulou*, le plus récent au Cameroun, construit dans les années 1980, l'avait été sans «application des normes internationales».
- La confirmation du niveau intermédiaire des bonnes pratiques comme la norme s'appliquant au LPHP, y compris le renforcement de la pratique nationale au Cameroun, serait une première étape importante vers la réalisation de la durabilité environnementale et sociale - ainsi que la viabilité financière/économique et technique - des nombreux projets d'infrastructure prévus au Cameroun, selon les priorités énoncées dans la stratégie de croissance nationale (le DSCE, *Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi*).

4. Étude de cas au Sénégal

Cette section examine la *Charte des Eaux du Fleuve Sénégal* dont le but est de promouvoir le dialogue avec les usagers de l'eau et les organisations de la société civile (OSC) et la participation à la prise de décisions sur la gestion du fleuve et de ses eaux. La portée de la présente étude est internationale, au niveau du bassin, ainsi que nationale/sub-nationale - au Sénégal, l'un des États qui sont parties à la Charte.

4.1 Généralités /contexte

4.1.1 Le Bassin du fleuve Sénégal

Le fleuve *Sénégal* est le deuxième fleuve le plus long d'Afrique de l'Ouest, environ 1800 km. Son bassin hydrographique- voir **la Carte 3** - couvre environ 300 000 kilomètres carrés partagés par les quatre pays: Guinée 11%, Mali 53%, Mauritanie 26% et Sénégal 10%. La source du fleuve se trouve au Mali et ses trois principaux affluents, le *Bafing*, le *Bakoye* et le *Falémé*, tirent leur source dans les montagnes du *Fouta Djallon* en Guinée, et produisent ensemble plus de 80% de son débit. Le Bafing seul contribue pour environ la moitié du débit du fleuve à *Bakel*, près de l'intersection des frontières du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal. Après avoir parcouru l'ouest du Mali, le fleuve forme la frontière entre la Mauritanie et le Sénégal, avant d'atteindre l'océan Atlantique, près de Saint-Louis au nord du Sénégal. La région a des saisons sèche et pluvieuse distinctes, avec des inondations survenant parfois de juin/juillet à octobre/novembre (Padt et Sanchez à paraître, citant Finger et Teodoru, 2003). Les montagnes du Fouta Djallon reçoivent environ 2000 millimètres de pluies par an, en comparaison avec rarement plus de 500mm dans la vallée et le delta, avec des chiffres inférieurs lors des années de sécheresse.

Carte 3. Bassin hydrographique du fleuve Sénégal (source: OMVS)



La population du bassin du fleuve Sénégal est estimée à 3,5 millions de personnes (Finger et Teodoru, 2003), comprenant différents groupes ethniques: *Peuls, Toucouleurs, Malinkés, Soninkés, Bambaras, Wolofs* et *Maures*. Leurs principaux moyens de subsistance ruraux, basés sur l'agriculture, l'élevage et la pêche, dépendent du fleuve, bien qu'il y ait d'importantes migrations vers les villes (ibid.). Dans la vallée du fleuve, une agriculture traditionnelle de décrue côtoie les développements récents en matière d'irrigation. D'importantes zones humides dans le delta ont un statut international en tant que sites Ramsar, par exemple, le parc national *Diawling* en Mauritanie (156 km²) et le parc national *Djoudj* (160 km²) au Sénégal.

En ce qui concerne les effets du changement climatique, un rapport récent de mars 2010 (OMVS, 2010) note que les périodes de sécheresse dans les années 1970 et 1990 avaient des répercussions importantes et durables sur les écosystèmes du bassin et le rapport ajoute ensuite quant à l'avenir les effets possibles du **changement climatique**: -

«Bien que la situation semble s'être stabilisée au cours de la dernière décennie, il y a *une incertitude concernant l'évolution* des conditions climatiques dans le bassin ce qui constitue une cause de préoccupation étant donné l'état fragile de la sécurité alimentaire dans la sous-région et le fait que la majorité des activités économiques dépendent des ressources naturelles (agriculture, élevage, pêche, et indirectement les agro- industries) qui sont déjà dégradées avec des doutes quant à la résilience des écosystèmes face aux changements climatiques futurs» (p.19, italiques ajoutés).

4.1.2 L'organisations du bassin du fleuve: l'OMVS

L'*Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal* (OMVS) est l'organisme responsable de la gestion du bassin du fleuve Sénégal. L'OMVS est une institution intergouvernementale. Chacun des quatre États de la Convention du fleuve Sénégal - Sénégal, Mali, Mauritanie et Guinée⁷⁰ - désigne ses représentants à participer au *Haut Commissariat* qui est l'organe exécutif international de l'OMVS, ainsi que la *Commission Permanente des Eaux* -CPE. La CPE définit les principes et les procédures pour la répartition de l'eau du fleuve entre les États membres et les secteurs d'utilisation (UNESCO, 2003). Le Haut Commissariat conseille le Conseil des Ministres. L'autorité politique globale est exercée par la *Conférence des Chefs d'État et du Gouvernement* (ibid.).

Padt et Sanchez (à paraître) soulignent le «pouvoir inhabituel» concernant la gestion d'un fleuve confié à l'OMVS par son Congrès constitutif de 1972 et la Convention subséquente de 1978 relative au statut juridique des ouvrages communs⁷¹, par lequel les États membres cèdent à l'OMVS leur contrôle souverain sur les barrages et les infrastructures hydrauliques.

Le siège de l'OMVS est situé à Dakar, au Sénégal (et ce, depuis sa création), avec une présence également dans chacun des quatre pays.

La constitution de l'OMVS en tant qu'entité intergouvernementale l'oblige à faire avancer son agenda politique dans quatre États contractants dans lesquels il y a une culture administrative et politique différente. La conséquence de ceci en termes de prise de décision de l'OMVS est examinée dans la section 4.4.1.

⁷⁰ La Guinée a rejoint l'OMVS en tant qu'observateur en 1992 et est récemment devenu un partenaire à part entière.

⁷¹ *Convention relative au statut juridique des ouvrages communs*, du 12 décembre 1978.

4.1.3 Les barrages et les projets d'infrastructures hydrauliques

Le Barrage de **Manantali** sur le fleuve Bafing, 90 km au sud-est de *Bafoulabé* au Mali situé (comme indiqué sur la carte 3) à environ 1200 km de l'embouchure du fleuve Sénégal, a été construit entre 1982 et 1988, avec une capacité de stockage d'eau de plus de 10 milliards de m³. Le but du barrage était de réduire les effets des inondations extrêmes, générer de l'énergie électrique et stocker l'eau pendant la saison humide afin d'augmenter les débits de la saison sèche pour les besoins d'irrigation et de navigation (UNESCO, 2003). La centrale électrique de Manantali est exploitée depuis septembre 2001 (ibid) et fonctionne comme la plus grande source d'hydroélectricité dans la sous-région⁷².

Le barrage de **Diama**, situé à 23 kms de Saint-Louis près de l'embouchure du fleuve Sénégal, sur la frontière du Sénégal et de la Mauritanie, a été construit entre 1981 et 1986, et destiné à bloquer l'intrusion de l'eau de mer dans le delta (en particulier pendant les années de sécheresse), ainsi que pour élever le niveau de l'eau en amont (dans des digues le long des deux rives) pour permettre des zones d'irrigation et faciliter la navigation.

Sous la supervision de l'OMVS, les deux barrages sont exploités et entretenus par, respectivement, la SOGEM - *Société de gestion du barrage de Manantali* et la SOGED- *Société de gestion du barrage de Diama*.

Les barrages ont surtout bénéficié à l'irrigation (UNDP/GEF, 2001), avec «des avantages supplémentaires» (ibid., p. 12), y compris la création d'une ressource de la pêche dans le réservoir de Manantali. Les barrages et les digues associées sur la plaine d'inondation ont, cependant, provoqué «des changements écologiques majeurs dans la plaine inondable» (ibid.): réduction du volume et durée des crues annuelles, ce qui affecte l'agriculture de décrue traditionnelle, et, dans le cas du barrage de Diama, la prolifération des plantes aquatiques qui ont entravé la pêche et la navigation et fourni un habitat pour les vecteurs de maladies d'origine hydrique (paludisme et bilharziose).

Après 2000, ces impacts environnementaux et sociaux négatifs ont été reconnus et des mesures prises pour y remédier convenues, rétrospectivement, dans le programme appelé 'PASIE'- *Plan d'Atténuation et de Suivi des Impacts sur l'Environnement* financé par un groupe de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, y compris la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement-BAD et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial, avec plus de 17 millions de dollars US au total (ibid., p. 10). Le PASIE est examiné plus en détail dans les sections 4.3.2 et 4.4.1.

Pour ce qui est des nouvelles infrastructures hydrauliques, deux projets sur le fleuve Sénégal, au nord de Bafoulabé au Mali, sont à différentes étapes de préparation, avec l'OMVS comme *maître d'ouvrage* dans les deux cas: -

- le projet **Férou**, un système au fil de l'eau⁷³, est en train d'être construit sur les *Chutes du Férou*;
- le projet **Gouina**: le potentiel hydroélectrique du fleuve au niveau des *Chutes de Gouina*, situées à environ 80 km au sud-est de *Kayes* (voir carte 3), est à l'étude.

Ces deux centrales sont situées en aval du barrage de Manantali et conçues pour appliquer le flux régulé par celui-ci. Le potentiel de puissance total indiqué de ces deux projets est estimé autour de 100 MW.

Les deux projets sont financés par un groupe de bailleurs de fonds traditionnels, pour Férou dirigé par la Banque Mondiale et la Banque Européenne d'Investissement-BEI, et pour Gouina, la Banque Mondiale et l'*Agence Française de Développement-AFD*. Selon le site web du Fonds Fiduciaire pour les

⁷² Bien qu'elle produise de l'électricité à un rythme inférieur à celui prévu, à cause des débits fluviaux inférieurs à ceux basés sur les données hydrologiques de 1950 à 1974 (UNESCO, 2003).

⁷³ De tels systèmes (*le "fil de l'eau"*) n'ont pratiquement aucune capacité de stockage de l'eau, ce qui signifie que l'écoulement du fleuve passe presque immédiatement par les turbines.

Infrastructures ('Infrastructure Trust Fund') de l'Union Européenne, après une première phase d'études sur la faisabilité technique, et les impacts environnementaux et sociaux du projet de Gouina, l'UE, avec une subvention du FFI, assure le financement d'autres études sur les impacts cumulatifs des projets de Gouina et de Félou et le barrage existant de Manantali, ainsi que les aspects sociaux de la réinstallation et la protection de la forêt de *Bagouko*⁷⁴. Dans les entretiens avec les informateurs clés pour la présente étude, le Haut Commissariat de l'OMVS a déclaré qu'elle se conforme aux exigences des bailleurs de fonds en termes d'études environnementales et sociales et cela fut corroboré par d'autres personnes consultées. La question de savoir jusqu'à quel point l'OMVS est motivée pour mettre en œuvre une politique environnementale et sociale *sans* l'influence des bailleurs de fonds est examinée dans la section 4.3.2.

4.2 La participation des usagers de l'eau: politiques et institutions

4.2.1 La Charte des eaux du fleuve Sénégal

La *Charte des Eaux du Fleuve Sénégal*, signée en 2002 et ratifiée depuis par les États contractants (y compris par la suite la Guinée⁷⁵), a la même force en droit international qu'un traité ou une convention. La Charte est un exemple d'un accord transfrontalier pour le partage des eaux fluviales, et la promotion de la coopération à l'échelle du bassin visée dans la Priorité Stratégique 7 de la Commission Mondiale des Barrages-CMB. Des extraits de la Charte sont cités dans l'**Encadré 14**.

Encadré 14. Extraits de la Charte des eaux du fleuve Sénégal

Préambule

... «Désireux de ... garantir à chaque État et à chaque usager du fleuve un avantage raisonnable et équitable de l'utilisation des eaux ...;

Conscients de la vulnérabilité et de la rareté des ressources en eau douce, ainsi que de l'importance des fonctions qu'elles remplissent aux plans économique, social et environnemental;

Convaincus que le fleuve Sénégal, écosystème essentiel à la poursuite d'un développement durable dans les pays riverains, est à considérer en appréciant le cycle de l'eau dans son ensemble, ainsi que les besoins sectoriels et intersectoriels;

Considérant que le partage des ressources en eau entre les usagers, leur gestion et leur mise en valeur devront s'effectuer en tenant compte de l'objectif de développement durable, en y associant les différents acteurs à la réalisation de cet objectif: usagers, gestionnaires, décideurs, aménageurs et experts concernés, dans une approche globale et intégrée...».

Articles de la Charte

Article 2: La Charte a pour objet de... fixer les principes et les modalités de la répartition des eaux..., définir les modalités d'examen et d'approbation des nouveaux projets utilisateurs d'eau ou affectant la qualité de l'eau ... et de définir le cadre et les modalités de participation des utilisateurs de l'eau dans la prise de décision de gestion des ressources en eau du fleuve Sénégal.

Article 13: Les États riverains veillent à ce que les informations relatives à l'état des eaux du fleuve, aux mesures prévues ou prises pour assurer la régularité du débit du fleuve, ainsi qu'à la qualité des eaux soient accessibles au public. Les États et le Haut Commissariat doivent veiller parallèlement à l'éducation des populations riveraines en encourageant des programmes de sensibilisation pour une utilisation écologiquement rationnelle des eaux du Fleuve.

Source: http://lafrique.free.fr/traits/omvs_200205.pdf (sans soulignement dans l'original).

⁷⁴ Source: <http://www.eu-africa-infrastructure>.

⁷⁵ Source: OMVS.

Le préambule se réfère au partage, à l'utilisation des avantages des eaux du fleuve sur une base équitable (CMB, SP 5) et à l'importance de maintenir l'écosystème du fleuve (SP 4).

Après le préambule - les premiers extraits cités dans l'encadré 14 - le texte de la Charte, dans les articles qui forment le dispositif du document, est décevant en ce sens que la Charte prévoit, en son article 2 (cité dans l'encadré 14.), à une date *ultérieure*, la définition des «modalités de participation des usagers de l'eau» dans la prise de décision.

En d'autres termes, à cet égard la Charte est un traité-cadre ⁷⁶ - comme les directives-cadres de l'Union européenne, telles que la Directive Cadre sur l'Eau ('Water Framework Directive') - qui exige de chaque État contractant d'adopter une législation nationale pour que les obligations énoncées dans la Charte aient un effet juridique dans ce pays.

Par conséquent, pour que l'Article 2 de la Charte prenne effet, les modalités de participation doivent être définies par les administrations nationales dans chaque État adhérent et énoncées dans les mesures intégrées, dans le cas du Sénégal, dans une loi, un décret ou *un arrêté*⁷⁷.

Selon l'article 7, le partage de l'eau doit être réalisé conformément aux principes déclarés dans les 'annexes' à la Charte. Les entretiens avec les informateurs clés, y compris l'OMVS, ont confirmé que les annexes de la Charte ne sont «pas prêtes».

4.2.2 Les législations/politiques nationales

Au Sénégal, aucune législation, y compris les décrets d'application pour mettre à exécution les dispositions de la Charte, n'a été adoptée à ce jour, plus de 8 ans après sa signature.

La loi actuelle relative aux ressources en eau (*Code de l'Eau*) au Sénégal remonte à 1981. Deux lois récentes ont actualisé le cadre juridique national sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement, mais le *Code* de 1981 s'appliquant à la gestion des ressources en eau reste dans le recueil des lois, inchangé depuis plus de 25 ans.

L'effet est que les dispositions de la loi de 1981 sont dépassées. Par exemple, le *Code de l'Eau* ne présente pas le fondement juridique de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Les références à la gestion de l'eau parlent de la 'bonne gestion'⁷⁸, sans aucune référence à la gestion 'intégrée'. De même, les termes 'participation' et 'sensibilisation' n'apparaissent pas dans le texte de la loi (ni l'«éducation»).

Le ministère chargé des ressources en eau au Sénégal (le Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique) a récemment commencé, avec l'appui financier de la Banque Africaine de Développement-BAD, le processus d'examen et de révision de la loi de 1981. Le rapport des consultants sénégalais travaillant sur cet examen constate que:-

«Le *Code de l'Eau* de 1981 est antérieur aux conférences internationales qui énoncent les principes de la GIRE, ce qui signifie que des mesures importantes sont nécessaires pour tenir effectivement compte de la GIRE dans le droit de l'eau au Sénégal» (IDEV-ci & COWI, 2010, p.18).

⁷⁶ Source: confirmé par un informateur clé, expert sénégalais sur les aspects juridiques de la gestion de l'eau.

⁷⁷ L'article sur la participation publique à la directive-cadre européenne sur l'eau était également court, et nécessitait un développement au niveau national par chaque État membre de l'UE.

⁷⁸ Selon l'article 75 et 76 de la loi de 1981, après la première utilisation prioritaire - l'eau pour la consommation humaine - vient l'agriculture, l'élevage, l'aquaculture et la sylviculture, avec la production d'hydroélectricité et les besoins des industries minières, selon le point de vue à l'époque, à un troisième niveau de priorité, parallèlement à la navigation et au tourisme.

Ils ajoutent que le projet de révision doit inclure «l'amélioration du dispositif réglementaire» (ibid, p.18) et l'élaboration d'une nouvelle loi-cadre sur l'eau, y compris la préparation des *textes d'application* (p.19).

