

Premier rapport d'activité
Dispositif de gestion des réclamations environnementales et sociales
Mai 2017 - Décembre 2018

Sommaire

1. Introduction.....	2
a. Création du Dispositif	2
b. Pilotage et supervision	2
c. Fonctionnement de la phase pilote.....	2
2. Réclamations reçues.....	3
a. Rappel du périmètre.....	3
b. Panorama général.....	3
c. Focus : réclamations non enregistrées.....	4
d. Réclamations selon leurs auteurs.....	4
e. Réclamations par pays.....	5
f. Réclamations transmises par les services opérationnels	5
3. Traitement des réclamations	5
a. Facilitation des réclamations non enregistrées.....	5
b. Réclamation sur un projet d'assainissement à Douala.....	6
c. Enseignements.....	7
4. Evolution du Dispositif.....	8
5. Autres activités du Dispositif	8
a. Sensibilisation interne	8
b. Coopération	8
c. Communication et concertation.....	8

1. Introduction

a. Création du Dispositif

L'AFD a mis en place en avril 2017, en application de sa stratégie de Responsabilité Sociétale (RSO), un Dispositif ouvert aux tiers permettant de déposer des réclamations environnementales et sociales (e&s).

Ce Dispositif renforce la transparence et la redevabilité de l'Agence sur ses activités et s'inscrit dans un dialogue approfondi avec ses partenaires dont la société civile, les parlementaires et les agences de notation extra-financière.

Le Dispositif vise à assurer un traitement indépendant des réclamations adressées à l'AFD par une ou plusieurs personnes physiques ou morales. Ces réclamations doivent porter sur les incidences e&s d'un projet réalisé dans les Etats étrangers, financé par l'AFD et entrant dans le champ d'application de sa démarche de maîtrise des risques e&s.

De nature extra-judiciaire, le Dispositif promeut une approche constructive, fondée sur la recherche de solutions amiables.

Il offre deux types de traitement des réclamations, la conciliation et 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'Agence 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.

Proparco, la filiale du Groupe AFD dédiée au secteur privé, a rejoint début 2019 un mécanisme de gestion des réclamations similaire mis en place par ses homologues DEG et FMO, avec lesquels elle cofinance régulièrement des projets. Des règles de répartition et de coopération sont en cours de définition entre les Dispositifs de l'AFD et de Proparco en vue d'éventuelles réclamations sur des projets cofinancés.

b. Pilotage et supervision

Le pilotage du Dispositif est assuré par son Secrétariat (ci-après « le Secrétariat »), logé au sein de la Direction exécutive de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication (SPC), et sa supervision, par le Conseiller à l'éthique.

c. Fonctionnement de la phase pilote

Pour tester et consolider son fonctionnement, le Dispositif a démarré son activité par une phase pilote de mai 2017 à décembre 2018, qui fait l'objet du présent rapport.

Sur cette période, un Panel de trois experts indépendants, recrutés sur appel d'offres et reconnus pour leurs compétences en matière environnementale et sociale, de médiation et d'audit e&s, a joué un rôle central dans le traitement des réclamations.

Le Directeur général de l'AFD a officialisé en avril 2017 le lancement du Dispositif, par la signature d'une note d'information destinée à l'ensemble des partenaires de l'AFD et diffusée localement par les agences de l'AFD.

Une nouvelle clause relative au Dispositif a été intégrée dans les conventions-type de financement. Cette clause donne valeur contractuelle à son règlement, et prévoit l'autorisation expresse du bénéficiaire du financement de communiquer aux experts l'ensemble des documents du projet relatifs aux questions e&s, nécessaires au traitement d'une réclamation.

Une messagerie dédiée ainsi qu'une page sur le site internet de l'AFD ont été créées. Elles permettent de déposer une réclamation soit par l'envoi d'un courriel, soit par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne. L'ensemble des outils de communication du Dispositif est disponible en français et en anglais.

