



Rapport d'activité 2020

Dispositif de gestion des réclamations environnementales et sociales

Le dispositif de gestion des réclamations E&S de l'AFD a été créé au printemps 2017 pour contribuer à répondre aux exigences de l'AFD en termes de transparence et de redevabilité. Il s'inscrivait alors dans un contexte global de bonnes pratiques en vigueur chez les grands bailleurs de fonds : Banque mondiale, SFI, BEI, BERD, DEG/FMO. Il permettait également de répondre aux engagements en matière de RSO du groupe AFD mais aussi aux attentes de la société civile, des parlementaires, des agences de notation extra-financière et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

#MondeEnCommun

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	3
a. Contexte	3
b. Pilotage et supervision	3
c. Vers une stabilisation du fonctionnement en 2020	3
2. RECLAMATIONS REÇUES	4
a. Rappel du périmètre	4
b. Panorama général	4
c. Réclamations par pays	5
d. Réclamations selon leurs auteurs	5
e. Réclamations non enregistrées selon le motif	6
3. RECLAMATIONS NON ELIGIBLES EN 2020	7
a. Mersin, Turquie	7
4. RECLAMATIONS EN COURS D'ANALYSE ET DE TRAITEMENT	7
a. Dakar, Sénégal	7
b. Zenata, Maroc	7
c. Biougra, Maroc	7
d. Taghijjt, Maroc	7
e. Kiffa, Mauritanie	8
f. Mombasa, Kenya	8
5. RECLAMATIONS TRAITÉES EN COURS DE SUIVI EN 2020	8
a. Douala, Cameroun	8
6. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES	9
a. Principaux enseignements de l'année 2020	9
b. Perspectives	10

1. INTRODUCTION

A- CONTEXTE

Le Dispositif de gestion des réclamations environnementales et sociales (E&S) de l'AFD¹ (ci-après « le Dispositif ») est un mécanisme extra-judiciaire qui permet à toute personne ou tout groupe de personnes affectées d'un point de vue environnemental ou social par un projet financé par l'AFD de déposer une réclamation. Il promeut une approche constructive, fondée sur la recherche de solutions amiables.

Aux réclamations ayant satisfait aux critères d'enregistrement et d'éligibilité, il offre deux types de traitement, la conciliation et/ou l'audit de conformité :

- la conciliation consiste à proposer l'intervention d'un tiers neutre, indépendant et impartial, pour aider à trouver un accord entre l'auteur de la réclamation ou son représentant et le bénéficiaire du financement de l'AFD sur le différend à l'origine de la réclamation ;
- l'audit de conformité a pour objectif de déterminer si l'AFD s'est conformée ou non à sa démarche de maîtrise des risques E&S pour un projet qu'elle a financé et dont la convention de financement a été signée.

Trois ans après sa création, il a vu son activité croître en 2020. Quatorze nouvelles réclamations ont été reçues sur l'année².

Il est à noter que Proparco, filiale du Groupe AFD dédiée au secteur privé, a rejoint début 2019 un mécanisme de gestion des réclamations similaire créé par ses homologues DEG (Allemagne) et FMO (Pays-Bas), avec lesquels elle cofinance régulièrement des projets. Une première réclamation a été reçue en décembre 2020. Les Dispositifs de l'AFD et de Proparco se tiennent informés de leur activité et travaillent en étroite coopération si nécessaire.

B- PILOTAGE ET SUPERVISION

Le Dispositif est piloté par un Secrétariat (ci-après « le Secrétariat ») logé au sein de la Direction exécutive de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication (SPC) de l'AFD. Il est supervisé par la Conseillère à l'éthique, rattachée à la Direction générale de l'Agence.

L'année 2020 a été marquée par un renouvellement de l'équipe :

- Au niveau pilotage : changement du titulaire de la fonction de « Secrétariat » et changement de sa responsable
- Au niveau de la supervision : changement du titulaire du poste de Conseiller à l'éthique.