Actuellement, le document d'orientation sur la GIRE est le plan produit par le Gouvernement du Sénégal (GS) en 2007, le *Plan d'Actions pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau* - appelé le *PAGIRE* (GS, 2007), discuté dans la section 4.4.2 du présent rapport. Le document du *PAGIRE* propose de futures réformes institutionnelles afin de permettre une participation publique accrue. Le *PAGIRE*, n'identifie pas toutefois, des modalités de participation, tel que prévu par l'article 2 de la Charte, mais prévoit plutôt des événements où le besoin de participation sera discuté, et parle d'un projet de promotion de la participation, sans s'étendre sur ce que le projet va être ou faire. Au lieu de cela, le 'Programme d'Actions Prioritaires' du *PAGIRE* (PAP-GIRE 2008-2015) propose d'élaborer une autre 'Charte de la GIRE' (p.35ff) qui serait le produit d'un processus de collaboration pour enregistrer l'engagement des institutions publiques au Sénégal ainsi que d'autres acteurs de l'eau en faveur de l'application des principes de la GIRE comme indiqué dans le *PAGIRE*, c'est à dire en effet, une charte au sein d'une charte.

4.2.3 Renforcement des capacités pour une participation au niveau du bassin

La première fois que la parole a été donnée aux OSC et aux populations riveraines dans la gestion du fleuve Sénégal, notent Padt et Sanchez, a été à partir de 1997, suite au programme PASIE, à travers la composante sur le 'Suivi, la coordination et la communication' (Padt et Sanchez, à paraître)⁷⁹. Cette participation du public devait être effectuée à travers des Comités Locaux de Coordination (CLC), ainsi que d'un Comité National de Coordination (CNC) dans chaque État membre. Les CLC ont pour but d'offrir des forums pour les collectivités, les associations d'usagers, les organisations de producteurs et les coopératives, les ONG locales et les représentants des administrations locales. Les CNC se composent des ministères, des organisations professionnelles et des ONG nationales, ainsi que des représentants des CLC. L'intention est que les CLC et les CNC se réunissent avant la réunion de niveau du CPE. Le degré d'opérationnalité du système des CLC et des CNC au Sénégal est discuté dans la section 4.4.1.

En Octobre 2009, les quatre États riverains ont ajouté aux structures de l'OMVS une nouvelle institution pour le Sénégal, celle du **Comité de Bassin**, basé sur le modèle français d'aménagement des bassins fluviaux. Parallèlement à l'organisme d'aménagement des bassins fluviaux⁸⁰, le *Comité de Bassin* est un regroupement des pouvoirs publics, des usagers de l'eau, des associations et des experts individuels. Le Conseil des Ministres de l'OMVS a officiellement décidé, dans les articles 1 et 2 de la Résolution SO/2009, que le *Comité de Bassin* serait composé de quatre 'collèges', comme le montre l'**Encadré 15**.

La composition des quatre collèges fait 60 représentants au total. Cette assemblée de l'eau doit, selon l'article 6, se réunir en sessions *ordinaires* une fois par an, sur convocation du Président du *Comité*, qui est l'un des représentants d'un État membre issu du premier collège (avec un mandat d'un an, en alternance entre les quatre États). Sur demande spéciale du Conseil des Ministres, le Haut Commissariat ou les deux tiers de ses membres, le *Comité* peut être appelé à se réunir en session *extraordinaire*.

Le préambule de la Résolution de 2009 note comme motivation pour la création du *Comité de Bassin* «la nécessité d'impliquer les acteurs du bassin dans la mise en œuvre de la politique de développement du bassin du fleuve Sénégal». Bien que des informateurs clés pour la présente étude aient applaudi la création de cette nouvelle entité, la question soulevée par eux était dans quelle mesure le *Comité* exercera un rôle influent dans la hiérarchie des structures de l'OMVS. Ceci est examiné dans la section 4.4.1.

⁷⁹ Padt et Sanchez affirment qu'«on peut supposer que les bailleurs de fonds ont convaincu l'OMVS de le faire» (ibid., p.7) – les sections 4.3 et 4.4. s'y réfèrent.

⁸⁰ En France, aujourd'hui appelé 'agence de l'eau' au lieu de 'agence de bassin'.

Encadré 15: Composition du *Comité de Bassin* du fleuve Sénégal

1. Le collège des Pouvoirs Publics : les gouvernements, les dirigeants nationalement élus, les autorités locales: six représentants par pays, soit $6 \times 4 = 24$ délégués.
2. Le collège des usagers: les compagnies d'eau et d'électricité, les agriculteurs et les éleveurs et leurs organisations/entités, les opérateurs de transport fluvial: six représentants par pays, soit $4 \times 4 = 16$ délégués.
3. Le collège des OSC (la société civile organisée): les ONG, associations d'usagers de l'eau (*les associations d'usagers-Adus*): trois représentants par pays, soit $3 \times 4 = 12$ délégués.
4. Le collège de la Communauté Scientifique: deux représentants par pays, soit $2 \times 4 = 8$ délégués.

Source: OMVS, 2009

L'AFD a financé les échanges entre le personnel de l'OMVS et l'un des organismes français de bassin, l'*Agence de Bassin Adour Garonne*, dans le sud-ouest de la France.

4.3 Approche de la prise de décision, y compris les aspects environnementaux et sociaux

4.3.1 L'évaluation des options, au niveau du bassin

Une deuxième innovation récente adoptée par l'OMVS est appelée le 'SDAGE' par son sigle en français, le *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux* : - voir **l'Encadré 16**.

Encadré 16: 'SDAGE': le modèle français

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (selon la loi française sur l'eau de 1992 et ses décrets)
Le 'SDAGE' est l'instrument de planification s'appliquant à tous les bassins hydrographiques en France. Il est accompagné d'une documentation décrivant comment les eaux du bassin sont gérées, le système des tarifs de l'eau, les initiatives existantes touchant les eaux de surface/souterraines, des informations sur le potentiel hydro-électrique, et sur d'autres options de développement compatibles avec une gestion équilibrée des ressources en eau dans l'intérêt général. Le *Code de l'Environnement* exige que chaque SDAGE définisse les principales orientations pour la 'gestion équilibrée' de l'eau, y compris sa qualité et les objectifs de quantité.

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

Le 'SAGE' est l'instrument correspondant au niveau du *sous-bassin*. Le document de planification du SAGE comprend: l'analyse des conditions actuelles des fleuves et des cours d'eau dans une zone de sous-bassin et un inventaire des utilisations existantes de toutes sortes; l'analyse des principales possibilités d'aménagement dans la zone et de l'effet sur les ressources en eau des objectifs de politique de l'État, tels que définis dans le SDAGE; évaluation de la meilleure façon de protéger et de développer les ressources en eau en tenant compte des possibilités de développement ci-dessus et trouver un équilibre entre développement économique, protection de l'environnement et l'utilisation optimale des infrastructures existantes ou déjà prévues; principales phases de mise en œuvre du SAGE avec l'évaluation du coût; justification de la compatibilité des dispositions du SAGE avec le SDAGE.

Source: www.eau-adour-garonne.fr (sans soulignement dans l'original) et Newborne (1993).

Une fois que le SDAGE pour un bassin fluvial a été approuvé par les autorités publiques (le *préfet de bassin*), sur les conseils du *Comité de Bassin* et une consultation publique, le plan stratégique décrit dans

le SDAGE est destiné à devenir le cadre juridique obligatoire régissant les activités des acteurs du bassin (tous ceux dont les activités ont un impact sur les ressources en eau).

Conformément au modèle français, le SDAGE pour le fleuve Sénégal constitue un instrument pour un vaste examen des alternatives de développement - au niveau du *bassin*, mais également l'examen des questions dans différentes parties du bassin - y compris les aspects techniques et environnementaux/sociaux de ces alternatives. Le processus du SDAGE est un moyen, par conséquent, d'éviter le piège signalé dans la Priorité Stratégique 2 de la Commission Mondiale des Barrages, de poursuivre uniquement une approche étroite autour des *projets individuels* (au lieu d'une vision de bassin).

Le SDAGE pour le bassin du fleuve Sénégal, cependant, s'écarte de la CMB SP 2, en termes de processus: l'examen est mené par des consultants et il n'est pas clair de quelle façon il prévoit «la participation d'un éventail de parties prenantes dans un processus ouvert de débat».

L'introduction (p.9) du SDAGE de la 'deuxième phase' pour le fleuve Sénégal (OMVS, 2010 - version provisoire de mars 2010) explique le but de ce document, à savoir de ne pas proposer des objectifs de développement économique aux quatre États membres, mais d'identifier les «conditions minimales pour l'accomplissement de la gestion de l'eau dans le bassin du fleuve qui soient respectueuses des usages humains et de l'environnement, en termes quantitatifs et qualitatifs». Le document considère sept thèmes ou 'secteurs' (protection de l'environnement; gestion des risques d'inondation; aménagement du fleuve pour la production d'électricité; agriculture et navigation; sylviculture, agriculture et élevage; industrie et mines; eau potable et assainissement et santé publique), sous trois rubriques: enjeux, principes de gestion, et actions.

Le SDAGE de la troisième phase⁸¹, dit le document, va rassembler les analyses sectorielles, noter les *passerelles* entre elles, et proposer une trajectoire de développement optimale.

Au niveau intergouvernemental, le projet final du SDAGE sera soumis aux quatre États contractants pour approbation.

Dans la rubrique 'énergie', le SDAGE considère différents scénarios d'usages multiples, en particulier la marge de manœuvre disponible pour les décideurs en termes de nombre de barrages et autres d'ouvrages hydrauliques qui peuvent être construits dans un mode de gestion du fleuve respectueux de l'environnement et «pour **améliorer les conditions environnementales de l'ensemble du bassin**» (P.11). Sur la base de la première phase de diagnostic du SDAGE, le rapport note, dans un passage essentiel, que, si la pression humaine exercée à jour sur les ressources naturelles se poursuit sans l'adoption d'une approche durable au-delà du court terme (le *scénario tendanciel critique*), il y aura (p.20) une «perte irréversible de la biodiversité et des services écosystémiques» (comme décrit aux pages 20-22). Les auteurs du rapport insistent sur la nécessité de considérer l'aménagement futur du fleuve comme une opportunité pour l'environnement (p.26).

L'horizon temporel pour les réfects des options pour l'aménagement du fleuve est 2025, et le rapport du SDAGE note l'importance, et les difficultés, de prendre en compte le changement climatique lorsque les prévisions des précipitations (surtout le comportement de la mousson) pour l'Afrique de l'ouest sont incertaines (ibid.).

⁸¹ Le SDAGE de la phase 3 n'était pas disponible pour cette étude - toujours en préparation.

4.3.2 Politiques et pratiques s'appliquant aux nouveaux projets

Selon l'article 10 de la Charte, les projets de construction (*la construction des installations ou ouvrages*) nécessitent une autorisation préalable des quatre États riverains, avec une transmission de la demande dans la hiérarchie décisionnelle de l'OMVS (du Haut-commissariat à la Commission permanente-CPE, et au Conseil des Ministres). Parmi les questions prises en compte dans ce processus d'approbation, le partage des coûts et des bénéfices entre les quatre pays devraient constituer un facteur clé lors du processus d'approbation.

La préparation pour les projets des barrages de Manantali et de Diama, au début des années 1970, a porté sur les études *techniques* uniquement, visant à optimiser l'utilisation de l'eau du fleuve Sénégal, avec peu d'attention accordée aux aspects environnementaux et sociaux. Comme évoqué dans la section 4.1.3, la construction des barrages a ensuite donné lieu à des problèmes imprévus (parallèlement à certains avantages) et le programme PASIE a rétrospectivement appliqué un plan de gestion environnementale et sociale-PGES⁸².

Depuis la construction des projets de Manantali et de Diama des années 1980, l'approche de l'OMVS a évolué, comme en témoigne le projet Félou où la préparation a inclus des études environnementales et sociales (maintenant terminées). Comme indiqué précédemment, l'exigence des bailleurs de fonds pour la réalisation de ces études n'a pas été contestée par l'OMVS⁸³. La construction du projet Félou, par la société chinoise, *Sinohydro Corporation Limited*⁸⁴, a commencé.

Comme indiqué précédemment, le projet de Gouina est actuellement dans sa phase préparatoire, avec des études environnementales, sociales, et techniques, menées avec l'appui financier de la Banque Mondiale et l'AFD.

Les opinions des personnes consultées étaient divisées quant à savoir si, pendant sa phase d'exécution, le projet continuera de se conformer aux normes et aux pratiques des bailleurs de fonds, avec un PGES prévoyant des mesures d'atténuation et de compensation des impacts environnementaux et sociaux. Certains observateurs s'attendent à ce que l'OMVS applique à ce projet les principes de sauvegarde des bailleurs de fonds traditionnels.

D'autres commentateurs sont plus prudents, et se demandent si l'OMVS, au cas où elle bénéficierait, par exemple, de financement d'autres sources (la présence des Chinois a été mentionnée, y compris leur implication actuelle dans le projet Félou), s'écarterait de ces mesures. L'implication d'autres sources de financement peut potentiellement s'ensuivre - comme expliqué dans les sections 2.2 et 2.3 où les approches de certains bailleurs de fonds et d'autres acteurs ne sont pas énoncées dans des ensembles de politiques publiées - dans les pratiques environnementales et sociales (nettement) inférieures à la norme susceptible d'être atteinte en suivant les politiques des bailleurs de fonds traditionnels.

Quant à l'évolution des lois, politiques et pratiques au Sénégal, parmi les informateurs clés, à Dakar, il a été convenu que les *normes* environnementales et sociales s'appliquant aux grands barrages et autres ouvrages hydrauliques ont évolué au cours des dernières décennies. Le Code de l'Environnement et les articles 38 et 39 de ses décrets d'application ont prévu que l'évaluation d'impact environnemental (EIE) soit effectuée pour tous les projets majeurs. Une fois que le rapport de l'impact prévu a été soumis au Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique, la Direction de l'Environnement doit

⁸² Dans un récent rapport, l'OMVS fait remarquer que le barrage de Manantali «fournit le moyen d'atténuer les débits d'eau élevés, mais en partie seulement, de sorte que, en cas de fortes précipitations dans les hautes terres au Mali, le risque d'inondation n'est pas éliminé» (OMVS, 2010, p.66).

⁸³ Source: entretiens avec des informateurs clés.

⁸⁴ Comme noté dans la section 2.2.1, *Sinohydro* serait selon Bossard 2010 en train d'élaborer une politique environnementale.

organiser une *audience publique* dans la proximité du site des ouvrages proposés, pour entendre les opinions des populations locales et «en tenir compte». Dans les entretiens des informateurs clés, un certain nombre de personnes ont exprimé des doutes quant à savoir à quel point ce processus prévoit la participation, plutôt qu'un processus d'information et de consultation sommairement réalisé.

En matière d'indemnisation aux personnes déplacées par des projets d'infrastructure, la construction d'une grande route pour poids lourds au Sénégal a été citée par un interlocuteur comme un exemple où le GS avait l'intention d'appliquer les dispositions de l'*indemnisation* en droit sénégalais, jusqu'à ce que la Banque Mondiale et les autres bailleurs de fonds fassent remarquer que les taux d'indemnisation étaient dépassés et nettement inférieurs aux niveaux réels nécessaires pour indemniser les propriétaires des terrains affectés à l'itinéraire de la route.

Concernant le partage des avantages, comme l'accord sur la production d'énergie de Manantali, l'électricité produite par l'installation de Félou (et Gouina) sera soumise aux modalités de partage entre les quatre États, mais une question demeure sur les avantages pour les populations locales: les entretiens avec les informateurs clés n'ont pas précisé comment, le cas échéant, le projet prévoit l'électrification rurale au Mali ou sur d'autres territoires nationaux.

4.4 Rôle des institutions et de la société civile: un espace de participation

4.4.1 Au niveau du bassin

L'impression dominante obtenue à partir des entretiens avec des informateurs clés au cours de cette étude est que l'approche de l'OMVS à l'ouverture du débat public sur la gestion des fleuves et de l'eau a évolué ces dernières années, contrastant avec la situation qui prévalait dans les années 1970 et 1980.

La récente création du *Comité de Bassin*, ont commenté des informateurs clés, est une innovation positive. Les thèmes précis sur lesquels le *Comité* a apporté des conseils sont les «principaux piliers de la politique de développement du bassin», la gestion des ressources en eau, la protection de l'environnement, le 'SDAGE', la politique de tarification de l'eau, et les «impacts environnementaux et sociaux des grands projets de développement inclus dans le SDAGE» (ibid.). Comme indiqué dans l'encadré 15 ci-dessus, la taille des Collèges dans le *Comité de bassin*, chacun avec un nombre précis de délégués, est défini et délimité, et le *Comité* agit à titre consultatif⁸⁵, mais le *processus* offre néanmoins une opportunité aux parties prenantes de s'exprimer.

La nature précise de l'espace des 'invités' - selon le concept de l'encadré 5 dans la section 2.4 du présent rapport - que le *Comité* accorde à la société civile dépendra de la nature et de la teneur des débats qui ont lieu dans les réunions du *Comité*, l'espace où les personnes choisies pour représenter les deuxième et quatrième collèges des usagers de l'eau, les OSC et les scientifiques, sont capables de 'revendiquer' dans les débats et, finalement, dans quelle mesure le Conseil des Ministres et l'exécutif, l'*Agence de l'Eau* - en l'occurrence l'OMVS - opte d'adopter le conseil du *Comité*.

Quant aux *Comités Locaux de Coordination* -CLC, il est largement admis qu'actuellement les vingt-huit⁸⁶ CLC du bassin auront besoin d'appui pour être opérationnels. Les CLC ne disposent actuellement pas de ressources financières (par exemple pour le transport, la location de salles pour des réunions, les

⁸⁵ Conformément à l'article 7 de la résolution qui a créé le *Comité de bassin* son rôle est d'agir en tant qu'organe 'consultatif' et de 'réflexion', proposant des 'conseils' au Conseil des ministres («le *Comité de Bassin* propose à l'adresse du Conseil des Ministres des avis consultatifs») (OMVS, 2009).