2. Réclamations reçues

Entre mai 2017 et décembre 2018, dix réclamations ont été adressées au Secrétariat du Dispositif et quatre autres ont été transmises au Secrétariat par l'intermédiaire des services opérationnels de l'AFD.

a. Rappel du périmètre

Le règlement du Dispositif, en ligne sur le site de l'AFD, prévoit que toute personne affectée par un préjudice environnemental ou 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 introduit 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 Etat étranger, hors projets ONG¹ ;
- porter sur un préjudice e&s ;
- décrire les efforts déployés au préalable pour résoudre le différend avec le bénéficiaire du financement.

b. Panorama général

	2017	2018	Total
Réclamations adressées au Dispositif	2	8	10
Enregistrées	1	0	1
non enregistrées	1	8	9
Réclamations transmises par les services opérationnels, non enregistrées (cf 2.f)	1	3	4

Fig 1. Panorama des réclamations reçues

¹ Les projets initiés par les ONG n'appliquant pas la démarche de maîtrise des risques e&s de l'AFD, ils ne sont pas éligibles au Dispositif.

c. Focus : réclamations non enregistrées

Parmi les dix réclamations reçues, neuf n'ont pas été enregistrées.

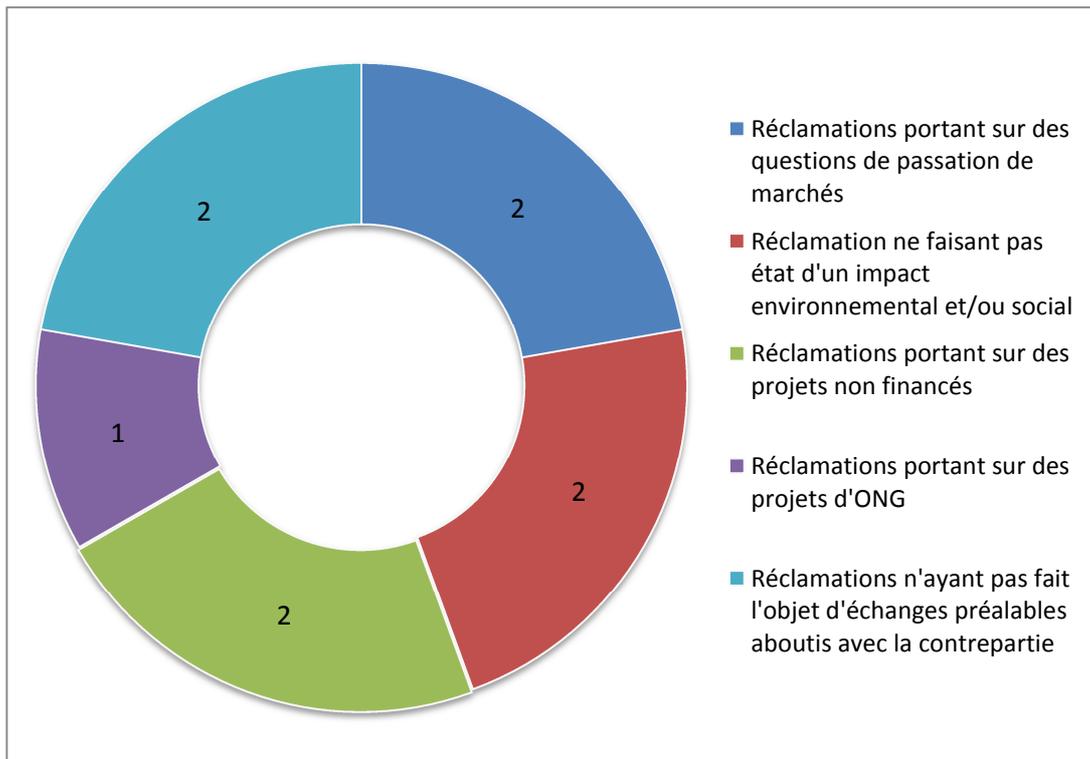


Fig 2. Répartition des réclamations non enregistrées selon le motif

d. Réclamations selon leurs auteurs

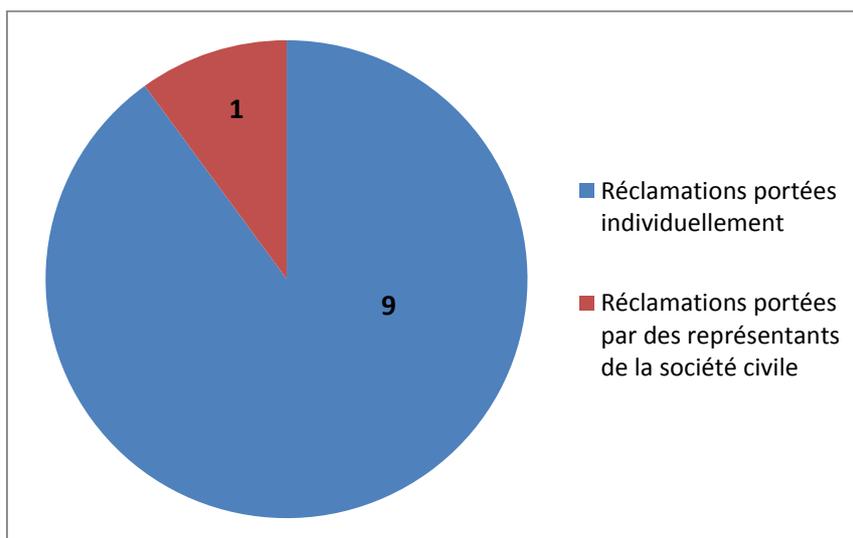


Fig 3. Répartition des réclamations reçues selon leurs auteurs

e. Réclamations par pays

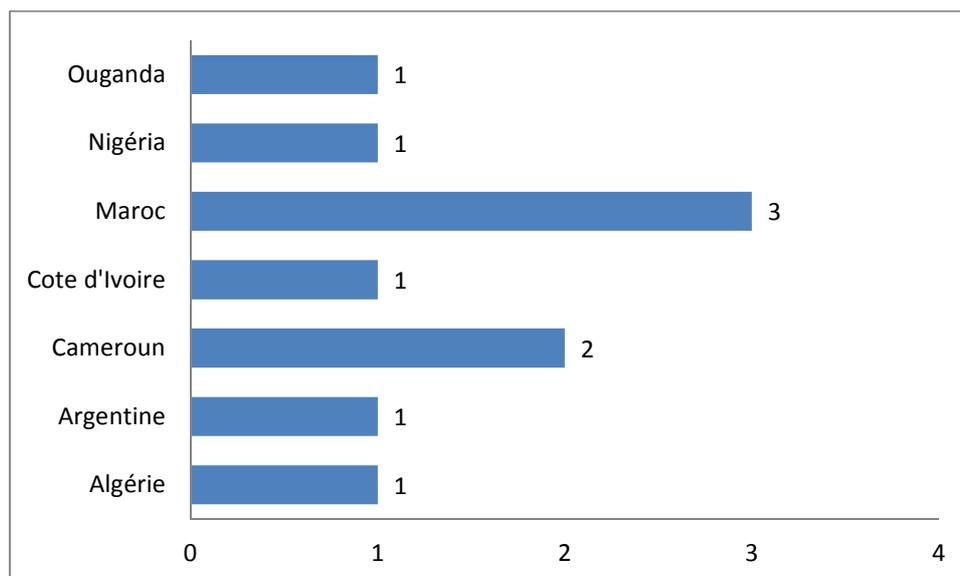


Fig 4. Répartition des réclamations reçues par pays

f. Réclamations transmises par les services opérationnels

Sur la période considérée, quatre réclamations ont été transmises par les services opérationnels de l'AFD, au siège ou dans le réseau, sans être, à l'origine, spécifiquement adressées au Dispositif.