C- VERS UNE STABILISATION DU FONCTIONNEMENT EN 2020

A la suite d'une phase pilote en 2017 et en 2018, un fonctionnement visant une réactivité accrue et une capacité à traiter un plus grand nombre de réclamations, en s'appuyant sur une expertise externe indépendante a été adopté en 2019. Un premier vivier de neuf experts indépendants a ainsi été constitué pour 2019 et 2020, sur appel d'offres. Ces experts peuvent être mobilisés à titre individuel pour les phases d'étude d'éligibilité, d'audit ou encore de conciliation.

Le vivier d'experts a été renouvelé en décembre 2020 pour une période de deux ans renouvelable une fois.

La révision décidée en 2019 a prévu la possibilité pour la Médiatrice interne de l'AFD d'intervenir comme conciliatrice dans les cas où une conciliation est proposée. Cette possibilité n'est plus utilisée depuis la décision prise en septembre 2020 de confier à la Médiatrice interne la fonction éthique afin d'éviter une situation de conflits d'intérêts. Les conciliations sont donc, depuis cette date, systématiquement confiées à des conciliateurs externes, la Conseillère à l'éthique et Médiatrice interne intervenant dans sa fonction de supervision.

Une avancée notable de l'année 2020 réside dans le fait que la clause présentant le Dispositif dans les conventions a été rendue obligatoire. Cette clause lui assure un caractère contractuel et les moyens de fonctionner (levée du secret bancaire) en cas de réclamation sur les projets concernés. Elle permet d'une part d'en expliciter le fonctionnement et ainsi de rechercher l'adhésion du bénéficiaire, en particulier à la conciliation à laquelle il pourrait participer si une réclamation venait à survenir dans le cours du projet, et d'autre part de l'informer de la publication des informations et documents relatifs à une réclamation environnementale et sociale, notamment les informations sur la réclamation ainsi que sur son traitement.

¹ <https://www.afd.fr/fr/dispositif-de-gestion-des-reclamations-environnementales-et-sociales>

² Voir tableau récapitulatif p.5

2. RÉCLAMATIONS REÇUES

En 2020, quatorze réclamations dont huit depuis septembre 2020 ont été reçues.

A- RAPPEL DU PERIMETRE

Le règlement du Dispositif, en ligne sur le site de l'AFD³, prévoit que toute personne affectée par un préjudice environnemental et social lié à un projet financé par l'AFD, peut déposer une réclamation.

La réclamation doit être reçue dans les deux années suivant la prise de connaissance des faits par l'auteur de la réclamation, et au maximum cinq ans après le dernier décaissement réalisé par l'AFD, qu'il s'agisse d'un prêt ou d'une subvention.

La réclamation doit intervenir en dernier ressort, lorsque son auteur a mobilisé sans succès les voies de recours extra-judiciaires mises à sa disposition par le bénéficiaire du financement, ou après description de la situation lorsque ces démarches n'ont pu être engagées en raison d'un risque d'aggravation du différend.

Pour être enregistrée, une réclamation doit notamment répondre aux critères suivants :

- concerner un projet financé par l'AFD dans un État étranger, hors projets ONG et FFEM⁴ ;
- porter sur un préjudice environnemental et social ;
- décrire les efforts déployés au préalable pour résoudre le différend avec le bénéficiaire du financement.

B- PANORAMA GENERAL

Panorama des réclamations reçues

Année	Reçues	Non enregistrées	Clôturées	En cours d'analyse ou de traitement	En suivi
2017	2	1	0	0	1
2018	8	8	0	0	0
2019	12	7	3	2	0
2020	14	8	1	5	0
Total	36	24	4	7	1