⁸⁶ Au moment des entretiens avec des informateurs clés à Dakar. En principe, un CLC est établi dans chaque district administratif (*département* ou *préfecture*). La réorganisation des limites des districts peut, selon l'OMVS, nécessiter plus de CLC et l'ajustement des mandats existants des CLC.

documents d'information), et de ressources humaines, par exemple des coordonnateurs et des animateurs originaires du contexte local ou familiers avec celui-ci, formés en tant *qu'animateurs*. Comme un interlocuteur l'a fait remarquer, les CLC sont actuellement dépendants de l'OMVS. Si les CLC - et *les associations d'usagers* - Adu⁸⁷ - doivent avoir une voix, a-t-il/elle ajouté, ils doivent avoir des moyens *indépendants* permettant de comprendre la nature des problèmes d'eau, de déterminer leurs intérêts et de formuler et de présenter leurs arguments, au lieu d'assister passivement aux réunions convoquées par le CLC pour le compte de l'OMVS.

Pour le renforcement des capacités des CLC et des Adus, il y a eu, à ce jour, des appuis financiers éparés des bailleurs de fonds. Le rapport de l'UICN, à la fin du projet financé par le GEF - voir **Encadré 17** - a reconnu l'appui à la composante participation du public et sensibilisation/communication, tout en soulignant que davantage aurait pu être réalisé avec un budget plus substantiel. Sur les US\$ 8,13 millions de fonds totaux du projet mis à la disposition du projet par le GEF, seulement US\$ 231 438 ont été alloués à l'UICN pour cette composante, ce qui signifiait que, en moyenne, seulement US\$ 50 000 étaient disponibles par pays pour les quatre années du projet. Cela a été insuffisant pour les dimensions du défi, basé sur la logistique et les coûts suscités par la tenue des réunions pays pour la convocation des parties prenantes locales (UICN, 2007).

Encadré 17: Le projet de gestion de l'eau et de l'environnement du FEM, pour le bassin du fleuve Sénégal

Le projet financé par le GEF (US\$ 8,13 millions des fonds du GEF sur 4 ans) était destiné à «compléter et à servir d'augmentation au PASIE». Le programme PASIE avait été conçu pour «répondre, surveiller et atténuer les questions environnementales soulevées par/relatives au» projet de Manantali, alors que le but du projet GEF était de «répondre aux aspects plus larges de la gestion transfrontalière de la gestion environnementale et le renforcement des capacités des ressources en eau partagées», y compris le régime à l'aval du Manantali. Le PASIE devait avoir été achevé avant le projet du GEF, mais, en raison de certains retards, il s'est chevauché avec le dernier projet, dont le rôle était de «compléter et de renforcer les actions restantes» du PASIE. Un des buts du PASIE était d'élaborer la Charte de l'Eau, signé en 2002 (section 4.2.1 du présent rapport).

Le projet du GEF venait en réponse au souhait exprimé par l'OMVS de «mettre en place un cadre global pour la gestion environnementale du bassin fluvial» - l'OMVS a été le chef de file des organismes d'exploitation. En préparation du projet du GEF, l'UICN a mené, en 2001, un processus de planification participative dans les quatre pays du bassin, y compris la consultation des CLC. L'énoncé de projet du GEF a confirmé comme une «question fondamentale, la nécessité d'une plus grande participation du public aux décisions du bassin qui affectent considérablement leurs moyens de subsistance» (GEF, 2001, p.20). En conséquence, une composante participation du public et sensibilisation a été incluse dans le projet, confiée à l'UICN, et destinée à «appuyer la participation effective des leaders communautaires locaux, le grand public, en particulier les femmes, ainsi que la communauté scientifique dans la planification et la gestion des ressources en eau et de l'environnement dans le bassin» (p.26).

Source: GEF, 2001 (sans soulignement dans l'original)

L'AFD finance actuellement une composante vulgarisation et éducation du SDAGE pour traduire le langage technique du SDAGE en langage accessible aux populations locales, le mettant ainsi à la disposition du public (l'intention de l'article 13 de la Charte). Cette tâche de '*vulgarisation*' a été attribuée à l'ONG, *Eau Vive*, pour, comme elle le dit, '*rendre digeste*' ces produits techniques aux membres de la communauté. Là où il y a un faible niveau d'alphabétisation, les animateurs communautaires d'Eau Vive utilisent des moyens visuels (images de bande dessinée sur les questions d'eau).

⁸⁷ L'OMVS reconnaît qu'actuellement, rares sont les 'Adus' qui fonctionnent.

En regardant le contenu du SDAGE de la Phase 2, il n'est pas facile de voir comment un processus participatif ferait connaître à un large public les analyses détaillées des sept secteurs énoncés dans les 250 pages du document. Le rôle des décideurs et des leaders du processus politique dans chaque pays, devront avoir à présenter les alternatives de développement clés et des choix politiques pour le débat public.

Plusieurs informateurs clés ont fait remarquer que les processus de prise de décision de l'OMVS sont ralentis par son souci d'équilibrer ses activités dans un État en les reproduisant dans les autres États. L'OMVS a, effectivement, quatre maîtres, ce qui entraîne des lourdeurs bureaucratiques.

4.4.2 Au niveau national

Quant à savoir dans quelle mesure des espaces sont créés pour un dialogue constructif sur les questions d'eau, au-delà des espaces fermés du gouvernement dans les quatre États contractants, cela dépend du contexte de la gouvernance dans chaque pays, et de l'étendue des processus de délibération relatifs à la gestion de l'eau qui existent dans le climat et la culture politiques actuels.

En termes d'ouverture du débat sur la gestion de l'eau, les représentants d'ONG au Sénégal saluent l'évolution qui, selon eux, a eu lieu ces dernières années, tout en soulignant la nécessité de travailler pour réclamer de l'espace. Un interlocuteur a fait observer, avec confiance: *«le pouvoir ne se donne pas; il s'arrache»*.

Au Sénégal, comme évoqué dans la section 4.2.2., le document d'orientation actuel sur la GIRE est le plan de 2007 appelée 'PAGIRE' - *Plan d'Actions pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau*⁸⁸ (GS, 2007). Les extraits du PAGIRE sont présentés dans l'**Encadré 18**.

Le rapport (IDEV-ci & COWI, 2010) désigne neuf domaines où la planification et la gestion de l'eau doit être améliorée, notamment en matière de connaissances/données, de modèles de planification et de SIG, de cadre juridique/réglementaire, de tarifs, d'autorisations d'extraction, de renforcement des capacités institutionnelles, de suivi et évaluation (S&E), de sensibilisation des acteurs et des décideurs, et d'exemples de projets d'investissement (p.20). Les activités de sensibilisation comprennent une série d'ateliers visant à promouvoir la compréhension chez les usagers, les opérateurs et les décideurs sur l'utilité de leur participation à la mise en œuvre du PAGIRE (*sur l'utilité de leur participation au processus*) et du concept de la GIRE.

Comme exemple de ces activités, à l'atelier au cours duquel le PAGIRE a été lancé, sur les 69 participants cités comme invités⁸⁹ (GsS, 2010, p.68-69), 41 sont des représentants des institutions de l'État et des organismes publics⁹⁰, 4 sont des opérateurs privés, 3 sont des universitaires sénégalais, 1 est un organisme de recherche externe, 6 sont issus d'ONG internationales et 7 sont issus d'OSC sénégalaises⁹¹. Un des projets d'investissement proposés énumérés est la promotion de la participation du secteur privé et de la société civile au S&E (p.22).

⁸⁸ Réalisé avec l'appui de l'Agence Canadienne pour le Développement International et le 'Global Water Partnership' suite au Sommet Mondial sur le Développement Durable en 2002 et l'engagement pris par le GS par rapport à l'objectif de la GIRE relatif à l'OMD 7.

⁸⁹ Sans compter les dix représentants du cabinet de conseil à qui l'organisation de l'événement a été déléguée.

⁹⁰ Y compris les 6 membres de la cellule de coordination - Sans doute le personnel des ministères/organismes publics.

⁹¹ Par exemple 'Associations de consommateurs (ADETEL et ASCOSEN)', 'Partenariat National de l'Eau du Sénégal' (PNES), 'Fédération d'ASUFOR', 'Fédération des Producteurs Maraichers des Niayes' (FPMN), 'Association des Union des Maraichers des Niayes (AUMN)'.

Encadré 18. Extraits du 'PAGIRE' - le document de référence sur la GIRE au Sénégal

La GIRE « vise à introduire un élément de démocratie dans la gestion de l'eau, en particulier la participation des intervenants et les décisions prises à des niveaux suffisamment bas... Au Sénégal, il y a eu peu d'implication à ce jour des usagers d'eau et d'autres intervenants dans l'élaboration des stratégies et des politiques relatives à l'eau. Parmi les compétences transférées par l'administration centrale aux administrations locales, le secteur de l'eau ne figure pas encore. La concentration actuelle des pouvoirs de décision en matière de gestion de l'eau dans l'administration centrale (départements ministériels/organismes établis au niveau national) se traduit par un monopole sur une ressource vitale et essentielle, ce qui est un signe de l'absence de maîtrise de la part des administrations locales des principes fondamentaux de la GIRE, ainsi que des pratiques d'information, d'éducation/de communication sur la GIRE» (p.11).

Les trois principaux éléments du PAGIRE en tant que Plan d'action pour la GIRE comprennent l'Axe 2: «Créer un environnement qui soit propice à l'application de la GIRE à travers des réformes juridiques, organisationnelles et stratégiques», y compris les mesures suivantes -

- 2.1: Examen et modification des lois et des règlements afin d'appuyer le fonctionnement de la GIRE;
- 2.2 : Développement et application de mécanismes de coordination efficaces pour accroître l'efficacité de la gestion de l'eau et pour assurer la participation effective des acteurs dans les processus de prise de décisions et de gestion, par exemple la réforme du *Conseil Supérieur de l'Eau* (CSE), en vue d'assurer une représentation équitable des parties prenantes, y compris la société civile; apporter un appui aux *associations d'usagers d'eau*; en outre, le plan propose la création d'un comité de l'eau dans chaque région, municipalité et localité (*Comité Régional de l'Eau* (CRE), *Commission Municipale de l'Eau* (CME), *Commission Locale de l'Eau* (CLE));
- 2.3: Application de la GIRE dans les politiques sectorielles et le développement.

L'Axe 3 du PAGIRE est d': «Améliorer la communication, l'information, l'éducation et la sensibilisation aux questions de l'eau», notamment en ciblant les jeunes».

Source: 'Plan d'Actions de Gestion Intégrés des Ressources en Eau du Sénégal', GS (2007) (sans soulignement dans l'original).

Un informateur clé a fait remarquer que, parallèlement à la loi obsolète de 1981, sur les principes fondamentaux de la GIRE, il y a un «manque de familiarité et de compréhension de la part des populations locales et des administrations locales». Il y a également un manque d' 'information, d'éducation et de communication-IEC' dans ce domaine, ainsi que le faible niveau de participation des femmes parmi les décideurs sur les questions de l'eau, ainsi que la difficile question de la décentralisation (transfert de pouvoirs par rapport aux décisions relative à l'eau) (GS, 2010, p.19).

La procédure des évaluations d'impact environnemental (EIE) au Sénégal comprennent l'opportunité d'implication des OSC, mais, en matière d'EIE, l'espace des 'invités' pour la participation a été à ce jour limité, avec des doutes exprimés quant à la disposition des institutions et des organismes publics à écouter les opinions de la société civile, en particulier là où des voix s'élèvent pour remettre en question les propositions du GS.

Au Sénégal, les personnes interrogées (représentants de l'État et de la société civile) considèrent que, malgré une certaine évolution, la société civile au Sénégal n'a généralement pas une présence large et ancrée pour agir comme un contrepoids efficace aux institutions de l'État ('*contre-pouvoir*'). L'ASCOSSEN - l'Association des Consommateurs du Sénégal, dit-elle, se bat pour exprimer la voix des consommateurs, par exemple, sur les questions d'approvisionnement en eau (tarifs et prix) et est autorisée à le faire, malgré les difficultés posées par les services publics et les pouvoirs publics sur certains points, mais elle ne dispose actuellement pas des moyens pour présenter le type d'arguments qu'elle souhaiterait, étayés par des preuves suffisantes (par exemple des ressources pour vérifier la qualité de l'eau).

Parmi les ONG, en attendant, il y a, a commenté un des informateurs clés, un manque de coordination et de solidarité qui réduit leur pouvoir d'influencer les politiques et les actions du gouvernement.

4.5 Conclusions et recommandations - de l'étude de cas au Sénégal

4.5.1 Conclusions

Voici les résultats et les conclusions sur l'approche à la participation des usagers de l'eau et des organisations de la société civile (OSC) au dialogue sur la gestion du fleuve et l'utilisation de ses eaux, résultant de la présente étude de la Charte des Eaux du Fleuve Sénégal.

- Dans le dispositif de la Charte (la partie qui compte), la participation du public n'est que faiblement intégrée. La Charte est un traité-cadre qui nécessite que chaque État signataire adopte une législation nationale afin que les obligations sur le partage de l'eau et la participation (article 2) aient un effet juridique.
- Au Sénégal⁹² aucune législation n'a à ce jour été adoptée. Pour le moment, les dispositions progressives dans la Charte restent simplement des déclarations d'intention politique, sans effet juridique direct au niveau national. Huit ans après sa signature, la Charte elle-même ne semble pas avoir été un moteur de participation accrue des parties prenantes. Comme la Commission Mondiale des Barrages (CMB), les principes sur la participation contenus dans la Charte constituent un programme *progressif* qui, comme noté ci-dessus, semble aller nettement plus loin qu'aucun des États signataires n'estime actuellement approprié.
- En outre, les annexes à la Charte, pour définir les principes du partage de l'eau «ne sont pas prêtes».
- Au niveau du bassin, cependant, le Plan Stratégique pour l'Aménagement et la Gestion des Eaux - le processus du SDAGE et la nouvelle institution du *Comité de Bassin* sont de bons exemples du type d'«architecture de la gouvernance de l'eau» (Smith, 2010, p.440) qui sont potentiellement intéressants en termes de participation publique. Comme noté par plusieurs informateurs clés, la prochaine étape, cependant, est d'appliquer ces cadres institutionnels au service d'une plus grande participation dans la pratique.
- Le SDAGE évoque, de façon significative, les avantages de «l'amélioration des conditions environnementales dans le bassin dans son ensemble» (P.11, italiques ajoutés).
- Au niveau local, la société civile doit augmenter son niveau d'organisation afin de renforcer sa capacité d'«exercer le rôle de citoyen» (comme un informateur clé l'a exprimé) dans les Comités Locaux de Coordination. Actuellement, les CLC ne fonctionnent pas. Tant que «la politique démocratique locale» restera peu développée - a commenté un informateur clé - le modèle institutionnel des CLC fonctionnera d'une manière limitée et les voix des petits agriculteurs et autres usagers de l'eau ne sera pas efficacement communiquée.
- Un appui financier pour le renforcement des capacités de la société civile pour participer n'est souvent pas fourni par les bailleurs de fonds, à quelques exceptions près, par exemple, le financement actuel par l'*Agence Française de Développement* (AFD) pour la vulgarisation dans le cadre du SDAGE (l'information est une étape préliminaire importante - voir section 4.5.2).

⁹² Ni, estime l'auteur de ce rapport (sans vérifier le statut juridique au Mali, en Guinée et en Mauritanie), dans ces trois autres États.

- La procédure des évaluations d'impact environnemental (EIE) au Sénégal comprend l'opportunité d'implication des OSC, mais les représentants des OSC expriment des doutes quant à la volonté des institutions et des organismes publiques à écouter les opinions de la société civile dans les EIE, en particulier là où des voix s'élèvent pour remettre en question les propositions du Gouvernement du Sénégal (GS).
- Concernant l'innovation juridique au Sénégal, après un long retard, la loi de 1981 relative à l'eau (*Code de l'Eau*) est actuellement en cours d'examen, et le processus offre la possibilité d'incorporer le concept de la gestion intégrée des ressources en eau-GIRE dans le droit sénégalais.
- Dans les entretiens avec les informateurs clés réalisés au cours de cette étude, les recommandations de la Commission Mondiale des Barrages (CMB) ont été peu mentionnées. Au niveau du bassin, c'est l'approche de l'*Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal* (OMVS) et le financement par les bailleurs de fonds traditionnels des projets d'infrastructures, qui régit la pratique. Au Sénégal, l'aspiration de répondre aux exigences de la CMB représenterait, malgré le fait que les règles nationales évoluent vers des procédures d'EIE renforcées, un pas important vers l'avant par rapport à la pratique à ce jour.
- Comme exemple de l'influence des projets financés par des bailleurs de fonds, le projet PASIE - *Plan d'Atténuation et de Suivi des Impacts sur l'Environnement* - a été un moteur majeur d'évolution des pratiques sociales et environnementales dans le bassin du fleuve Sénégal.
- Plusieurs informateurs clés ont exprimé l'avis qu'un des principaux moteurs de l'acceptation, à jour, par l'OMVS des principes de sauvegarde environnementale et sociale (et autres) est relatif à la réputation. Selon cette analyse, l'OMVS est soucieux de montrer qu'il est engagé, et capable de réaliser des projets de grandes infrastructures de façon durable, et a accepté/accepte les exigences des bailleurs de fonds traditionnels pour les études environnementales et sociales pour les projets de *Félow/ Gouina*.
- D'autres commentateurs sont plus prudents et se demandent si l'OMVS, au cas où elle recevait, par exemple, un financement provenant d'autres sources (la présence des Chinois a été mentionnée, y compris l'implication actuelle dans le projet Félow), s'écarterait de ces politiques et ouvrirait la question de savoir quelles normes seraient applicables. Comme au Cameroun, l'implication d'autres sources de financement pourrait potentiellement conduire à des pratiques environnementales et sociales (nettement) inférieures à la norme susceptible d'être atteinte en suivant les politiques des bailleurs de fonds traditionnels.
- Les taux de rémunération que le GS offre aux personnes déplacées par les grands projets d'infrastructures (routes par exemple) ont été soulignés par plusieurs informateurs clés comme étant faibles.

4.5.2 Recommandations

Voici des observations et des recommandations pour renforcer la participation des usagers de l'eau et des organisations de la société civile au dialogue sur la gestion du Fleuve Sénégal.