Un cas en Egypte soulevait des questions de droit du travail dépendant directement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le partenaire en cofinancement, qui a traité la réclamation.

Pour les trois autres réclamations, deux dans les territoires palestiniens et une au Sénégal, les agences locales de l'AFD et le Secrétariat ont facilité l'échange d'informations et le dialogue naissant entre les auteurs des réclamations et les bénéficiaires des financements de l'AFD. Le résultat de ces échanges est suivi par le Secrétariat jusqu'à résolution du différend.

3. Traitement des réclamations

a. Facilitation des réclamations non enregistrées

Bien que non enregistrées formellement, neuf réclamations ont fait l'objet d'un travail d'information, de facilitation et de suivi qui, dans la plupart des cas, a démontré la capacité d'influence positive de l'AFD et de désamorçage des différends.

Parmi les neuf réclamations non enregistrées, deux cas portant sur des questions de passation de marché, non éligibles, ont été transmis pour traitement à l'équipe compétente de l'AFD (DOE/GPS/APM).

Deux autres cas, en Argentine et au Maroc, portaient sur des projets non financés. Dans le premier cas, un échange entre l'auteur de la réclamation et la représentation de l'AFD en Argentine a permis de confirmer l'absence d'intervention de l'AFD dans le secteur routier de ce pays visé par la réclamation. Au Maroc, l'intervention du Dispositif et de l'équipe projet a permis de faciliter le dialogue entre l'association

représentant les auteurs de la réclamation et le partenaire de l'AFD sur un projet d'assainissement en préparation. L'évolution de ce dialogue est suivie par le Secrétariat dans la perspective d'un financement éventuel du projet.