Panorama des réclamations éligibles et traitement associé

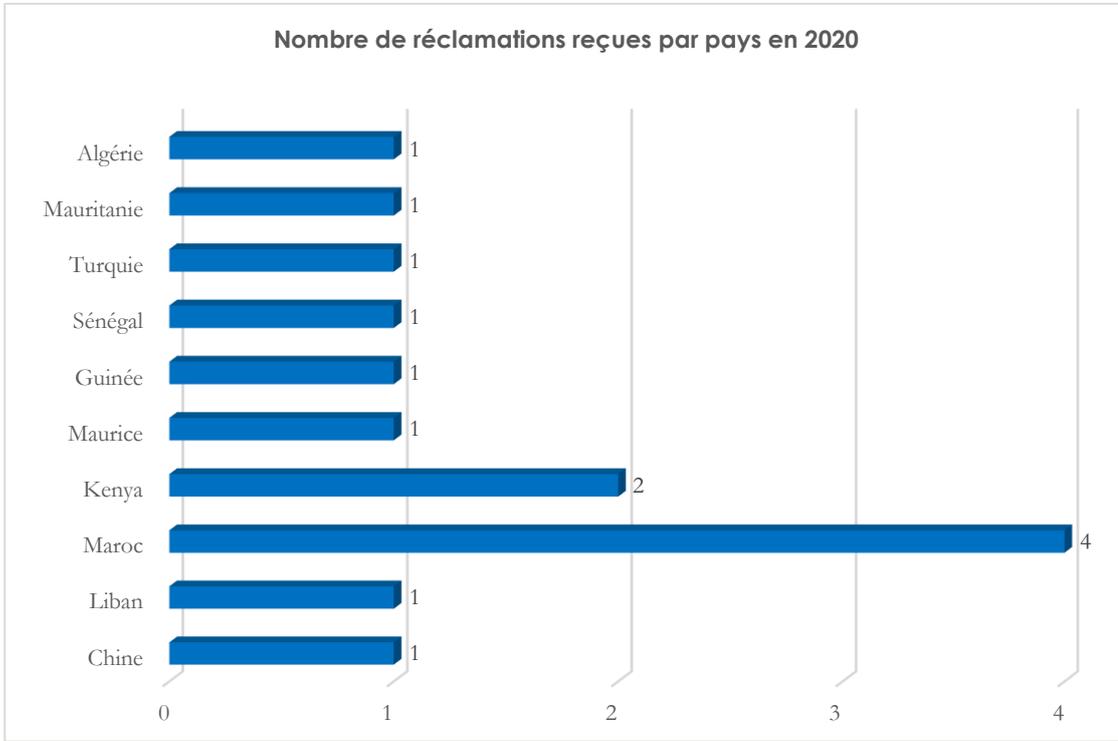
Année	Reçues	Enregistrées	Non éligible	Éligible	Audit de conformité (AC) / Médiation (M)
2017	2	1	0	1	AC et M
2018	8	0	0	0	/
2019	12	3	2	1	AC et M
2020	14	1	1	0	/
Total	36	5	3	2	

³ <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2019-03-02-18-00/AFD%20-%20R%C3%A9glement%20Dispositif%20r%C3%A9clamations%20environnementales%20ou%20sociales.pdf>

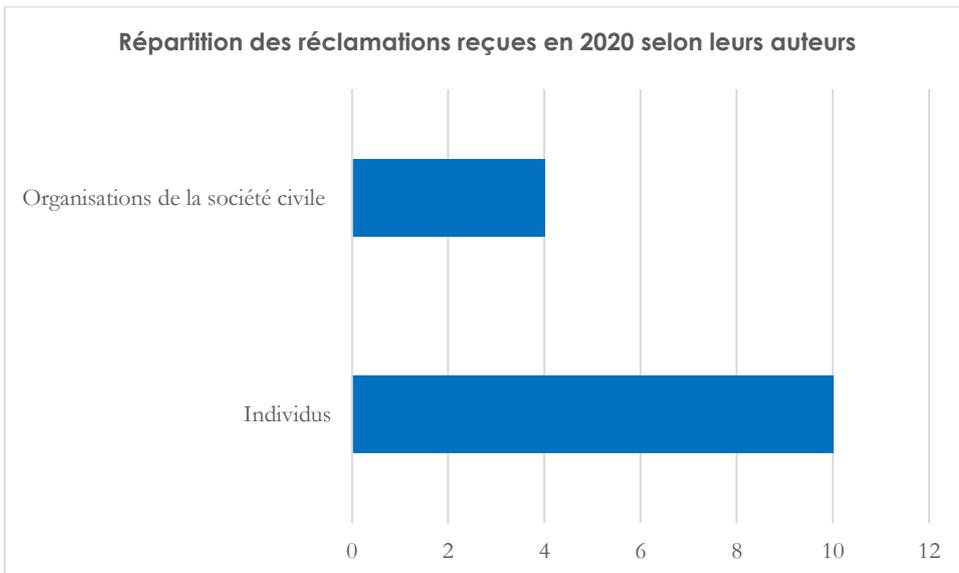
⁴ Les projets initiés par les ONG et le FFEM n'appliquant pas la démarche de maîtrise des risques E&S de l'AFD, ils ne sont pas éligibles aux recours proposés par le mécanisme.