- L'article 2 de la Charte de 2002 doit devenir un moteur de participation accrue grâce à l'adoption de lois et réglementations nationales, par exemple dans la future loi sur l'eau révisée au Sénégal.
- L'importation et l'adaptation au Sénégal du modèle français de gestion des fleuves, du *Comité de bassin*, offre une opportunité pour que la voix des usagers de l'eau soit projetée dans un forum au niveau du bassin.

- Le Plan Stratégique pour l'Aménagement et la Gestion des Eaux - SDAGE est un outil de planification des bassins fluviaux qui fournit une vision à l'échelle du bassin, y compris l'évaluation (technique) des options d'aménagement.
- Les OSC au Sénégal peuvent utilement s'inspirer de l'expérience de la société civile en France sur les moyens de travailler dans les *Comités de bassin*. Tout comme le personnel de l'OMVS a visité l'agence du bassin de l'Adour-Garonne (*agence de l'eau*), des représentants d'ONG sénégalaises pourraient utilement visiter les participants des ONG dans l'Adour-Garonne (ou d'autres) *Comités* en France.
- Les organismes/ONG internationales, telles que l'UICN, peuvent soutenir de tels efforts pour utiliser au mieux les opportunités du Comité de Bassin du *Fleuve Sénégal*. Pendant ce temps, les ONG nationales, appuyées par des ONG internationales, peuvent jouer un rôle dans le renforcement des capacités des OSC locales.
- La vulgarisation et éducation dans le cadre du SDAGE est une étape préliminaire vers la mobilisation d'une citoyenneté active, capable d'exprimer sa voix - un processus qui prendra du temps - ainsi qu'un financement accru des gouvernements et des bailleurs de fonds.
- Les incertitudes dans les prévisions des niveaux de précipitations futurs exigent un examen de la manière dont les barrages existants et futurs sur le fleuve Sénégal sont capables de répondre aux usages d'énergie et d'eau de stockage, et de maintien d'un régime d'écoulement qui maintienne les écosystèmes et les moyens de subsistance (et fonctionne lui-même comme une installation de stockage naturelle).

En résumé, par rapport à la Charte de 2002 des Eaux du fleuve Sénégal: -

- il y a eu un retard important par les États membres de l'OMVS dans la préparation des annexes à la Charte et l'adoption des décrets et autres instruments juridiques d'application de la Charte;
- d'autres signes d'engagement politique sont nécessaires pour rassurer les acteurs que la Charte va promouvoir une collaboration accrue entre les États contractants sur le partage des eaux, et appuyer la participation des acteurs au dialogue et à la prise de décisions sur l'aménagement et la gestion du fleuve;
- la Charte est une politique progressive, mais encore une norme qui n'est pas opérationnelle - des mesures concrètes sont nécessaires pour traduire les objectifs déclarés de la Charte en pratique.

5. Conclusions et recommandations de cette étude

5.1 Conclusions

Ce projet de recherche a rassemblé des faits et opinions sur les décisions/dialogues relatifs aux grands barrages et aux infrastructures hydrauliques au niveau des bassins, aux niveaux local, national, et international, y compris l'engagement des parties prenantes dans les projets, et fournit une description des différentes approches.

Sur la base des preuves collectées dans cette revue au niveau international et des études de cas menées dans deux pays exemples, l'étude a abouti aux principaux constats et conclusions ci-après.

Les principales publications sur les politiques internationales, y compris celles de la Commission Mondiale des Barrages (CMB)

- Les principaux informateurs de cette étude ont noté que le rapport de la Commission Mondiale des Barrages (CMB), publié à l'échelle internationale en 2000, n'a pas été accepté par tous les acteurs impliqués dans le débat sur les barrages. Les recommandations de la CMB ont reçu l'approbation de beaucoup d'ONG, des organisations de la société civile et de certains gouvernements. Cependant, l'industrie hydroélectrique n'a pas eu le sentiment d'être bien représentée lors des discussions des douze commissaires de la CMB et des autres acteurs, notamment la Banque Mondiale, ont exprimé des réserves quant au processus de la CMB.
- Le résultat est que certains ont applaudi la CMB dans la mise en place d'un ambitieux cadre de prise de décision avec lequel tous les projets de grands barrages et d'infrastructures devrait se conformer – conformément au cas défendu par la CMB - alors que d'autres considèrent que les commissaires de la CMB ont essayé d'aller trop loin et trop vite dans l'élaboration de l'agenda pour les barrages.
- Le rapport de la CMB avait pour but de «mettre la barre très haut» selon les propos du président de la CMB. Les principaux informateurs confirment l'avis que les Priorités Stratégiques de la CMB ont défini un programme ambitieux, qui à certains égards s'avèrent être en avance sur leur temps. Pour certains, cela signifiait que les recommandations de la CMB avaient toutes valeur de directives politiques et montraient la bonne direction. Pour d'autres, les recommandations de la CMB cherchaient à pousser les politiques et les pratiques trop vite *et* trop loin. Par exemple, la recommandation sur le consentement préalable, librement donné et en état de cause des populations autochtones ('FPIC' dans son sigle en anglais), dans la Priorité Stratégique 1 de la CMB a été bien accueillie par certains acteurs et rejetée par d'autres (la section 2.1.3 de ce rapport).
- En conséquence, pendant les premières années après la publication du rapport de la CMB, les débats ont été *polarisés*. Le rapport de la CMB représentait un repère par rapport auquel les acteurs se définissaient ou prenaient position, y compris dans l'opposition.
- Le projet de l'ONU sur les Barrages et le Développement (UN Dams and Development project) a permis d'engager un processus de dialogue pour l'assimilation de la CMB et des discussions sur ses implications qui, de l'avis - des informateurs clés - a aidé à établir au fil du temps une meilleure compréhension entre les différents acteurs.
- A la question de savoir si une compréhension mutuelle accrue peut se traduire en *consensus* sur tous les aspects des discussions concernant toutes les questions, les entretiens menés dans cette étude aussi bien au niveau international que national suggèrent que la réponse à cette question est « Non ». Des

différences demeurent sur les perspectives avec des tensions subjacentes entre les opinions divergentes.

- Considéré par les commentateurs sous l'angle privilégié d'une décennie écoulée depuis 2000, l'effet du dialogue a été que les recommandations de la CMB ont abouti (tel que mentionné à la Section 2) à d'autres politiques, à différents niveaux, par exemple plus en relation avec la nécessité de mener des évaluations d'impacts environnementaux et sociaux (tel que dans CMB SP 4) que l'évaluation des options de développement ('options assessment') de l'approche de la CMB (SP 2), ou la reconnaissance des droits de l'homme. L'approche des « droit et risques » de la CMB est basée sur des principes définis dans les déclarations internationales des droits humains. L'objectif fondamental de SP 5 de la CMB est de résoudre « les déséquilibres des pouvoirs politiques » (CMB, 2000, p 217). Les OSC et d'autres commentateurs supportent cet objectif et reconnaissent les défis que le rééquilibrage comporte en termes de processus politique (section 4.4.2).
- Les quatre autres séries de politiques internationales, en plus de la CMB, qui ont été exposées dans le présent rapport (Section 2 et Annexe 2) sont: les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, les Standards de Performance de la Société Financière Internationale - SFI, les «Principes de l'Equateur» (PE) adoptés par les Institutions de Financement de PE et le «Protocole pour l'Evaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques» (le 'Protocole').
- Chacune des quatre politiques ci-dessus a été produite et révisée depuis la publication de la CMB en 2000, et elles représentent d'importants développements au niveau international, en termes de prise de décision⁹³. Bien que la CMB ne soit plus à l'avant-garde dans l'innovation politique, elle constitue toujours un point de référence non des moindres en ce sens qu'elle définit les normes les plus exigeantes par rapport aux quatre autres politiques qui placent la CMB sur « l'étage supérieur » dans la Figure 3 de la section 2.3 de ce rapport.
- Les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, les Standards de Performance de la SFI et les PE, de même que le Niveau 3 («les bonnes pratiques de base») du Protocole⁹⁴ représentent un outil substantiel de « bonnes pratiques » construites au niveau international commençant avant la CMB et continuant à évoluer après elle - « l'étage intermédiaire » des politiques/pratiques dans la Figure 3.
- A la question de savoir si la CMB représente «la meilleure pratique» ('best practice') ou si les recommandations de la CMB relèvent plutôt de l'ordre des aspirations - pour la définition des objectifs pour le long terme - ou, dans certains cas malavisées, les avis sont divergents. Comme il a été dit précédemment, l'avis de bon nombre d'ONG, appuyé par certains autres commentateurs, soutient que les recommandations de la CMB définissent les normes politiques principales. Les commentateurs qui considèrent d'autre part que certaines propositions de la CMB sont malavisées les considèrent comme des outils de plaidoyer en faveur de l'innovation dans la mauvaise direction.
- Le Protocole est le fruit d'un dialogue mené entre une série de parties⁹⁵ lors du forum dénommé le «Forum d'Evaluation de la Durabilité de l'Hydroélectricité » ('HSAF'); ce processus a été mené au niveau mondial pendant plus de deux ans et a permis récemment la production du projet final du Protocole (la version de septembre 2010 révisée dans ce rapport).

⁹³ Important lors de la rédaction de ce rapport.

⁹⁴ Tel que noté dans la section 2.1 du Protocole, les composantes des projets (dénommés "thèmes sur la durabilité") sont évaluées individuellement pour définir le "profil de durabilité" du projet sans *notation du projet dans son ensemble*.

⁹⁵ Les pays en développement, les pays développés, le secteur de l'hydro-énergie, le secteur des finances et les ONG (aussi bien les aspects environnementaux que sociaux), présidé par un représentant d'une société financière viable et coordonné par l'International Hydropower Association-IHA).

- Comme dit en Annexe 2, Goodland 2010 regrette (p.384) que le Protocole soit un «système compliqué de notation et de classification sans pouvoir définir des normes minimales claires que les développeurs doivent suivre». En comparaison, les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale prescrivent une norme que les développeurs et les autres participants au projet sont tenus de respecter. «Une échelle progressive dans la notation est moins simple».
- Cependant, un des rôles principaux du Protocole est de clarifier les attitudes de l'industrie aux facettes des projets (environnementale et sociale) qui vont au-delà des aspects techniques, économiques et financiers (Figure 1 à Figure 2 du présent rapport). L'avantage du Protocole, de l'avis de plusieurs informateurs, est qu'il offre une «plateforme pour un engagement et un dialogue» avec l'industrie afin de promouvoir des pratiques de travail plus progressistes, et, avec l'échelle des niveaux de performance, cela est un atout parce qu'elle permet la flexibilité. Une ONG a souligné que le Protocole servait déjà d'agenda «neutre» autour duquel des rencontres et discussions étaient organisées sur les principaux services d'électricité/énergie. «Il n'est pas toujours bon de rechercher la norme en or » a souligné une personne consultée.
- Au niveau international, les principaux informateurs ont fait allusion à l'interaction *entre* les séries de publications internationales à travers les rédacteurs/réviseurs des politiques individuelles qui font des comparaisons avec les travaux de leurs homologues.
- Les Principes de l'Equateur constituent un exemple de politique ayant réussi à promouvoir l'évolution des états d'esprit *dans* sa propre circonscription - le nombre de banques ayant adopté ces principes a augmenté de manière très significative depuis la création des PE en 2003.

Le Projet hydroélectrique de Lom Pangar au Cameroun

- Dans les entretiens réalisés avec les principaux informateurs au Cameroun, la CMB a été très peu mentionnée. Depuis l'entrée de la Banque Mondiale dans les négociations des projets et dans le cas du *Projet hydroélectrique de Lom Pangar*, le premier élément de l'approche dans la prise de décision et du dialogue autour de la préparation du « LPHP » a été les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale. Pour que le Gouvernement du Cameroun (GC) puisse accéder au financement de la Banque Mondiale et des autres bailleurs du même groupe, le GC doit se conformer aux Politiques de Sauvegarde de la Banque.
- Les règles et les procédures concernant les évaluations d'impact environnemental (EIE) ont été récemment introduites dans les lois nationales du Cameroun. Les EIE sont instituées comme pratiques institutionnelles de manière formelle - un *second facteur* - mais cette petite « ouverture » permettant les consultations conformément aux EIE (les audiences publiques) constitue un espace de participation 'convié' (pour utiliser le langage de participation souligné dans l'Encadré 5 dans la section 2.4) qui est éphémère et limité. Cela suggère que l'ouverture au débat public sur les grands projets d'infrastructures n'a pas encore été digérée au sein du gouvernement et dans les états d'esprit (voir section 3.2.4).
- L'équipe de la Banque Mondiale est dans le processus d'application des Politiques de Sauvegarde pour la préparation du LPHP, et sous réserve des Plans finaux de Gestion Environnementale et Sociale (PGES), et de l'exécution de ces plans lors de la phase de mise en œuvre, le LPHP semble se diriger vers « l'étape intermédiaire » des bonnes pratiques comme décrit dans la Figure 3.
- Les principaux informateurs du Cameroun représentant la société civile se sont exprimés de manière générale sur l'absence de processus ouverts pour le dialogue entre le gouvernement et la société civile en ce qui concerne la prise de décision. L'impression est que les structures publiques sont enclines à

parler plutôt aux parties prenantes – par exemple la question qui revenait dans les entretiens avec les informateurs était de savoir si la Société de Développement de l'Electricité (EDC), qui est chargée de la gestion du LPHP pour le compte du GC, permet aux populations locales de bénéficier des avantages du projet dans le strict cadre de sa politique de marketing plutôt que d'engager un dialogue significatif dans les deux sens. L'EDC pendant ce temps est préoccupé par le fait que les ONG cherchent à créer des problèmes plutôt que de contribuer de manière constructive au débat. De part et d'autre, on semble peu confiant que le dialogue soit dans l'intérêt aussi bien du gouvernement que de la société civile – pour la réalisation de meilleurs projets.

Le bassin du fleuve Sénégal

- Le bassin du fleuve Sénégal est un exemple de régime transfrontalier où la politique du fleuve et la gestion de l'eau sont élaborées par les quatre Etats Parties selon les accords internationaux qui ont été élaborés et sont appliqués conformément aux règles et procédures de l'agence du bassin du fleuve, l'*Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal* (OMVS). C'est l'approche de l'OMVS, mais aussi des bailleurs tels que la Banque Mondiale en tant que financier des grands projets d'infrastructures qui orientent la politique et la pratique.
- Le centre d'intérêt de cette étude de cas sur le bassin du fleuve Sénégal est la Charte des Eaux du Fleuve Sénégal ratifiée en 2002. La Charte définit sur papier une politique basée sur la participation des usagers de l'eau dans la prise de décision, mais huit ans après la ratification de la Charte, les « modalités » de la participation attendent toujours d'être traduites en lois nationales. A l'époque de la rédaction du présent rapport, les Etats Parties n'ont pas encore opérationnalisé ce traité cadre avec ces termes progressistes (peut être, comme similaire à la CMB), selon les gouvernements la Charte est considérée comme étant avant son époque.
- Plusieurs informateurs ont souligné que les processus de prise de décision à l'OMVS sont lents du fait de ses responsabilités vis-à-vis de ses maîtres que sont les quatre Etats et aussi son souci d'équilibrer ses activités dans chaque Etat en les dupliquant dans les autres Etats. Il est possible que cela soit la cause de l'échec dans l'application de la Charte.
- Au niveau du bassin, la nouvelle institution récemment mise en place par l'OMVS est le *Comité de Bassin*, avec quatre 'collèges' couvrant une série d'acteurs dont les OSC. Ce *Comité* est un forum de dialogue qui se réunit une fois l'an, et en cas de besoin plus fréquemment. Ceci est un exemple «d'organisation pour la gouvernance de l'eau»⁹⁶ qui responsabilise potentiellement sous réserve de son application dans la pratique : quels seront en pratique les niveaux de capacité politique des quatre Collèges et quelle en sera l'évolution au fil du temps?
- Au niveau local, le modèle institutionnel des *Comités Locaux de Coordination* (CLC) n'est pas opérationnel et continuera comme tel tant que les «politiques démocratiques locales» restent relativement sous développées, comme l'a souligné un des informateurs. La société civile a besoin d'accroître son niveau d'organisation afin de renforcer ses capacités pour «exercer son rôle de citoyen», y compris la prise en compte des voix des petits producteurs et autres usagers de l'eau pour influencer la prise de décision.

⁹⁶ Smith, 2010, p.440.

Financement des infrastructures - évolution

- Les changements dans les financements des grands barrages sont cependant en train de changer l'économie politique des barrages. L'augmentation des flux financiers au profit de l'Afrique pour les projets d'infrastructures de la part des pays comme la Chine, en particulier dans le secteur de l'énergie, est en train d'offrir des sources alternatives de financement à l'assistance au développement traditionnelle internationale des pays de l'OCDE. Les sociétés chinoises de construction/d'ingénierie travaillent sur de grands projets d'infrastructures au Cameroun (et au Sénégal), tout comme il est possible que la présence chinoise aboutisse à une offre de financement du LPHP mobilisé par la Chine. Le groupe traditionnel des bailleurs sous la direction de la Banque Mondiale est (tel que mentionné au point 3.1.4.) en pourparler avec le GC dans l'optique de conclure un paquet de financement pour le LPHP, avec toute la confiance exprimée par les bailleurs que leurs termes de financements seront pris en compte. Mais, jusqu'à l'obtention de l'approbation formelle des banques/bailleurs et la confirmation de l'acceptation du GC, la possibilité du financement du LPHP par une source chinoise (ou autre) demeure.
- Dans l'éventualité du choix d'une source alternative par le GC, la question de l'approche pour la prise de décision qui s'applique au LPHP, y compris la gestion des impacts environnementaux et sociaux et l'engagement des acteurs, devrait être rediscutée. Pendant que certaines banques chinoises et certains développeurs révisent leur approche des projets d'infrastructures - par exemple il est dit que *Sinohydro* prépare une politique environnementale (voir section 2.2.1) - d'autres acteurs chinois négligent toujours les aspects environnementaux et sociaux en ce qui concerne les projets d'infrastructures (selon les commentateurs). Comme il est dit dans Foster et al (2008), c'est un processus d'apprentissage qui est entamé pour les emprunteurs et les financiers, avec des questions saillantes telles que le développement des capacités nationales pour négocier des affaires complexes et novateurs et l'application des normes environnementales et sociales adéquates dans l'élaboration des projets.