Une réclamation au Maroc ne présentait pas d'impact e&s et aucune précision n'a été apportée après demande du Secrétariat. Pour une autre réclamation, au Nigéria, le bénéficiaire du financement de l'AFD s'est engagé, au cours des discussions avec l'auteur de la réclamation, à revoir le tracé de l'infrastructure électrique en projet pour ne plus affecter le terrain de ce dernier. L'évolution de la situation est suivie par le Secrétariat.

Une réclamation en provenance d'Algérie portait sur un projet initié par une ONG française, non éligible au Dispositif². Le Secrétariat a néanmoins facilité un échange d'informations entre les acteurs du projet.

Pour une réclamation, au Maroc, le dialogue avec le bénéficiaire du financement, préalable requis pour l'enregistrement d'une réclamation, a pu être engagé avec l'aide de l'agence locale, ce qui a permis de résoudre le différend exposé dans la réclamation. Enfin, au Cameroun, une première réclamation en provenance n'avait d'abord pas été enregistrée pour ce motif. C'est lorsque le dialogue entre l'auteur de la réclamation et le bénéficiaire du financement s'est rompu qu'elle a été enregistrée puis traitée.

b. Réclamation sur un projet d'assainissement à Douala

Au Cameroun, la réclamation d'un particulier affecté par un projet de drainage pluvial a été enregistrée en septembre 2017, alors que les discussions qu'il avait engagées avec la Communauté Urbaine de Douala (CUD) n'avaient pu aboutir. La réclamation portait sur le niveau d'indemnisation accordé en compensation des préjudices subis par ce citoyen.

La réclamation a été jugée éligible par le panel d'experts qui a recommandé la mise en œuvre d'une aide à la résolution du différend et la réalisation d'un audit de conformité.

Un accord a ainsi pu être signé entre la CUD et l'auteur de la réclamation en janvier 2018, au terme d'une mission de médiation conduite par le panel d'experts. Ses dispositions prévoient :

- La remise, par le requérant, de son titre foncier original à la Commission d'indemnisation et d'évaluation de la préfecture du Wouri et d'une requête de réévaluation de son indemnisation, de réédition d'un titre foncier et de régularisation des documents de construction ;
- L'appui par la CUD de cette requête auprès de la Commission préfectorale.

L'audit de conformité mené par le panel sur le projet a conclu en mai 2018 à une série de non-conformités de l'AFD à ses procédures e&s. Ces non-conformités concernent essentiellement le Plan d'Action de Réinstallation (PAR), obtenu après l'octroi du financement et dont la mise en œuvre n'est pas conforme aux standards internationaux adoptés par l'AFD³.

En 2015, la révision des procédures e&s de l'AFD a permis de corriger plusieurs des non-conformités relevées sur ce projet, octroyé en 2011. A titre d'exemple, la politique de maîtrise des risques e&s, adoptée en 2017, prévoit, comme le recommandent les experts dans le rapport d'audit, la participation et la consultation des personnes potentiellement affectées par le projet, et notamment les populations vulnérables, ainsi que l'examen des documents de gestion e&s avant la décision d'octroi.

² Cf 2.a Rappel du périmètre

³ Concernant notamment le niveau d'indemnisation des personnes affectées par le projet.

En réponse à l'audit, le plan d'actions validé par la Direction générale de l'AFD, puis mis en ligne, a mis en avant les éléments suivants :

- **Sur le projet en cours :**
 - o réalisation par l'AFD de deux missions de supervision du projet par an, et consultation régulière de la Préfecture du département du Wouri sur l'avancement des requêtes formulées par les personnes affectées par le projet ;
 - o réalisation par l'AFD d'une évaluation ex-post du projet, avec une attention particulière portée aux enjeux de réinstallation, et préparation des termes de référence et du marché de cette évaluation en amont pour un lancement dès l'achèvement des travaux.

- **Sur la qualité des projets financés au Cameroun et impliquant des réinstallations :**
 - o contribution de l'AFD au plaidoyer multi-bailleurs en faveur d'un changement de législation en matière de réinstallation au Cameroun, en lien notamment avec la Banque mondiale ; étude de la faisabilité d'affecter des ressources dédiées aux enjeux e&s au sein de la nouvelle direction régionale Afrique centrale de l'AFD ;
 - o encouragement de l'AFD auprès de son partenaire à publier tout décret d'indemnisation en amont de la mobilisation de l'entreprise pour le chantier concerné, dans une logique d'efficacité et d'équité de traitement des personnes affectées par le projet, et d'avancement du chantier.