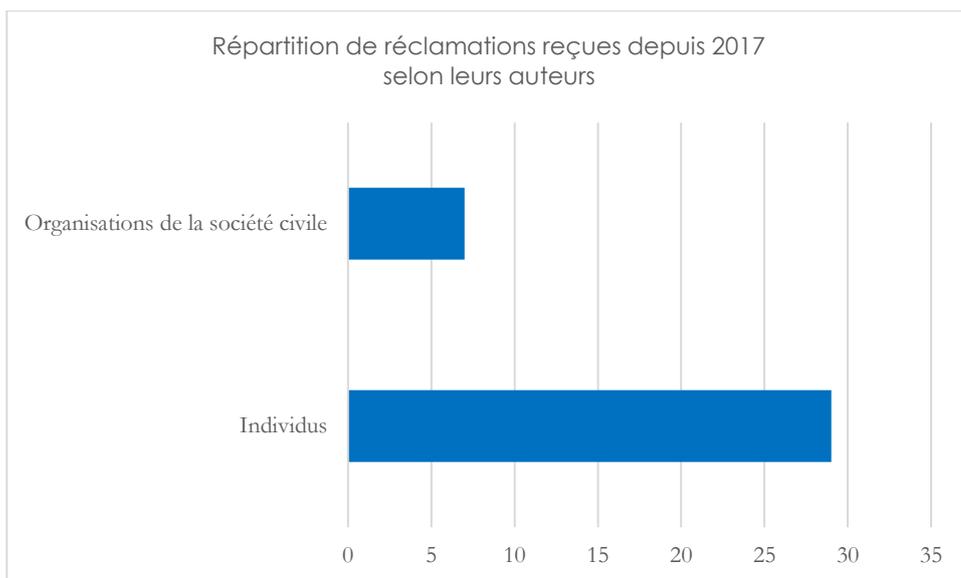
C- RECLAMATIONS PAR PAYS

En 2020, les réclamations proviennent de dix pays différents, et depuis 2017, de 22 pays répartis sur trois continents. Les réclamations reçues depuis l'origine (2017) proviennent à 70 % du continent africain.