Construction de projets prenant en compte les composantes environnementales et sociales et le partage des bénéfices

- Il appartient aux Etats de définir des politiques et des pratiques appropriées et acceptables dans leurs juridictions, tel que décidé par les gouvernements successifs. Au Cameroun il y a risque que la juridiction de l'EIE appliquée présentement, bien qu'elle soit en pleine évolution malgré sa faiblesse relative, ne se combine avec des normes potentiellement basses de la Chine ou d'autres financiers alternatifs pour placer le LPHP à un « étage inférieur » en ce qui concerne les pratiques politiques comme souligné dans la Figure 3. Sans un régime national fort applicable aux projets dans leurs phases de préparation et de mise en œuvre (y compris les EIE, la réinsertion et le partage des bénéfices), la source de financement et la portée des sauvegardes environnementales et sociales accompagnant le financement est un facteur critique.
- Les développeurs/opérateurs cherchent à élaborer des projets avec une envergure bien définie, tout en évitant des engagements vagues et des processus à durée illimitée. Les mesures requises pour éviter ou atténuer les impacts environnementaux et sociaux leurs seront moins familières, et donc la tendance sera de les pousser hors des limites de leurs responsabilités pour les traiter comme des « effets externes ». Les autorités publiques pourraient en même temps chercher à éviter la responsabilité de ces questions qui suscitent, comme souligné par ce commentateur, une « zone grise ».
- Au Cameroun, les bailleurs traditionnels sous la direction de la Banque Mondiale promeuvent les composantes environnementales et sociales (y compris les plans de réinsertion et de développement)

comme parties *intégrales* du LPHP pendant les activités de construction/d'ingénierie. Si ces composantes environnementales et sociales doivent être confirmées comme partie d'un projet de schéma élargi comme décrit à la Figure 2 de la section 1.4 du présent rapport, ces composantes doivent être clairement planifiées/définies et évaluées financièrement avec les autres activités. Une fois le coût d'une composante calculé en éliminant les 'zones grises', les bailleurs pourront exprimer leur volonté à financer, et l'EDC pourra dire s'il est preneur. Au Cameroun, le coût estimatif du Plan de Gestion Environnementale et Sociale et de la composante développement communal du LPHP, tel que relevé par la Banque Mondiale en Novembre 2009, est de US\$ 30 à 35 millions sur un coût total estimatif du projet (toutes composantes comprises) de US\$ 430 millions.

- Tel que mentionné dans la section 3.2.2., le financement (en termes concessionnaires) offert par la Banque Mondiale pour le LPHP (une fois approuvé par le Conseil de la Banque) s'ajouterait au financement déjà fourni par la Banque pour le renforcement des capacités dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie au Cameroun - les projets 'PreCesse' et le Projet de Développement du Secteur de l'Energie. Au Cameroun, la Banque Mondiale s'est donc montrée sensible à la nécessité d'appuyer le renforcement de la planification au niveau de l'Etat et des capacités administratives.
- Beaucoup parmi les personnes contactées lors de cette étude ont fait des commentaires sur l'accroissement des niveaux d'engagement des banques et des institutions de crédit afin d'ajuster leurs pratiques dans l'octroi des crédits dans le but de réduire les risques environnementaux et sociaux. L'idée générale était que le premier facteur de cette situation est la *réputation*. Ce facteur réputation compte en partie dans l'approche sur les risques environnementaux et sociaux adoptés par les institutions bancaires/financières aussi bien publiques que privées. La révision récente des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale et des Principes de l'Equateur, et la révision actuelle des Standards de Performance de la SFI sont des signes d'une évolution de la politique.
- Après les facteurs liés à la *réputation*, l'étape suivante sera d'examiner les raisons *commerciales* ('business case') afin d'améliorer les politiques et les pratiques. Comme dit à l'Annexe 2⁹⁷, les cadres supérieurs qui mènent les projets de finance ('project finance') dans les institutions participant au financement des Principes de l'Equateur sont énoncés de sorte à laisser croire que cela est bon pour les affaires, en ce sens que « disposer d'un cadre pour l'industrie permettra aux institutions de finance d'acquérir plus de connaissances sur les projets et les questions environnementales et sociales, et l'acquisition d'une meilleure expertise dans ces domaines permettra de mieux conseiller les clients et de maîtriser les risques ».
- Dans les politiques des institutions financières, les risques de sauvegarde sont cependant plus forts sur papier pendant la phase de préparation que « sur le terrain » lors de la phase de mise en œuvre et d'exploitation. Le levier que les banques exercent sur les développeurs/opérateurs et les gouvernements se réduit une fois que les Conseils d'Administration des banques ont approuvé les prêts, étant donné que la suspension et la résiliation des accords de prêt ne sont pas généralement des étapes que les banques aiment entreprendre. Dans ce sens, la rédaction des Principes de l'Equateur a été soigneusement faite pour ne pas engager les banques trop loin (tel que mentionné dans la section 2.1.1): là où un emprunteur ne se conforme pas aux dispositions environnementales/sociales les banques ayant adopté les PE « œuvreront à ramener ledit emprunteur dans le droit chemin ».

⁹⁷ Dans les Questions et Réponses sur les Principes de l'Equateur (PE), Q&R 27 pose le problème si les Institutions Financières ayant opté pour les PE ont "constaté un déclin dans les affaires à cause de l'adoption, l'application ou la mise en œuvre des [PE]".

Mise en œuvre des projets - principales préoccupations

- Un informateur clé de cette étude a fait l'observation que « la mise en œuvre est le «*ventre mou*» des grands projets d'infrastructures ». Le niveau de l'indemnisation aux personnes qui ont été involontairement déplacées par les projets constitue un test particulier sur la mise en œuvre du projet et la nature de l'engagement avec les acteurs affectés par le projet. Les cinq politiques examinées dans ce rapport donnent lieu à des compensations tel que décrit à la section 2.1.2. Toutes les cinq politiques se réfèrent aux mécanismes de règlement des différends pour résoudre les préoccupations des personnes affectées par les projets.
- Au Cameroun, les informateurs clés ont fait des observations sur comment l'expérience du projet de pipeline Tchad-Cameroun a montré que les taux prévus dans la législation nationale étaient trop bas pour permettre des niveaux de dédommagement réalistes pour la perte de terres et de cultures. La Banque Mondiale a relevé l'écart qui existe entre les normes nationales et internationales en ce qui concerne les indemnisations au Cameroun comme au Sénégal.
- Au-delà des paiements uniques d'indemnisation et l'appui à la réinsertion, les cinq politiques renvoient également au partage des bénéfices des projets avec les populations affectées par les projets, par exemple l'accès équitable aux services d'électricité, ou à une partie des recettes de la vente de l'énergie. Un exemple de *partage des bénéfices* a été proposé dans la documentation du LPHP.

Rôle de la société civile: participation et coordination

- Concernant le rôle de la société civile, les OSC aux niveaux national et international exercent des rôles de surveillance importants de « chiens de garde » («*watchdogs*») pour le suivi de la conformité avec les politiques et procédures sur les grands barrages et les infrastructures hydrauliques. Plusieurs informateurs de cette étude se demandent si, dans le contexte actuel de mondialisation des communications, les « mauvais projets » trouveront une « place pour se cacher ». Selon cette analyse, le facteur *réputation* est un élément fort permettant de pousser les développeurs/opérateurs à adopter des pratiques améliorées bien que cela soit dans certains cas assez faible : un écart existe entre les développeurs responsables qui travaillent pour élaborer des pratiques transparentes et d'autres qui, au contraire, cherchent à appliquer les normes minimales.
- Les Principes de Dublin incluent le principe qui veut que le développement/gestion de l'eau doit se faire sur la base d'une approche participative qui tient compte de l'opinion des acteurs dans la planification de l'eau. Se fondant sur ces Principes, le concept de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) inclut l'approche participative, comme exprimé dans la définition de la GIRE (GWP, 2000) de même que les objectifs d'efficacité (économique), d'équité (sociale) et de durabilité environnementale. Au Cameroun, comme au Sénégal, les informateurs se sont accordés sur la nécessité que les OSC « réclament » leur espace de participation et participent effectivement à l'animation de ces espaces.
- Les informateurs clés des deux pays ont remarqué de manière générale, mais avec quelques exceptions, un manque d'appui financier de la part des bailleurs pour le renforcement des capacités de la société civile afin de lui permettre de participer au dialogue et à la prise de décision. Ainsi, pourquoi les bailleurs qui approuvent le concept⁹⁸ de la GIRE ne financeraient-ils pas le renforcement des capacités des OSC?

⁹⁸ USAID (2007), 'Qu'est-ce que la gestion intégrée des ressources en eau?', citée dans Molle 2008 soulève des questions intéressantes par rapport au concept GIRE. Les domaines dans lesquels les gouvernements font référence à la GIRE dans leurs

- Dans les deux pays les informateurs ont clairement regretté le manque de coordination entre les OSC. Au Cameroun, par exemple, les ONG interviewées exécutent des projets sur le terrain dans les domaines de la conservation, l'éducation, la conscientisation, l'appui aux activités de développement alternatif de même que le plaidoyer (y compris le rôle de chien de garde (*'watchdog'*)), mais il semble qu'il y a un manque de reconnaissance de l'utilité des rôles des autres et de la complémentarité entre elles. Au Sénégal, un représentant de la société civile a souligné le manque de solidarité entre les ONG.
- Certaines ONG, par exemple, n'ont pas accepté la neutralité du rôle de l'UICN comme facilitateur du panel des experts de LPHP de 2004 à mars 2008 (section 3.3). Le point de vue des principaux informateurs de cette étude (ceux qui sont impliqués pendant la période) est que le rôle de facilitation était *utile, mais pas indispensable*. Le rôle du facilitateur par rapport aux projets futurs mériterait d'être renforcé sur la base de la *valeur ajoutée* en termes d'indépendance des experts, du flux rapide et de la disponibilité de l'information (en ligne), et l'organisation d'études thématiques, le tout de manière digeste.

5.2 Recommandations

Les observations et recommandations suivantes sont proposées pour le renforcement de la prise de décision et du dialogue autour des grands barrages et des infrastructures hydrauliques, y compris l'accroissement de la participation des usagers de l'eau et des OSC dans la gestion des cours d'eau et de l'eau en général.

- Les tensions entre les points de vue divergents sont certainement une fonction naturelle des grands projets complexes impliquant plusieurs parties. Au lieu de chercher à résoudre toutes les divergences de vue entre les acteurs sur les projets de barrage, les efforts seront plus utiles s'ils étaient orientés vers l'identification de domaines d'accord commun formant un noyau de collaboration.
- Les politiques internationales examinées dans ce rapport peuvent être considérées comme complémentaires et (en général) se renforçant mutuellement (plutôt que concurrentes). Trois des politiques - les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, les Normes de Performance de la SFI et les Principes de l'Equateur - ont été élaborées pour un domaine d'activités particulier (financement) avec une circonscription particulière à l'esprit⁹⁹.
- Les recommandations de la CMB sont destinées à une plus vaste application. La CMB continue d'être un point de référence, particulièrement pour la promotion de l'évaluation des options et en relation avec la reconnaissance des droits humains.
- Le Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques (le 'Protocole') est un outil d'évaluation conçu pour le secteur de l'hydro énergie, pour la promotion d'une performance améliorée, et au fil du temps son inclusion dans les méthodes de travail des développeurs/opérateurs et d'autres acteurs qui auront choisi d'appliquer le Protocole¹⁰⁰.

politiques/plans nationaux pourront recevoir l'aide au développement afin de promouvoir la participation, conformément aux principes de la Déclaration de Paris.

⁹⁹ Les parties concernées par les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, des Standards de Performance de la SFI et des Principes de l'Equateur sont respectivement les agences multilatérales de financement au sein du Groupe de la Banque Mondiale et les banques commerciales/les institutions de financement.

¹⁰⁰ "Une application élargie du Protocole est souhaitée" (Document de référence, p.2), avec comme rôle principal dans toute évaluation de Protocole "l'organisation avec la structure responsable du projet à ses différentes étapes" (ibid).

- Concernant l'affirmation dans la réponse à la Question 27 sur les Principes de l'Equateur soutenant que la prise en compte des PE est «bonne pour les affaires», les EPFI permettent de mener un suivi détaillé et une évaluation de cela avec comme objectif de valider ladite affirmation.
- La question fondamentale de l'envergure du projet - c'est-à-dire, si le projet est un projet 'de schéma élargi' (selon Figure 2 dans la section 1.4 du présent rapport) ou un projet avec seulement le noyau commercial/financier de base *sans* des composantes environnementales et sociales (selon Figure 1 dans la section 1.4) - a été soulevée dans ladite section 1.4 et discutée dans la section 2.5. Concernant les composantes environnementales et sociales à inclure comme une partie des projets de schéma élargi (présenté dans Figure 2), elles doivent être identifiées dans l'évaluation des projets, incluses dans les plans des projets comme composantes essentielles (confirmées), avec les coûts estimatifs dans les budgets, financés par des bailleurs - et remboursés par le pays emprunteur/bénéficiaire. En exemple, le coût estimatif de ces composantes du projet hydroélectrique de Lom Pangar au Cameroun est de c.8% du coût estimatif total du projet (toutes les composantes).
- Certains gouvernements seraient peut-être tentés de considérer l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (à travers l'EIE) comme un obstacle administratif à surmonter, ou une condition visant à sécuriser le financement sans un engagement réel à appliquer les mesures nécessaires afin d'éviter ou de réduire les impacts définis dans les Plans de Gestion Environnementale et Sociale.
- Cependant, l'exemple des barrages de *Manantali* et de *Diama* construits dans les années 1980 dans le bassin du fleuve Sénégal est un cas édifiant de conséquences négatives qui peuvent en découler lorsque les mesures pouvant empêcher ou atténuer les impacts environnementaux et sociaux ne sont pas prises sur la base d'études menées pendant la phase de préparation du projet: dans ce cas, l'approche dans la conception du projet a été limitée (voir Figure 1 de la section 1.4) et les barrages ont entraîné des impacts dommageables négatifs sur les écosystèmes du fleuve et les populations riveraines, nécessitant un important programme d'atténuation - le programme 'PASIE', décrit dans la section 4.1.3 avec un budget de 17 millions de dollars des Etats-Unis pour les mesures environnementales et sociales de «réajustement rétrospectif» ('retro-fitting').
- Dans le cadres d'autres projets, des entrepreneurs clairvoyants dans les sociétés progressistes ont été mentionnées lors des entretiens avec les informateurs pour avoir commissionné des études environnementales et sociales dès les premières étapes de ces projets afin d'anticiper sur les difficultés ou les questions sensibles («drapeau rouge») avant de déterminer les sites particuliers des projets.
- Des dispositions relatives au partage des bénéfices doivent être incluses dans les accords qui seront exécutés avec des structures/institutions pérennes présentes de façon permanente pendant la phase d'exploitation des projets¹⁰¹.
- Dans le bassin du fleuve Sénégal, l'Article 2 de la Charte sur les eaux transfrontalières du fleuve Sénégal doit être reflété en loi nationale afin d'être un facteur de participation accrue des usagers de l'eau.
- Concernant le bassin du fleuve Sénégal, les incertitudes sur les prévisions des niveaux de la pluviométrie future dans la sous région révèlent la nécessité d'examiner comment les barrages actuels et futurs sur le fleuve Sénégal pourront contribuer à la production d'énergie et au stockage de l'eau,

¹⁰¹ Skinner et al , 2009.

de même qu'au maintien d'un régime d'écoulement permettant d'assurer la conservation des écosystèmes et des moyens de subsistance (et fonctionnant eux-mêmes comme des réservoirs naturels de stockage¹⁰²).

- Les informateurs ont relevé que le niveau des lois/règlements et procédures nationales dans les pays en développement constitue un facteur critique dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets relatifs aux grands barrages et aux infrastructures hydrauliques. Un objectif majeur dans les pays en développement est de renforcer les régimes nationaux pour atteindre plus de cohérence dans les normes nationales pratiquées - afin, par exemple, de passer de l'étage « inférieur » à l'étage intermédiaire » dans la Figure 3. Sans cela, il n'y aura pas de « maille de sécurité » ('safety net') environnementale, ni sociale, pour les projets financés par les bailleurs qui n'accordent pas l'attention nécessaire aux politiques environnementales/sociales, ou les projets mis en œuvre par des développeurs/opérateurs irresponsables.
- Une coordination accrue entre les OSC dans un même pays accroîtrait leurs capacités à influencer les politiques et actions gouvernementales dans cette direction. La société civile pourrait également évoluer et développer ses propres pratiques.

¹⁰² Acreman et al, 2009.