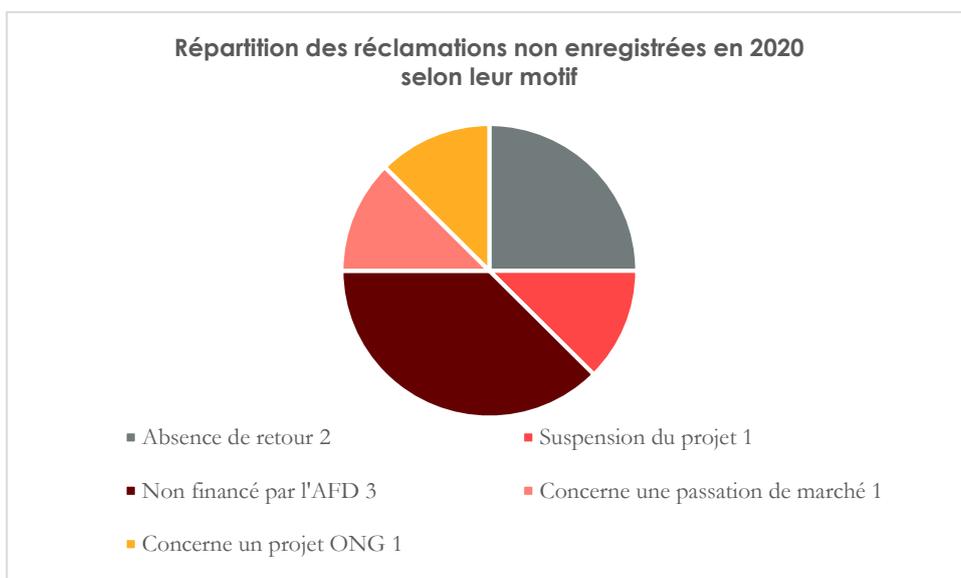
D- RECLAMATIONS SELON LEURS AUTEURS





E- RECLAMATIONS NON ENREGISTREES SELON LE MOTIF

Parmi les quatorze réclamations reçues en 2020, huit ne remplissaient pas les critères pour pouvoir être enregistrées. Le graphique ci-après expose les motifs conduisant à leur rejet.



Bien que non enregistrées formellement, ces réclamations ont fait l'objet d'un travail d'information, de facilitation et de sensibilisation au niveau des équipes projets de l'AFD et de ses bénéficiaires.

3. RECLAMATIONS NON ELIGIBLES EN 2020

MERSIN, TURQUIE

Un particulier a déposé une réclamation, en novembre 2020, concernant un projet d'amélioration des infrastructures d'eau potable de Mersin en Turquie. La réclamation dénonçait l'expropriation du terrain du requérant. L'étude d'éligibilité a été réalisée par une experte indépendante et a recommandé la non-éligibilité de la réclamation. Cette recommandation a été entérinée par le Comité d'éligibilité.

4. RECLAMATIONS EN COURS D'ANALYSE ET DE TRAITEMENT

A- DAKAR, SENEGAL

Le « Collectif national des impactés du TER » et l'ONG « Lumière Synergie pour le Développement » ont déposé en juin 2019 une réclamation portant sur les impacts du projet de TER entre Dakar et Diamniadio, représentant plus de mille personnes affectées par une réinstallation involontaire dans les départements de Dakar, Pikine et Rufisque. La réclamation dénonce des préjudices sociaux dans la mise en œuvre des Plans d'Action de Réinstallation (PAR) ainsi qu'une inadéquation de la consultation des personnes affectées par le projet. La Banque africaine de développement (BAfD), co-financeur du projet, est également destinataire de la réclamation.

La réclamation a fait l'objet d'une étude d'éligibilité menée sur site par une experte indépendante, conjointement avec le mécanisme indépendant d'inspection de la BAfD. Le Comité d'éligibilité a déclaré la réclamation éligible à une conciliation, acceptée par les parties, ainsi qu'à un audit de conformité. Le Dispositif a mobilisé la médiatrice interne de l'AFD pour conduire la conciliation, conjointement avec le conciliateur du mécanisme de la BAfD. La conciliation, qui a donné lieu à une réunion à Dakar le 20 février 2020 et une réunion en visioconférence le 11 décembre 2020, est encore en cours et mobilise un conciliateur local. L'audit de conformité, réalisé par un expert indépendant, est également en cours.

B- ZENATA, MAROC

Trois personnes ont déposé une réclamation contestant le recensement des personnes affectées par la réinstallation involontaire du projet de ville nouvelle de Zenata. L'étude d'éligibilité est actuellement en cours.

C- BIOUGRA, MAROC

Le groupe des associations de Biougra a déposé une réclamation sur le sous-projet de réhabilitation de la station d'épuration de Biougra pour dénoncer des impacts sociaux et environnementaux. La réclamation dénonce différents impacts : lieu d'implantation de la STEP, destruction d'arganiers, absence de concertation, pollution etc. Les impacts évoqués sont pour partie liés au projet initial de station d'épuration financé par la KfW.

L'étude d'éligibilité a été réalisée par une experte indépendante. Au vu du montage financier très complexe, le comité d'éligibilité s'est prononcé début 2021 en faveur de l'éligibilité de la réclamation et a décidé de proposer une conciliation, qui sera conduite en partenariat avec la KfW.

D- TAGHJIJT, MAROC

Deux réclamations ont été déposées sur le projet de STEP de Taghjiyt, l'une par une ONG et l'autre par un particulier. Les réclamations seront traitées conjointement puisqu'elles concernent un même projet. Les réclamations dénoncent une absence de concertation publique et la pollution d'une oasis. Après vérification de l'ensemble des critères d'enregistrement, la réclamation est enregistrée et l'étude d'éligibilité va pouvoir débuter (février 2021).

E- KIFFA, MAURITANIE

Une réclamation a été déposée sur le projet de centrale hybride de Kiffa. La réclamation, déposée par un ancien salarié, dénonce les conditions de travail et une absence de rémunération. L'étude d'éligibilité est en cours.

F- MONBASA, KENYA

Une réclamation a été déposée concernant le projet de réhabilitation d'infrastructures aéroportuaires de l'aéroport de Mombasa. La réclamation dénonce la destruction d'habitations et d'arbres fruitiers. L'enregistrement est en cours d'analyse.

5. RECLAMATIONS TRAITEES EN COURS DE SUIVI EN 2020⁵

DOUALA, CAMEROUN

Au Cameroun, la réclamation d'un particulier affecté par un projet de drainage pluvial a été déclarée éligible à une médiation et à un audit de conformité, tous deux réalisés en 2018.

La médiation a abouti à un accord prévoyant la réévaluation de l'indemnisation accordée au requérant et la réédition de documents d'urbanisme. A ce jour, le bâtiment est reconstruit et les documents sont en cours d'actualisation. La demande de réévaluation de l'indemnisation fait partie des requêtes en suspens que doit examiner la Commission préfectorale d'indemnisation et d'évaluation⁶.

L'audit de conformité a conclu à une série de non-conformités de l'AFD à ses procédures E&S, concernant le PAR, obtenu après l'octroi du financement et dont la mise en œuvre n'est pas conforme aux standards internationaux adoptés par l'AFD. En 2015, la révision des procédures E&S de l'AFD a permis de corriger plusieurs non-conformités relevées sur ce projet, financé en 2011. En réponse à l'audit, l'AFD a rendu public un plan d'actions, s'appuyant sur les trois axes suivants :

Le suivi du projet de drainage pluvial

L'AFD consulte régulièrement son partenaire, la Communauté urbaine de Douala, ainsi que la Préfecture du Département du Wouri, sur l'avancement du traitement des requêtes des personnes affectées. A fin 2020, le travail de vérification et d'évaluation des requêtes restantes n'est pas finalisé. Il reste des indemnisations à verser. Le procès-verbal de la commission est achevé mais le décret additionnel d'indemnisation par les services de l'Etat n'a pas été signé par la présidence.

Une évaluation ex-post décentralisée du projet est programmée dans le cadre d'une évaluation d'une « grappe » de projets. L'AFD portera une attention particulière au traitement des enjeux de réinstallation lors de l'élaboration des termes de référence de cette évaluation.

La qualité des projets financés au Cameroun et impliquant des réinstallations

En 2019, l'AFD a affecté un poste d'expert E&S au sein de sa nouvelle direction régionale Afrique centrale, établie à Douala. Le poste a permis de relancer les échanges avec la Banque Mondiale sur les enjeux de réinstallation involontaire au Cameroun, notamment en vue d'un atelier dédié au sujet avec les institutions camerounaises en 2020. En raison du contexte sanitaire, l'atelier n'a pas pu se tenir et devrait se tenir en 2021.