Références

- Acreman, M., Harding, R., Sullivan, C., Farquharson, F., Rees, G., Houghton-Carr, H., Gale, I., Calow, R., Macdonald, A. and Chilton, J. (2009), 'Review of hydrological issues on water storage in international development', Report to the Department for International Development, March 2009
- Bosshard, P. (2010), 'China's dam builders clean up overseas', Asian Times on-line
- Bosshard, P. (2010a), 'The Dam Industry, the World Commission on Dams and the HSAF Process', *Water Alternatives* 3 (2): 58-70
- Briscoe, J. (2010), 'Viewpoint-Overreach and response: the politics of the WCD and its aftermath', *Water Alternatives* 3 (2): 339-415
- CARFAD (2010), '*Rapport de la Mission d'Identification et Rapport de la Première Séance de Formation, pour la sensibilisation des populations riveraines au projet d'aménagement de la route Numba-Bachuo-Akagbe*', soumis au Ministère des Travaux publics, Centre Africain de Recherches Forestières Appliquées et du Développement-CARFAD, Juin et Juillet 2010
- Charte des Eaux du Fleuve Sénégal*, the Water Charter for the Senegal River, 18th May, 2002 ; official French text available at http://lafrique.free.fr/traits/omvs_200205.pdf
- Cornwall, A. (2002), 'Making Spaces, Creating Places, Strengthening Participation in Development', Working Paper of the Institute of Development Studies-IDS no.170
- EDC (2009), 'Project Information Sheet, attached to the official call for manifestation of interest to shortlist construction companies to build the Lom Pangar reservoir dam', issued in the Cameroon Tribune, dated December, 1st, 2009
- European Union (2203), 'Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13th October, 2003, establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading with the Community'
- FIELD (2010), 'Transnational Corporations - the Environmental Governance gap', Briefing paper, June 2010, Foundation for International Environmental Law and Development
- Finger, D. and Teodoru, C. (2003), 'Senegal River. Case study'. Paper presented at the Seminar Science and Politics of International Freshwater Management in Zürich.
- FOCARFE (2010), '*Lom Pangar: la société civile planche sur les taux d'indemnisation proposés par EDC*', article (p.11) dans le Revue mensuel d'information sur les industries extractives, August 2010, of the Fondation Camerounaise d'Actions Rationalisées et de Formation sur l'Environnement-FOCARFE
- Foster, V, Butterfield, W., Chen C and Pushak, N. (2008), 'Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa', World Bank and Public Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF
- Fraval P., Bader, J-C, Mané, L.K, David-Benz, H., Diop Diagne, O. (undated), 'The quest for integrated and sustainable water management in the Senegal River Valley' (forthcoming)

IDC/EDF/SOGREAH/BDS (2006), *Rapport Final, Volume 4, Assistance au Ministère de l'Énergie et l'Eau dans l'Elaboration du Plan de Développement à long terme du Secteur de l'Electricité Horizon 2030 (PDSE 2030)*, Juillet 2006

Gaventa, J. (2003), 'Towards participatory Local Governance; Assessing the Transformative Possibilities'

GEF (2001), 'Water and Environmental Management Project, Senegal River basin', Project brief, Global Environment Facility

GoC (2008), *Document de Strategie pour la Croissance et l'Emploi-DSCE, 2008-2035*

GoC (2009), *Manuel des Procédures d'Attribution et des Normes de Gestion des Forêts Communautaires*, Ministère des Forêts et de la Faune, Février 2009

GoC (2010), *Projet de Rapport final du Plan de Gestion Environnemental et Social (PGES) pour la Construction du Barrage et des autres Infrastructures, qui fait partie de la 'Reformulation de l'Evaluation Environnementale et Sociale du Projet Hydroélectrique de Lom Pangar'*, 30 juillet, 2010

GoC (2010a), *Décret no. 2010/0482 du 18 mars 2010 portant creation du Parc National de Deng Deng*, decree issued by the Prime Minister

GoC (2010b), *Arreté Conjoint no. 0520 du 3 juin 2010 fixant les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux Communes et aux Communautés Villageoises Riveraines - Ministre d'Etat, Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, le Ministre des Finances, le Ministre des Forêts et de la Faune*

GoC (2010c), *Procédure de Realisation et d'Approbation des Etudes d'Impact et Audits Environnementaux*, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, Avril 2010

Goodland, R. (2010), 'The World Bank versus World Commission on Dams', *Water Alternatives* 3 (2): 384-398

GoS (2007), *Plan d'Actions de Gestion Intégrés des Ressources en Eau du Sénégal* - le 'PAGIRE', *Direction de la Gestion et Planification des Ressources en Eau-DGPRE, Ministère de l'Hydraulique*, Novembre 2007

GoS (2010), *Rapport d'orientation méthodologique, du Projet de mise en œuvre du plan d'action de gestion intégrée des ressources en eau du Sénégal*, Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique, *Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eau*, March 2010

GWP (2000), 'Integrated water resources management', TAC Background Paper No. 4, Stockholm, Global Water Partnership

GWP www.gwp.org 'What is IWRM; key IWRM concepts', Global Water Partnership

Hirsch, P. (2010), 'The Changing Political Dynamics of Dam Building on the Mekong', *Water Alternatives* 3 (2): 312-323

IDEV-ic & COWI, 2010, *Etude du projet de mise en oeuvre du PAGIRE-Plan d'Actions de Gestion Intégrés des Ressources en Eau du Sénégal, Rapport d'orientation méthodologique*, mars 2010

- IHA (2010), 'Hydropower Sustainability Assessment Protocol', recommended final draft, September 2010
- International Rivers (2010), 'Protecting Rivers and Rights: the World Commission on Dams recommendations in action; Briefing Kit, July 2010
- IUCN (2006). '*Fixer les normes pour une gestion équitable et durable du fleuve Sénégal*', *Résumé des principes fondamentaux*', Dakar, Novembre 2006
- IUCN (2006a). '*Stratégie de Vulgarisation de la Charte des Eaux du Fleuve Sénégal*' *Projet GEF, 'Participation du Public*, IUCN, Dakar, May 2006
- IUCN (2007), '*Promouvoir la participation de public à la gestion de l'eau et l'environnement du fleuve Sénégal avec l'appui de l'Union Mondiale pour la Nature*, Dakar, Juin 2007
- IUCN (2007), '*Promouvoir la participation du public à la gestion de l'eau et l'environnement du fleuve Sénégal avec l'appui de UICN - Document de capitalisation*, by Juliette Biao Koudenoukpo, Coordonnatrice du Projet Participation du Public, Juin 2007
- Locher, H. et al, (2010), 'Initiatives in the Hydro Sector Post-World Commission on Dams: the Hydropower Sustainability Assessment Forum', *Water Alternatives* 3 (2): 43-57
- McKinsey Global Institute (2010), 'Lions on the move: the progress and potential of African economies', June 2010
- Merna, T. and Njiru, C. (2002), 'Financing Infrastructure Projects', Thomas Telford Limited
- Mitchell, B. and Trebes, B. (2005), 'Introduction to the engineering and construction contract', Thomas Telford Publications
- Molle, F. (2008), 'Nirvana concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector', *Water Alternatives* 1(1): 131-156
- Newborne, P. (1993), 'Protection of the French Water Environment and Riverine Wetlands - after the 1992 Water Law (the law which created the planning and management instruments called the 'SAGE' and the 'SDAGE')', *Journal of Water Law*, May 1993
- Newborne, P. (2004), 'Right to water: legal forms, political channels', ODI Briefing Paper, July 2004
- Newborne, P. (2005), 'Community participation in water governance' through Apex bodies in Asia', Discussion Paper for WaterAid, October 2005
- Ngaidé, M. (2006), '*Analyse du cadre juridique et institutionnel relatif a la gestion des ressources en eau et de l'environnement, rapport final pour l'OMVS*
- OMVS (2007), '*Pour mieux connaître l'OMVS*', information brochure, in collaboration with IUCN, May 2007
- OMVS (2009), '*Résolution SO/2009 relative au Comité de Bassin du Fleuve Sénégal (sur la composition des Collèges du Comité de Bassin)*', Décembre 2009

- OMVS/EU (2010), '*SDAGE du Fleuve Sénégal, Phase 2, Schémas Sectoriels, Version Provisoire*', March 2010
- OMVS (2010b), '*Le Comité du Bassin du Fleuve Sénégal est créé*', *Le Journal de l'OMVS*, Mars 2010
- OMVS (undated), '*Projet de Gestion des Ressources en Eau et de l'Environnement dans le Bassin du Fleuve Sénégal, Formulation de la composante participation du public, Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal-OMVS, avec la collaboration de l'UICN*
- Padt, F. and Sanchez, J.C. (forthcoming), 'Creating new spaces for sustainable water management in the Senegal River Basin', Learning from the IUCN's Water and Nature Initiative (WANI), 2001-2008
- Paris Declaration (2005), 'Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability', available on: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.
- REPES (undated), '*Réseau des Parlementaires [Sénégalais] pour la Protection de l'Environnement République Sénégalaise, Loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant le Code de l'Eau*
- Skinner, J., Niassé, M. and Lawrence, H. (2009), 'Sharing the benefits of large dams in West Africa', International Institute for Environment and Development-IIED
- Smith, D.M. (2010), 'Viewpoint - Principles in Practice: Updating the Global Multi-Stakeholder Dialogue on Dams in 2010', *Water Alternatives* 3 (2): 438-443
- Survival International (2010), 'Serious damage: tribal peoples and large dams', a Survival International report
- Tan, W. (2007), 'Principles of Project and Infrastructure Finance', Taylor and Francis, 2007
- Totterdill, B.W. (2006), 'FIDIC users' guide: a practical guide to 1999 red and yellow books', Thomas Telford Pubs
- UNDP/GEF (2001), 'Project Brief, Water and Environmental Management Project, Senegal River Basin', Global Environment Facility
- UNESCO (2003), World Water Development Report, 1st Edition, Part V, 'Pilot Case Studies, a focus on real-world examples', Chapter 20; Senegal River Basin, pp.447-461
- USAID (2007), 'What is integrated water resources management?', cited in Molle 2008 www.usaid.gov/our_work/environment/water/what_is_IWRM.html
- World Bank (2006), 'Comments on the draft Environmental Assessment for proposed Lom Pangar dam' (in matrix form (67 pages), available on the World Bank website, in the Cameroon country pages
- World Bank (2008), 'Report no. AB3946, Project information document (PID), Appraisal Stage, for the Energy Sector Development Project in Cameroon', Project no: P104456, June 2008
- World Bank (2008a), 'Report no. 43880-CM, the Project Appraisal Document for the Environmental and Social Capacity Building for the Energy Sector Project –PreCesse', May 2008

World Bank (2009), 'Report no. AC4956, Integrated Safeguards Data Sheet, Concept Stage for the Lom Pangar Hydropower Project', July 2009

World Bank (2009a), 'Report no. AB5276, the Project Information Document, Concept Stage, for the Lom Pangar Hydropower Project', November 2009

World Commission on Dams (2000), 'Dams and Development: a New Framework for Decision-Making', Earthscan Publications, November 2000

WWF (2005), 'To dam or not to dam? Five years on from the World Commission on Dams', report of the World Wide Fund For Nature, Dams Rights initiative

www.eau-adour-garonne.fr/sdage on the planning tool of the SDAGE: *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*.

Annexe 1 Liste des institutions et organisations consultées

A. Entretiens réalisés - au niveau international
(i) <u>Agences internationales</u> - Commission du Fleuve Mekong ('Mekong River Commission') - UICN, Afrique Centrale/Occidentale - UICN, Asie
(ii) <u>Industries</u> - Association International d'Hydroélectricité - International Hydropower Association-IHA
(iii) <u>ONG</u> - WWF International, Initiative barrages - International Rivers - WWF Brésil/Réseau Amazone - Transparency International (TI) - WWF-RU - Oxfam - WWF-US, Section Finance Internationale - <i>Eau Vive</i> , Afrique de l'Ouest
(iv) <u>Structures de recherche, experts et consultants indépendants</u> - l'Institut International pour l'Environnement et le Développement-IIED - Overseas Development Institute-ODI (sur le bassin du Nil) - Environmental Resources Management-ERM
(v) <u>Autres</u> - Capital sur le Changement Climatique, Londres (vente de carbone)

Comme signalé dans la Section 2.5, les agences de crédit pour l'exportation ('export credit agencies') ont été absentes du champ de cette étude: leur rôle devrait faire l'objet d'une étude ultérieure.

B. Cameroun

(i) Ministères

- Ministère de l'Énergie et de l'Eau - MINEE
- Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature - MINEP
- Ministère des Forêts et de la Faune - MINFOF

(ii) Agences publiques

- Société de Développement de l'Électricité – EDC

(iii) Bailleurs et agences internationales

- la Banque Mondiale
- la Banque Africaine de Développement - BAD
- l'Agence Française de Développement – AFD

(iv) ONG et société civile

- Wildlife Conservation Society-WCS
- Global Village Cameroun
- l'*Organisation pour l'Environnement et le Développement*-OPED
- la *Fondation Camerounaise pour des Actions Rationalisées et de Formation sur l'Environnement*-FOCARFE

(v) Instituts, universités, experts

- la Faculté des Sciences, Université de Yaoundé
- le *Centre Africain de Recherches Forestières Appliquées et de Développement*-CARFAD
- Dr. David Yondo, expert en santé publique.

C. Sénégal

(i) Ministères

- Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique:
 - *Direction de l'Hydraulique Rurale,*
 - *Direction de l'Hydraulique Urbaine*
 - *Direction de la Gestion et Planification des Ressources en Eau- DGPRE*
 - *Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés*
- Ministère de l'Agriculture et la Pisciculture

(ii) Agences publiques

- OMVS-*Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal, Observatoire sur l'Environnement*
- OMVS, *Haut Commissariat*
- OMVS, *Unité de Communication*
- PEPAM: *Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire*

(iii) Bailleurs et agences internationales

- PNUD
- Agence Française de Développement - AFD

(iv) ONG et société civile

- Assemblée Nationale, *Commission du Développement et de l'Aménagement du Territoire*
- Réseau des Parlementaires pour la Protection de l'Environnement - REPES
- ASCOSEN-*Association des Consommateurs du Sénégal*
- UICN, Sénégal

(v) Instituts et universités

- Faculté de Droit, Université de Dakar (*Université Cheikh Anta Diop*)
- *Ecole Doctorale, 'Eau, Qualité et Usages de l'Eau', Université Cheikh Anta Diop, Dakar.*

Annexe 2 : La Commission Mondiale des Barrages (CMB) et les quatre autres politiques de premier plan: résumés des éléments principaux

Dans les tableaux présentés dans cette Annexe 2, la Commission Mondiale des Barrages et les quatre autres politiques de premier plan - proposées par des organisations internationales et internationalement reconnues - sont examinées tour à tour:-

- les **Priorités Stratégiques (PS) de la Commission Mondiale des Barrages (CMB)**;
- les **Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale**;
- les **Normes de Performance (SP) de la Société Financière Internationale (SFI)**, le bras privé du financement de la Banque Mondiale;
- les **Principes de l'Equateur (PE) des Institutions de Financement des PE**;
- le **Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité ('sustainability') des projets hydroélectriques** (le 'Protocole') élaboré par le 'HSAF' et publié par l'International Hydropower Association (IHA).

L'analyse de chaque politique - l'une après l'autre - sous les mêmes rubriques à chaque fois, met en lumière les caractéristiques qui sont fondamentales pour les objectifs de la présente étude (selon les TdR).

La section supérieure de chaque tableau décrit la portée de l'application de chaque politique, le statut (consultatif ou obligatoire), la date, les objectifs de chaque politique, ses rapports avec les lois nationales et les aspects de conformité ('compliance').

La section inférieure de chaque tableau présente comment chaque politique aborde les questions environnementales et sociales, et l'engagement des parties prenantes ('stakeholders'), et aussi le degré d'évaluation des options de développement ('options assessment') promu par chaque politique.

Dans chaque tableau, des extraits de textes des politiques sont cités.

Sur la base des informations fournies dans cette Annexe, la Section 2.1 du texte principal de ce rapport établit une comparaison entre les cinq politiques, en relevant les caractéristiques communes et les différences entre celles-ci.