Les financements futurs de l'AFD pour des projets impliquant des réinstallations

L'AFD exige une analyse approfondie de la réglementation locale applicable en matière de réinstallation, ainsi que des capacités de ses partenaires en ce domaine.

⁵ Les réclamations en cours de suivi sont les réclamations pour lesquelles, suite à un audit de conformité, un plan d'action a été proposé. Le Secrétariat suit alors les avancées du plan d'action.

⁶ Ce point est détaillé ci-après dans le suivi de l'audit de conformité.

En accord avec sa politique de maîtrise des risques E&S, l'AFD encourage ses partenaires à privilégier, au cours des études de faisabilité et d'impacts des projets, toute alternative aux réinstallations involontaires, permettant de minimiser les impacts sociaux. En 2020, des réinstallations ont ainsi pu être évitées ou limitées dans plusieurs projets. A titre d'exemple, dans un programme en cours d'instruction en Côte d'Ivoire, la sélection de la localisation des sous-projets a été réalisée principalement sur la base de critères sociaux pour écarter les composantes entraînant des réinstallations physiques, s'assurer que le statut du foncier est clarifié et limiter les déplacements économiques et ce grâce à un travail en commun des équipes techniques et de la division d'appui E&S. Dans un autre projet, au Nigéria, de mise à niveau du réseau de transport d'électricité, c'est plus de 80% des habitations qui ont pu échapper à la destruction.

Enfin, l'AFD exerce sa vigilance à l'égard de la qualité des PAR et de leur conformité au calendrier fixé par ses procédures. Dans le cadre d'un projet au Ghana, les décaissements ont par exemple été suspendus en attendant la mise en place d'un mode efficace de compensation et de suivi du PAR, avec l'appui de l'AFD.

6. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

A- PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ANNEE 2020

Connaissance du Dispositif

Le nombre de saisines et la diversité des pays représentés attestent d'une reconnaissance élargie du mécanisme. Celui-ci est utilisé aussi bien par des locuteurs francophones qu'anglophones, disposant de profils variés (particuliers, association d'habitants, ONG etc.).

En 2020, l'insertion de la clause dans les conventions de financement de l'AFD a constitué un levier de prise de connaissance de cet outil. Cette clause permet d'aborder, au moment de la négociation des conventions, le sujet de l'activation du Dispositif. Elle permet ainsi de sensibiliser les contreparties à son existence, son fonctionnement et leur implication dans le cas où une réclamation devait survenir au fil de la vie du projet.

Le contexte sanitaire n'a pas permis, en 2020, l'organisation de communications externes auprès d'organisations de la société civile (OSC) lors d'événements ayant trait aux questions de redevabilité et de droits humains.

Faire connaître de mieux en mieux les recours offerts par le Dispositif reste un objectif de l'Agence.

Fonctionnement

Les outils proposés, conciliation et audit de conformité, faisant suite à une étude d'éligibilité, ont chacun été déployés sur plusieurs réclamations, permettant de tester et d'ajuster le fonctionnement de ce Dispositif.

Plusieurs cas ont porté sur des enjeux de réinstallation involontaire, faisant porter une attention particulière aux projets d'infrastructures urbaines, d'une complexité croissante. Au-delà, les réclamations reçues ont également démontré que la diversité des projets comme des situations des personnes affectées entraînait une forte singularité dans l'analyse et le traitement des cas rencontrés.

Grâce à l'approche structurée et transparente qu'il permet, le simple fait, pour un tiers, de le mobiliser a permis, à plusieurs reprises, de renouer un dialogue entre parties prenantes d'un projet et d'accélérer la résolution de problèmes ou de litiges avant même le déploiement d'une étude d'éligibilité.

A contrario de ces résultats rapides, il ressort que lorsqu'une réclamation donne lieu à une conciliation et/ou à un audit de conformité, mettre en œuvre les engagements pris au cours de ces exercices s'inscrit dans un temps long. Cet important travail de suivi repose sur le Secrétariat, dont le nombre de dossiers à traiter s'accroît progressivement.

Rayonnement interne et coopération interservices

Le traitement des réclamations implique pour le Secrétariat de nombreuses interactions entre l'interne et l'externe, et a bénéficié en 2020 d'une forte implication des services opérationnels de l'AFD, tant au siège que dans le réseau, et notamment d'échanges nourris avec les équipes de la division d'Appui environnemental et social. Le Secrétariat continue, aussi, à accompagner très en amont (au moment de la signature de la convention) les équipes en charge de l'instruction des projets pour anticiper au mieux la bonne prise en charge d'éventuelles réclamations à venir.

Avec vingt-cinq sessions d'information et d'échanges depuis sa création, le Secrétariat conduit un travail régulier de sensibilisation auprès des agents de l'AFD. L'objectif est de les former aux changements opérationnels induits par son existence, tout en les sensibilisant à ses impacts positifs pour l'AFD en matière d'exigence opérationnelle, de transparence, de redevabilité et de réputation. Les premiers exercices d'audit et de conciliation ont pour leur part entraîné des débats et des échanges d'expériences au sein des équipes projet, renforçant l'attention accordée à la maîtrise des risques environnementaux et sociaux des projets financés.

Collaboration entre bailleurs

Plusieurs réclamations en cours ont porté sur des projets cofinancés, en particulier avec la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque africaine de développement (BAfD) ou la KfW. A chaque fois, la meilleure coopération possible a été recherchée, en ligne avec les principes du réseau IAMnet⁷ auquel adhère le Dispositif de l'AFD. Par exemple, pour la réclamation relative au TER à Dakar, l'AFD et la BAfD se sont engagés dans un traitement conjoint, la conciliation étant financée et assurée conjointement par les deux bailleurs. Cette collaboration entre bailleurs est appréciée par les parties prenantes. Au-delà des procédures et fonctionnements propres à chaque Dispositif, une coordination est à inventer au cas par cas, en privilégiant la plus grande souplesse possible et en s'appuyant sur les demandes des requérants.

L'activation des mécanismes des bailleurs a aussi fait l'objet d'un article dédié dans la renégociation de l'Initiative de délégation réciproque (IDR) organisant certains financements communs entre l'Union européenne, la KfW, la BEI et l'AFD.

En 2020, le Secrétariat du Dispositif a participé au séminaire annuel du réseau IAMnet, réunissant une vingtaine de mécanismes de gestion des réclamations d'institutions financières bilatérales, régionales et multilatérales. Y ont notamment été débattus les impacts de la COVID-19 sur le travail des mécanismes de plainte et le traitement des réclamations (efficacité, échange de bonnes pratiques). Le Secrétariat a également participé à une présentation du mécanisme de plainte du Fonds Vert pour le Climat.

B- PERSPECTIVES

Information et sensibilisation

En 2021, le Secrétariat continuera à sensibiliser les agents ayant des fonctions opérationnelles, au siège et dans le réseau, notamment au travers des nouvelles Directions régionales. Il est également prévu d'élaborer à leur intention, avec la collaboration des services juridiques, un kit permettant d'explicitier les enjeux de la clause devenue obligatoire. Le Dispositif gagnerait enfin à être plus largement présenté au cours de formations internes, notamment MRSEO (Maîtrise des Risques Sociaux et Environnementaux Opérationnels), dont les modules e-learning sont en cours de développement.

Vers une démarche de capitalisation

En 2021, s'inscrivant dans une démarche d'amélioration continue, des échanges seront engagés avec un groupe de praticiens internes du Dispositif en vue de tirer les enseignements de ses premières années d'activité. La réflexion pourra se nourrir également d'échanges avec les experts indépendants sur les différentes étapes du fonctionnement du mécanisme (étude d'éligibilité, conciliation, audit de conformité) pour une meilleure coordination et des apprentissages partagés.

⁷ Independent Accountability Mechanisms' Network : <http://independentaccountabilitymechanism.net/>