**Les Priorités Stratégiques définies dans le rapport de la Commission Mondiale des Barrages -
CMB**

Commission Mondiale des Barrages – Priorités Stratégiques

<p>Portée de l'application; statut et date</p> <p>Objectif</p> <p>Conformité; Rapport avec les lois/politique nationales</p>	<p>Tous les projets de grands barrages et d'infrastructures (Avant-propos, p.x). Le rapport de la CMB a été conçu « pour communiquer aux gouvernements, au secteur privé, à la société civile et aux personnes affectées - à l'ensemble des participants au débat sur les barrages » (Résumé analytique, p.xxviii). Il est recommandé aux institutions, organisations ou autres groupes/individus d'adopter/appliquer aux projets de barrage un ensemble de dispositions, dont les cinq Valeurs fondamentales, les sept Priorités Stratégiques et les 26 directives/recommandations. Le rapport de la CMB a été publié et lancé publiquement en Novembre 2000.</p> <p>Un cadre «pour orienter les décisions à l'avenir sur le développement des ressources en eau et en énergie» à l'aide de critères, de directives et de normes pour la planification, l'élaboration, l'évaluation, la construction, l'exploitation, le suivi et le déclassement des barrages (Résumé analytique, p.xxx).</p> <p>La conformité ('<i>compliance</i>') avec les règlements applicables, les critères et directives, et les accords spécifiquement négociés pour les projets nécessite d'être assurée pendant la planification et la mise en œuvre, à travers un mélange de mesures règlementaires et non règlementaires, dont des motivations et des sanctions. La CMB vient en <i>complément</i> aux «conditions et procédures politiques et juridiques» au niveau national. Les projets de barrage sur les cours d'eau transfrontaliers se conformeront aux accords déjà existants sur les bassins, y compris les principes de notification préalable, l'utilisation équitable et raisonnable et sans dommage significatif, avec le partage des bénéfices entre les Etats riverains.</p>
<p>Evaluation des options</p> <p>Evaluation environnementale et sociale</p> <p>Engagement des acteurs</p> <p>Experts</p>	<p>Au lieu d'une approche restreinte, une <i>série d'options</i> est envisagée avant toute décision, à travers un processus de débat ouvert, une évaluation des options en fonction des grands objectifs de développement national avec la participation d'une série d'acteurs. Ainsi, l'appui public et la légitimité de l'option choisie seront fondés. Les questions environnementales/sociales sont prises en compte dans un tel processus, de même que les questions de politique, les questions institutionnelles et techniques. L'évaluation des options et la prise de décision autour du développement des cours d'eau devra mettre en priorité la prévention des impacts (y compris de grande portée et cumulatifs), suivie par leur minimisation et atténuation. Des opportunités existent pour améliorer les avantages des barrages existants et renforcer les mesures environnementales/sociales. Le processus de prise de décision devra utiliser les connaissances existantes et collecter d'autres informations sur le fonctionnement des bassins (eaux de surface/souterraines), l'état/les conditions des ressources en eau pour les différents usages, y compris l'information disponible sur les questions du manque d'eau et l'allocation/le partage; également, la prise en compte des impacts sur les écosystèmes et les espèces, les flux environnementaux et les moyens de subsistance des communautés, y compris les questions de <i>santé</i>. En cas d'incertitudes (par ex. le changement climatique), le principe de la précaution s'applique.</p> <p>Le processus de prise de décision devra prendre en compte les facteurs de risques involontaires, de même que les désirs des personnes qui aiment prendre les risques – éviter le déplacement arbitraire des populations affectées, y compris les femmes et les groupes vulnérables, en utilisant par ex. l'évaluation de l'impact social. Un processus de négociation doit être institué en commençant par l'identification des populations affectées, leurs droits d'utilisation et les risques auxquels ils font face avec la mise en œuvre du projet, de même que le temps accordé pour examiner les propositions du projet et se concerter sur la base de l'accès à l'information. Enfin, des accords peuvent être signés à travers un processus ouvert et transparent sur les mesures d'atténuation, de réinsertion et de développement d'alternatives, en donnant aux populations affectées <i>une partie des bénéfices du projet</i> (p.242). Là où les projets affectent les populations autochtones, ces processus sont guidés par leur <i>consentement</i> libre, éclairé et au préalable. Une procédure de réclamation devra être définie avec un mécanisme de résolution des réclamations dans le plan de réinsertion et les travaux de construction qui suivront.</p> <p>La réussite des plans d'atténuation, de réinsertion et de développement sont des engagements fondamentaux et de la responsabilité de l'Etat et du développeur du projet. Ils ont l'obligation de satisfaire les personnes affectées en les assurant que leur déplacement dans le contexte actuel et les ressources permettront d'améliorer leurs moyens de subsistance, y compris <i>l'indemnisation pour les biens perdus à travers le remplacement et la substitution</i>, par ex. la terre contre la terre.</p> <p>Les évaluations d'impact devraient être menées indépendamment des intérêts du développeur du projet avec des mécanismes de financement reflétant cette indépendance. Les études environnementales, sociales et techniques devraient être intégrées, avec des interactions entre les différents groupes en charge de les préparer. Un groupe indépendant pourrait appuyer l'évaluation indépendante et détaillée des impacts probables.</p>

Les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale

Les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale comprennent les 'Politiques Environnementales' ('évaluation environnementale', les 'forêts', les 'habitats naturels critiques', la 'gestion des pestes', la 'sécurité des barrages'), les 'Politiques Sociales' ('réinsertion involontaire', les 'populations autochtones', les 'ressources culturelles physiques'), les 'Politiques Juridiques' ('cours d'eau navigables internationaux', les 'zones disputées').

Pour les besoins de l'évaluation environnementale (EE), la Banque Mondiale classe les projets et la nécessité de réaliser les EE comme suit:-

- un projet proposé est classé en 'Catégorie A' s'il est supposé causer des impacts environnementaux négatifs *majeurs* qui sont *sensibles*¹⁰³, divers et sans précédent;
- un projet proposé est classé en 'Catégorie B' si ses impacts environnementaux potentiels sur les populations humaines ou sur une grande partie de l'environnement, y compris les zones humides, les forêts, les pâturages et les autres habitats naturels sont moins négatifs que ceux des projets de la Catégorie A ; ces impacts sont 'spécifiques aux sites'; peu, s'il en y a, sont irréversibles; et dans la plupart des cas, les mesures d'atténuation peuvent être développées plus rapidement que dans le cas des projets de la Catégorie A. L'envergure des EE pour les projets de la Catégorie B peut varier d'un projet à un autre, mais elle est plus restreinte que pour les projets de la Catégorie A;
- un projet proposé est classé en 'Catégorie C' s'il est supposé causer un minimum d'impacts environnementaux ou pas d'impacts environnementaux négatifs. Au-delà de la présélection (le processus initial pendant lequel la nécessité d'une EE et de sa portée/type est déterminée), aucune action future n'est requise pour les projets de la Catégorie C.

Les Politiques de Sauvegarde soulignent que le Plan de Gestion Environnementale (PGE) doit être établi au sein du projet, 'intégré dans la planification, la conception, le budget et la mise en œuvre globale du projet'. Concernant les populations particulièrement affectées par les projets, les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale donnent l'assurance que, par exemple, le plan de réinsertion sera partie intégrante du projet (la notion de partie 'intégrante' signifie avoir la même priorité que les autres composantes du projet et donc plus exigeante).

Remarques:

Là où les lois nationales ne sont pas conformes aux normes d'indemnisation selon les coûts de remplacement, l'indemnisation prévue par les lois nationales est complétée par des mesures additionnelles nécessaires pour être conformes aux normes du coût de remplacement (Politique Opérationnel (PO) 4.12, Annexe A, dans la note en bas de page fixant le 'coût de remplacement').

Selon les 'procédures' (PB) de la Banque Mondiale, PB 4.12, sur la réinsertion involontaire il ressort que la Banque Mondiale et l'Emprunteur devront examiner l'expérience passée de l'Emprunteur qui est peut être le Contractant pour les opérations similaires (paragraphe 2 (d)).

Au paragraphe 7.50 des PB sur les projets relatifs aux voies d'eau internationales, figure une condition principale qui est la notification par l'emprunteur éventuel d'un projet aux autres Etats riverains en leur accordant un délai de réaction.

¹⁰³Si les impacts «peuvent être irréversibles», ou susciter des questions sur les Politiques d'Exploitation, par ex. les habitats naturels, la réinsertion involontaire ou les populations autochtones.

<p>Portée de l'application; statut; date</p> <p>Objectif; conformité</p> <p>Rapport avec les lois et politiques nationales</p>	<p>Tous les projets d'investissement financés par l'IDA ou l'IBRD (aux agences gouvernementales et publiques), y compris un ensemble de types d'infrastructures. Les directives qui s'appliquent obligatoirement par le personnel de la Banque Mondiale et les Emprunteurs qui acceptent le financement de la Banque Mondiale. Les politiques précèdent la CMB et ont été révisées en 2007.</p> <p>«Pour prévenir et atténuer les dommages excessifs sur les populations et leur environnement dans le processus de développement» et «pour soutenir la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux des projets dans le processus de prise de décision». L'Emprunteur doit rendre compte sur la conformité pendant la mise en œuvre du projet. En décidant de soutenir un projet, la Banque tient compte de la capacité de l'Emprunteur à mettre en œuvre les mesures d'atténuation.</p> <p>L'évaluation environnementale (EE) '<i>prend en compte</i>' la législation nationale et les capacités institutionnelles relatives aux aspects environnementaux et sociaux.</p>
<p>Evaluation des options</p> <p>Evaluation environnementale</p> <p>Evaluation sociale</p> <p>Engagement des acteurs</p> <p>Experts</p>	<p>L'accent principal est mis ici sur les <i>projets</i>: l'évaluation des «solutions aux projets» (y compris «pas de projet») et les conceptions «alternatives de projets». Cependant, le staff de la Banque Mondiale a exigé de vérifier l'existence d'une politique sectorielle cohérente et d'un plan sectoriel à moindre coût qui soutient la justification économique du projet proposé. Les projets sur les grandes infrastructures nécessitent une évaluation d'impact cumulative qui entraînera la prise en compte des phénomènes au niveau des bassins. Au-delà de cela, une évaluation plus élargie des options de développement fera partie des processus autres que l'EE (par ex. dans la préparation des stratégies d'assistance aux pays).</p> <p>Les mesures pouvant permettre d'éviter/prévenir doivent être préférables aux mesures permettant d'atténuer, là où cela sera possible, les impacts (directs, indirects et cumulatifs) dans la zone d'influence du projet, y compris «les points d'eau». L'appui de la Banque devra éviter de financer les projets qui entraînent une transformation ou une dégradation significative des habitats naturels cruciaux (aires protégées). Dresser un inventaire des forêts. L'élaboration d'un Plan de Gestion Environnementale (PGE) est essentielle pour les projets de 'Catégorie A'. Le PGE devra faire partie du projet, «intégré dans la planification, la conception, le budget et la mise en œuvre». Les études environnementales/sociales doivent être intégrées, avec des analyses sur les aspects économiques, financiers, institutionnels et techniques.</p> <p>Une enquête pour déterminer les personnes affectées par le projet (PAP). Des enquêtes socio-économiques doivent être menées sur les pertes de terres, de propriétés, de sources de revenu ou des moyens de subsistance, des niveaux de vie, y compris les questions de santé (Op 4.12 sur la réinsertion), les données sur les groupes vulnérables et l'analyse des questions de genre. Les concertations avec les PAP doivent être '<i>significatives</i>' (OP 4.36). Les concerter pour les solutions sur la réinsertion. Les dédommager pour les impacts négatifs des projets, et encourager les impacts positifs, avec un appui transitionnel et des alternatives de développement; le dédommagement «basé sur l'octroi des terres» est préférable; estimer la valeur au '<i>coût de remplacement</i>'. Le <i>partage des bénéfices</i> doit être dans le Plan de Réinsertion. Les mécanismes de réclamation doivent être définis.</p> <p>Des concertations (sur les projets de Catégories A et B) avec les PAP et les ONG locales qui 'prennent en compte leur points de vue' avant d'élaborer les TdR de l'EE et sur le projet de rapport de l'EE. Rendre disponible les informations pertinentes dans les délais, dans un format et une langue accessibles. Pour les autochtones, organiser des «concertations ('<i>consultations</i>') préalables, libres et ouvertes» pour identifier entièrement leurs points de vue et s'assurer de l'appui de l'ensemble de la communauté au projet, appui sans lequel le projet ne pourra continuer, une concertation qui «se déroule librement et volontairement sans manipulation externe, sans interférence, ni contrainte», pour laquelle les parties concertées ont «un accès préalable à l'information sur l'intention/la portée du projet proposé dans une manière, une forme et une langue appropriés».</p> <p>Pour les projets de la Catégorie A, l'Emprunteur doit recruter des experts en EE indépendants, sans affiliation au projet pour mener l'EE. Pour ces projets de la Catégorie A qui sont «hautement à risque ou litigieux, ou qui peuvent causer des problèmes environnementaux multidimensionnels graves», l'Emprunteur devra «normalement recruter un groupe consultatif indépendant sur l'environnement»; pour les projets sur les barrages et les réservoirs, il aura la latitude entre «des experts ou firmes de renom indépendants» ou un groupe consultatif indépendant.</p>

Les Normes de Performance de la Société Financière Internationale (SFI)

L'approche dans les Normes de Performance de la Société Financière Internationale (SFI) est, à beaucoup d'égards, semblable à celle des Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale.

La Norme de Performance numéro 1 exige que l'Emprunteur (le 'client') mette en place «un système d'évaluation et de gestion environnementale et sociale» afin d'identifier les impacts environnementaux, les risques et les opportunités des projets, et de gérer l'efficacité environnementale et sociale pendant la durée du projet.

L'emprunteur/client doit également conduire «un engagement communautaire efficace par la publication des informations relatives au projet et la concertation des communautés locales sur les aspects qui les concernent directement».

Les Normes de Performance 2 à 8 - relatives successivement aux «Conditions d'emploi et de travail», à la «Prévention de la pollution et des abattements», à la «Santé communautaire et la sécurité», à «l'Acquisition des terres et à la réinsertion involontaire», à la «Conservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles», aux «Populations autochtones» et à «l'Héritage culturel» - définissent les impacts sociaux et environnementaux potentiels qui méritent d'être évités, réduits, atténués ou compensés, y compris par la prise de conditions permettant d'améliorer 'là où cela est nécessaire', en particulier dans les marchés émergents.

Les remarques de la SFI au premier paragraphe de la Norme de Performance 1 soulignant que la viabilité environnementale d'un projet constitue une partie importante dans la contribution du projet permettront au projet d'accomplir des résultats positifs.

Société Financière Internationale - les Normes de Performance de la SFI

<p>Portée de l'application, statut et date</p>	<p>Applicable à tous les investissements par la SFI (secteur privé) – ou par d'autres institutions financières ayant opté pour cette série de normes de performance (NP) qui doivent être respectées pendant la durée de l'investissement de la SFI. Les normes qui s'appliquent sont définies dans le document de 2006 qui est en cours de révision par la SFI.</p>
<p>Objectif</p>	<p>Identifier les impacts sociaux/environnementaux des projets, de même que les risques (négatifs) et les opportunités (positives) dans la zone d'influence du projet. Pendant la durée des projets, gérer la performance sociale et environnementale comme partie 'intégrante' de l'ensemble du processus de gestion. Eviter, ou si cela est impossible, réduire, atténuer ou compenser les effets sur les travailleurs, les communautés affectées et l'environnement. Conduire un engagement communautaire efficace par la publication des informations relatives au projet et la concertation avec les communautés locales sur les aspects qui les touchent directement.</p>
<p>Conformité Rapport avec lois/politique nationales</p>	<p>L'emprunteur ('client') établira, rendra opérationnelle et renforcera, comme il le faut, une structure organisationnelle qui définira les rôles et responsabilités de l'organe chargé de la mise en œuvre du programme de gestion des impacts sociaux/environnementaux. Les normes de la SFI sont complémentaires aux lois nationales avec lesquelles le client doit se conformer.</p>
<p>Evaluation environnementale et sociale</p>	<p>Le client mettra en place un 'système d'évaluation et de gestion environnementale et sociale' pour identifier les risques (les éviter si possible) et gérer les impacts (y compris cumulatifs, et au delà de la zone d'influence du projet s'ils sont causés par une activité planifiée ou non planifiée, mais prévisible) à toutes les étapes clés pendant la durée du projet, y compris les problèmes de santé et les questions touchant les <i>groupes défavorisés et vulnérables</i>. Les projets pouvant causer d'importants impacts négatifs potentiels (divers, irréversibles ou sans précédent) feront l'objet d'évaluations détaillées (voir plus stricts).</p> <p>Les Clients impliqués dans: - la collecte des forêts naturelles ou le développement des plantations ne causeront pas de transformation, ni de dégradation des habitats essentiels; - les activités de production/collecte de poisson ou d'autres espèces aquatiques doit se faire de manière durable par l'application d'un système de certification indépendante internationalement reconnu, si disponible, ou suite à des études menées en conjonction avec le processus d'évaluation.</p> <p>Dans les circonstances <i>exceptionnelles</i>, en plus de l'évaluation de l'impact social et environnemental, une autre évaluation régionale, sectorielle, ou stratégique peut être nécessaire afin d'évaluer et d'établir une comparaison avec l'impact des <i>options alternatives de développement</i>. Dans ces cas, la SFI travaillera avec le client pour identifier les données existantes et les études déjà menées par d'autres institutions, telles que la Banque Mondiale, les autres institutions financières multilatérales et/ou les agences nationales.</p> <p>Le client mènera des concertations avec les communautés affectées (pour les projets pouvant causer des impacts négatifs significatifs par une «concertation ('consultation') préalable, libre et ouvert» dans le processus en cours afin de construire et de maintenir tout le temps des relations constructives, libres de toute coercition/intimidation, de manipulation externe et d'interférence. Les concertations nécessiteront la disponibilité d'une information (culturellement appropriée) pertinente, accessible et fournie dans les délais. Les mécanismes de réclamation seront conformes aux risques et aux impacts négatifs. Le système de gestion prendra en compte le suivi et le rapportage (interne et externe). Les personnes vulnérables devront bénéficier de mesures particulières de sorte à ne pas être affectées de manière disproportionnée et rater le <i>partage des bénéfices</i> du développement et des <i>opportunités</i>. Là où la réinsertion est inévitable, le client réalisera (SP-5) un recensement des données socio-économiques de base afin d'identifier les personnes qui seront déplacées par le projet pour déterminer celles qui seront éligibles au <i>dédommagement</i> et à l'assistance sur la base du plan d'action de réinsertion (PAR). Le dédommagement pour la perte de biens devra se calculer au <u>coût total de remplacement</u> (valeur marchande des biens, plus coûts de transaction).</p>
<p>Evaluation des options</p>	
<p>Engagement des acteurs</p>	
<p>Experts</p>	<p>L'évaluation sera «appropriée, exacte et objective» et les préoccupations seront préparées et présentées par des personnes qualifiées et expérimentées. Pour les projets pouvant causer des impacts négatifs significatifs, ou entraînant des questions techniquement complexes, les clients devront envisager le recrutement d'experts externes pour appuyer dans la réalisation de toute ou partie de l'évaluation. Dans certains cas à haut risque, la SFI pourrait demander l'appui d'un groupe d'experts pour conseiller le client et/ou la SFI.</p>

Les 'Principes de l'Equateur' adoptés par les Institutions Financières de 'PE'

Comme noté dans le communiqué de presse du 1^{er} Juillet 2010 annonçant de nouvelles règles de gouvernance pour l'Association des Principes de l'Equateur, les Principes de l'Equateur (PE) ont été élaborés comme 'cadre de l'industrie bancaire privée' pour résoudre les risques environnementaux et sociaux dans le financement des projets, c'est-à-dire en rapport avec ce type particulier d'investissement (tel que décrit dans la section 1.4 du présent rapport).

Les Institutions Financières des Principes de l'Equateur (IFPE) voulaient que l'adoption des PE soit une initiative mondiale, «pas seulement dans l'Hémisphère Nord - 'l'Equateur' semblant représenter cet équilibre parfaitement – d'où le nom 'Principes de l'Equateur'».

En début Juillet 2010, plus de 65 banques avaient adopté les 'PE', surtout des banques des pays de l'OCDE, mais aussi plusieurs banques brésiliennes (*Banco do Brazil, Itao Unibanco SA, Banco Bradesco*), et quelques banques de l'Amérique Latine (Chili, Colombie, Argentine) et une banque Chinoise (*Industrial Bank Co. Ltd*). Sur le site web des 'PE', il est dit ceci¹⁰⁴: 'le Groupe de Travail Elargi de IFPE est activement engagé avec les institutions de la Chine, la Russie, de l'Inde, de l'Afrique, du Moyen Orient et de l'Amérique pour encourager l'adoption des PE'.

Concernant les avantages pour les institutions financières, les «IFPE devront être en mesure de mieux évaluer, atténuer, documenter et contrôler le crédit et le risque de réputation liés au financement des projets de développement», c'est-à-dire qu'il est soutenu que l'adoption et l'application de l'ensemble des normes des PE pourrait entraîner une combinaison des activités et des avantages liés à la réputation. Entre les institutions financières, les PE 'ont promu la convergence autour des normes environnementales et sociales communes'.

Comme discuté dans la Section 1.3 du présent rapport, l'une des caractéristiques de l'évolution des flux financiers dans les projets d'hydroélectricité depuis la publication de la CMB en 2000 a été l'accroissement du marché des actions des banques commerciales, qui en même temps que l'augmentation de la liste des banques adoptant les Principes de l'Equateur, indique un rôle plus accru des PE.

Les PE stipulent que leur adoption par les IFPE devrait permettre de «mieux évaluer, atténuer, documenter et contrôler le crédit et le risque de réputation liés au financement des projets de développement» (Question 26, «sur les PE»).

La Question 27 sur les PE est la suivante: «les PE ont-ils joué contre les affaires bancaires»? Comme indiqué dans la section 2.5, la réponse donnée par les auteurs à cette Question écrite est la suivante:-

«Non! les IFPE n'ont pas noté de diminution dans les affaires à cause de l'adoption, l'application ou la mise en œuvre des PE. En réalité, les PE ont été défendus par les responsables financiers des IFPE participant au projet. Ils continuent de croire que la disponibilité d'un cadre pour l'industrie permettra aux institutions finançant le projet d'apprendre plus sur les questions environnementales et sociales, et que la disponibilité d'une expertise dans ces domaines leur permettra de mieux conseiller les clients et contrôler les risques. En d'autres termes, ils continuent de croire que cela est bon pour les affaires».

¹⁰⁴ Dans le guide en ligne, 'Sur les Principes de l'Equateur': <http://www.equator-principles.com/documents/AbouttheEquatorPrinciples.pdf>

Les Principes de l'Equateur (PE) - adoptés par les Institutions Financières des 'PE'

<p>Portée de l'application; statut; date</p> <p>Objectif</p> <p>Conformité</p> <p>Rapport avec lois/politique nationales</p>	<p>Appliquer aux projets financés par les banques ayant adopté les PE pour les projets «dans les secteurs de l'industrie». Les PE constituent un ensemble de directives permettant de «déterminer, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux dans le financement des projets», sur la base des normes de la performance de la Société Financière Internationale (SFI) pour les aspects durabilité sociale et environnementale. Les banques ayant adopté s'engagent «à ne pas fournir de financement aux projets des clients qui sont incapables de se conformer aux normes sociales/environnementales des PE». Les banques pourraient décider de rejoindre le groupe des Institutions Financières des Principes de l'Equateur (IFPE). Lancés en 2003 et initialement adoptés par 10 banques, les PE ont été révisés en juillet 2006. A ce jour, ce sont au total 67 banques qui ont adopté les PE.</p> <p>«S'assurer que les projets financés par les IFPE (avec des coûts de capitaux excédant 10 millions \$US) sont élaborés de manière responsable socialement, reflétant les bonnes pratiques environnementales. Ainsi, les impacts négatifs sur les écosystèmes et les communautés affectés par le projet devront être évités, là où cela est possible, et si ces impacts sont inévitables, ils devront être réduits, atténués et/ou indemnisés correctement».</p> <p>Chaque IFPE s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour inclure l'application des PE dans les différentes étapes de ses activités et dans son plan de gestion des risques, et rendre public au moins annuellement les processus d'application et l'expérience de ses PE. Là où l'emprunteur ne se conformera pas aux clauses environnementales/sociales, les IFPE travailleront à le ramener dans le droit chemin; mais, si par la suite les violations étaient répétitives, elles exerceront leur droit au recours.</p> <p>Les PE sont <i>complémentaires</i> aux lois, règlements et permis sur les aspects sociaux/environnementaux du pays hôte que l'Emprunteur s'est engagé à respecter dans les accords financiers.</p>
<p>Evaluation des options</p> <p>Evaluation environnementale et sociale</p> <p>Engagement des acteurs</p> <p>Experts</p>	<p>Les PE mettent l'accent sur les projets: selon le Principe 2, les questions à résoudre potentiellement par la documentation relative à l'Evaluation Sociale et Environnementale peuvent inclure «là où cela est applicable» parmi les sujets énumérés dans la liste illustrative en Annexe II, «b) la prise en compte des alternatives environnementales et sociales préférables et faisables».</p> <p>Conformément aux PE, les emprunteurs doivent mener une évaluation sociale/environnementale d'un projet proposé, y compris <i>la santé communautaire et la sécurité</i>. Les IFPE classe les projets en fonction des risques sociaux/environnementaux élevés, moyens et faibles (les catégories de la SFI). Pour tous les projets classés en 'Catégorie A' ou 'B' (tel que défini dans les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale) dans les pays à faible revenu, ou à revenu intermédiaire, ou non membres de l'OCDE, les emprunteurs doivent mener un processus d'évaluation sociale et environnementale (y compris sur le travail, la santé et le sécurité) d'un projet proposé dans sa zone d'influence. A partir de l'évaluation, l'emprunteur élaborera alors un Plan d'Action décrivant et classant par priorités les mesures d'atténuation et ce contrôle, conformément aux normes de performance de la SFI à travers un Système de Gestion Sociale et Environnementale.</p> <p>Concernant les projets de Catégorie A qui ont des impacts négatifs <i>significatifs</i> (et cumulatifs) sur les communautés affectées, l'engagement doit être accompagné d'un processus de «concertation ('<i>consultation</i>') préalable, libre et ouvert», afin de s'assurer que le projet a effectivement pris en compte les préoccupations des communautés affectées à la satisfaction des IFPE. L'emprunteur rendra l'évaluation et le plan d'action disponibles au public. Pour s'assurer que les concertations, la publication et l'engagement communautaire sont maintenus pendant les phases de construction et d'exploitation du projet, l'emprunteur doit mettre en place un mécanisme de réclamation pour résoudre les préoccupations et les plaintes des communautés.</p> <p>Pour le <i>partage des bénéfices et le dédommagement</i>, se référer aux normes de performance de la SFI.</p> <p>Pour tous les projets de Catégorie A, les IFPE exigent la nomination d'un expert environnementaliste et/ou social indépendant qui ne soit pas directement associé à l'emprunteur pour examiner l'évaluation et le plan d'action, et la documentation du processus de concertation afin d'appuyer la diligence raisonnable des IFPE et évaluer la conformité avec les Principes de l'Equateur.</p>

Le Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité ('sustainability') des projets hydroélectriques

Le Protocole offre un outil d'évaluation qui peut être adopté et appliqué par les acteurs concernés par les projets en hydro-énergie. Comme noté dans la section 2.1 du présent rapport, le Protocole ne cherche pas à spécifier une seule norme: les composantes des projets (intitulées 'thèmes sur la durabilité') ('sustainability topics') sont évaluées séparément afin de produire un 'profil de durabilité' du projet, sans *noter* le projet dans son ensemble. L'idée (p.8 du document de base) est que la performance de chaque composante du projet contribue à la 'bonne pratique de base' ('Niveau 3' sur une échelle de Niveau 1 à 5) tel que décrit dans les phases de 'Préparation', de 'Mise en œuvre' et 'd'Opération', et par la suite jusqu'aux étapes supérieures.

Le Protocole est le produit d'un processus de collaboration qui s'est déroulé sur plus de deux ans, à savoir le *Forum d'Evaluation de la Durabilité de l'Hydroélectricité* (HSAF) auquel des représentants des 'pays en développement, des pays développés, du secteur de l'hydro-énergie, du secteur des finances et d'ONG (impliquées dans les questions environnementales et sociales) ont participé (cités à la page des Remerciements de la version de septembre 2010 du Protocole). Une caractéristique de ce dialogue a été la participation d'un institut de recherche et d'un cabinet de consultants en génie civil de la Chine.

La valeur de l'approche réside dans l'inclusion des aspects environnementaux et sociaux sur la 'radar' des promoteurs et développeurs de projets, en même temps que les aspects économiques/financiers et techniques. Certains commentateurs ne considèrent pas cela comme une avancée sur la CMB et certaines ONG sont préoccupées par le fait que le Protocole contribuera à 'diluer' les normes dans la CMB. Mais, comme déjà discuté dans la section 2.1, la publication par la CMB de ses directives *n'a pas* entraîné l'adoption des sauvegardes environnementales et sociales par l'industrie, en dépit de la promotion faite par la CMB (quelles que soient les raisons de ce refus de les 'adopter'). Un représentant d'une ONG a reconnu que le Protocole n'est pas destiné à remplacer la CMB. «La note que recevra chaque composantes des projets permettra au projet de voir son rang en termes de performance et les responsables des projets veilleront à améliorer la performance de leur projet».

Goodland 2010 (p384) dénonce que le Protocole est un «système complexe de notation et de classification, qui ne définit pas de normes minimales claires que les développeurs doivent respecter». En comparaison, les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale recommandent une norme avec laquelle les développeurs et les autres acteurs des projets doivent se conformer. «Dans le système de notation, une échelle des différents niveaux de performance est moins simple».

Cependant, un rôle essentiel du Protocole est de clarifier les attitudes de l'industrie par rapport aux composantes du projet (composantes environnementale et sociale) qui vont au-delà des aspects économiques/financiers (Figures 1 et 2 du présent rapport). Les avantages du Protocole - de l'avis de plusieurs informateurs - est de servir de «plateforme d'engagement et de dialogue», et, pour cela, l'échelle des niveaux de performance représente un avantage parce qu'il permet la flexibilité. De l'avis d'une ONG, le Protocole servait déjà d'agenda 'neutre' autour duquel des rencontres et discussions étaient organisées avec les principaux services d'électricité/énergie. «Il n'est toujours pas utile de pousser pour la norme en or» a commenté une autre personne.

Le document de référence ('Background Document') souligne que le Protocole offre un outil qui est «complémentaire» aux procédures appliquées selon les lois/règlements nationaux (p 12). L'adoption du Protocole peut aussi compléter l'application des directives définies par les institutions internationales, par ex. les Principes de Sauvegarde de la Banque Mondiale et les Principes de l'Equateur. Le secteur des finances a été représenté au Forum d'Evaluation de la Durabilité de l'Hydroélectricité (HSAF) et l'International Hydropower Association (IHA) a tenu les institutions de la Banque Mondiale et de l'Equateur informé de l'évolution du Protocole, y compris la rédaction détaillée de ce qui constitue la bonne pratique de base (là où les directives des financiers concernent les mêmes domaines), c'est-à-dire qu'il y a interaction entre les différentes politiques.

Une question qui a été soulevée lors des entretiens conduits au cours de cette étude était de savoir si les développeurs, confrontés à la taille des différents niveaux possibles de normes par rapport aux objectifs environnementaux et sociaux, prendront la décision de maintenir un niveau de réalisation selon les termes du Protocole. Selon les Politiques de Sauvegarde de la Banque Mondiale, de même que les Normes de Performance de la SFI et des Principes de l'Equateur, une norme est spécifiée par la banque/le financier d'un tiers dont la position est : «*Acceptes notre offre de financement et tu devras remplir cette norme que nous avons ainsi définie !*». Ensuite,

pendant la mise en œuvre/le fonctionnement, en principe la banque/le prêteur surveille tous les changements dans la décision du développeur.

Selon le Protocole, la question se pose s'il y a le risque que, dans la pratique, la performance environnementale et sociale régresse, comme sur une pente glissante, du Niveau 3 au Niveau 2 et ensuite au Niveau 1.

L'argument contre, tel que relevé ci-dessus, est que le Protocole présente des avantages en termes de flexibilité.

Comme discuté dans la section 2.5 de ce rapport, le levier que les banques exercent sur les développeurs/opérateurs et les gouvernements se rétrécit *après* la phase de préparation des projets, une fois que les conseils d'administration des banques ont approuvé les prêts.

Comme mentionné dans la section 2.1.3, le principal test de toutes ces cinq politiques internationales examinées dans ce rapport est la traduction dans la pratique des principes élaborés à un niveau mondial au niveau national - et le degré de mise en œuvre des ces principes au cours des projets.

Le Protocole pour l'évaluation des niveaux de durabilité des projets hydroélectriques

<p>Portée de l'application; statut; date</p>	<p>Conçu pour les projets hydroélectriques; pour être utilisé, principalement, par le chef de projet (à chaque étape), c'est-à-dire par le promoteur/développeur lors de la phase préliminaire (toute première) et la seconde phase, c'est-à-dire la phase de 'Préparation', de même que par le service/l'opérateur d'électricité lors des troisième et quatrième étapes, c'est-à-dire la 'Mise en œuvre' et le 'Opération/Fonctionnement'. Outil d'évaluation qui permet d'évaluer les niveaux de performance, plutôt que de spécifier une seule norme de performance (p.4). Les membres de l'IHA et les autres acteurs peuvent décider d'utiliser (ou ne pas utiliser) le Protocole.</p>
<p>Objectif</p>	<p>Pendant les phases de 'Préparation', de 'Mise en œuvre' et de 'Fonctionnement' <i>la notation</i> concerne la performance des sujets environnementaux et sociaux, de même que les aspects techniques, économiques et financiers. La notation des aspects est faite sur une échelle de 1 à 5, et le Niveau 3 reflète «une bonne pratique de base» et le Niveau 5 est signe de «meilleure pratique attestée». Le Niveau 1 signifie que des «lacunes énormes existent par rapport à la bonne pratique de base». Le Niveau 2 signifie que les «éléments les plus pertinents de la bonne pratique de base ont été pris en compte, mais des lacunes importantes existent». Le niveau 4 signifie que 'tous les éléments de la bonne pratique ont été pris en compte dans un ou plusieurs cas, mais quelques lacunes importantes persistent et empêchent de remplir les conditions de la meilleure pratique attestée» (p.8/9).</p> <p>Le Protocole révisé en Septembre 2010 a été soumis à l'approbation des participants au Forum sur la durabilité dirigé par l'IHA, et pour adoption par les membres de l'IHA.</p> <p>Pour développer (et progressivement améliorer) un outil qui permet d'évaluer le niveau de la durabilité des projets hydroélectriques. Le but est de permettre plus de cohérence dans l'évaluation de la performance dans le secteur de l'hydroélectricité. Une performance graduée offre plus d'opportunités pour promouvoir une '<i>amélioration structurée et continue</i>' (p.2).</p> <p>'Tout d'abord, un projet doit se conformer aux lois et concessions, ou permis du gouvernement du pays dans lequel le projet est localisé. Le Protocole offre un outil <i>complémentaire</i> sur la base du volontariat ...'. (p12).</p>
<p>Conformité; Rapport avec lois/politique nationales</p>	
<p>Evaluation des options</p> <p>Evaluation environnemental et sociale</p> <p>Engagement des acteurs</p> <p>Experts</p>	<p>L'évaluation de la 'phase préliminaire' des projets comprend 'l'évaluation des options' (ES2), bien que la portée ne soit pas aussi large dans la Priorité Stratégique 2 de la CMB.</p> <p>Les risques environnementaux/sociaux et l'évaluation et la gestion des impacts, y compris la '<i>santé publique</i>' doivent être pris en compte dans toutes les étapes des projets (éviter si possible). Les 'impacts' comprennent ceux qui sont hors des limites des compétences du projet, dans les limites réalistes et par référence aux actions futures prévisibles raisonnablement, de même que les impacts cumulatifs (p.9). La bonne pratique de base comprend l'élaboration et la publication de «plans/processus de gestion des questions environnementales et sociales» (p.9). Il n'est fait référence à aucun lien spécifique avec les questions techniques; l'importance des «synergies, ou des échanges entre les valeurs économiques, sociales et environnementales» (p.3) dépendra des responsables/acteurs du projet. L'<i>analyse des questions du Genre</i> est une source de preuve, y compris dans les cas de réinsertion, avec les groupes vulnérables identifiés.</p> <p>La bonne pratique de base implique un engagement bien programmé et souvent 'dans les deux sens' (ou dans les deux sens pour la réinsertion (p 14) avec les communautés affectées par le projet, et la mise en place de «processus suivis afin que les communautés affectées par les projets puissent soulever leurs préoccupations et recevoir la réaction». La meilleure pratique exige de rechercher et d'obtenir un consentement directement des groupes indigènes affectés (p15) dans la dernière version du Protocole où l'IHA réserve un jugement pour savoir si cela est la meilleure pratique attestée. La réinsertion «améliorera les moyens de subsistance et les niveaux de vie» (Niveau 3, p 14). La page 10 (Niveau 3) traite des 'avantages additionnels qui peuvent résulter d'un projet d'hydroélectricité et du <i>partage des bénéfices</i> au-delà du seul paiement des dédommagements ou de l'appui pour la réinsertion aux communautés affectées par le projet'. Des exemples d'avantages pourraient inclure: «l'accès équitable aux services d'électricité», ou le partage des 'recettes' (une partie des bénéfices monétaires directs de l'hydroélectricité). Les plans de réinsertion doivent inclure des mécanismes de réclamation.</p> <p>Les 'auditeurs peuvent être des personnes internes ou externes au projet', en fonction de la transparence et de l'indépendance recherchées. «Un ou deux auditeurs seraient suffisants pour une évaluation» (p.13).</p>