- **Sur les financements futurs de l'AFD pour des projets impliquant des réinstallations :**
 - o analyse approfondie par l'AFD de la réglementation locale applicable en matière de réinstallation, des capacités institutionnelles et opérationnelles de ses partenaires à mettre en œuvre des réinstallations conformes aux standards de l'Agence. Le cas échéant, mobilisation d'une assistance technique le plus en amont possible ;
 - o en application de ses procédures e&s, obtention, avant la décision d'octroi du financement, d'un Cadre de Politique de Réinstallation (CPR) ;
 - o révision par l'AFD des conventions de financement types afin d'y préciser les normes applicables aux projets qu'elle finance en matière de réinstallation ;
 - o intégration dans les plans d'engagements e&s (PEES) que prévoient ses procédures, de l'obligation pour le maître d'ouvrage de financer le suivi de la mise en œuvre du processus de réinstallation par une tierce partie indépendante.

Le travail mené sur cette réclamation a été facilité par une coopération de qualité entre l'ensemble des parties prenantes : experts, CUD, auteur de la réclamation, équipe projet et agence locale.

Suite à l'accord de médiation et à l'audit, la mise en œuvre des engagements pris par chacun des acteurs fait l'objet d'un suivi par le Secrétariat.

c. Enseignements

Une grande diversité d'échelles, de degrés de dialogue mais aussi de projets concernés ressort des réclamations reçues par le Secrétariat au cours de cette phase pilote.

L'ensemble des cas rencontrés démontre que la force du Dispositif repose sur son approche positive, parfois informelle, fondée sur la recherche de solutions amiables. Cette approche offre en effet un cadre de concertation, permet une progression vers plus de transparence et de redevabilité, protège la réputation des bénéficiaires de financement et de l'AFD, et accroît le niveau collectif de vigilance sur la maîtrise des risques e&s.

Pour prendre en compte cette diversité mais aussi anticiper des réclamations en plus grand nombre, un fonctionnement à la fois plus graduel et structuré a été recherché pour la nouvelle période d'activité.

4. Evolution du Dispositif

A l'issue d'un travail interne transversal s'appuyant sur les enseignements de la période 2017-2018, la Direction générale de l'AFD a approuvé plusieurs évolutions du Dispositif à compter de 2019.

Ces évolutions visent à renforcer la réactivité de l'action tout en apportant des garanties en termes de transparence et d'indépendance :

- la constitution, suite à un appel d'offres, d'un vivier d'experts indépendants, mobilisables à titre individuel, en lieu et place du panel collégial opérant pendant la phase pilote ;
- l'instruction, par le Secrétariat et/ou par un expert du vivier, de l'éligibilité des réclamations, soumise à la validation d'un comité d'éligibilité interne composé de services indépendants de la Direction des opérations et supervisé par le conseiller à l'éthique ;
- la mobilisation de la médiatrice interne pour les missions de conciliation. Dans le respect de l'indépendance et de la neutralité de sa fonction, la médiatrice détermine si son intervention est possible, après étude de la réclamation, et s'il y a lieu, mobilise un expert du vivier.

La fonction d'audit de conformité, qui interroge l'AFD en premier lieu, continue d'être systématiquement assurée par des experts extérieurs.

Ces évolutions prennent effet au premier semestre 2019, après contractualisation avec un vivier de neuf experts indépendants, sous la forme d'accords-cadres, information du Conseil d'Administration (25 octobre 2018), consultation du Conseil Social et Economique de l'AFD (21 février 2019) et révision du règlement et des procédures du Dispositif (Comité de modification des procédures du 14 mars 2019).

5. Autres activités du Dispositif

a. Sensibilisation interne

Un important travail de sensibilisation interne est mené par le Secrétariat depuis 2017. Il a pour objectif de former les agents aux changements opérationnels induits par l'existence du Dispositif, tout en les sensibilisant à ses impacts positifs en matière de vigilance, de transparence, de redevabilité et de réputation de l'AFD.

Le Secrétariat accompagne les agences et les équipes projet dans la négociation avec les bénéficiaires des concours de l'AFD, de la clause relative au traitement des réclamations dans les conventions de financement. Depuis 2017, il a ainsi été saisi environ quarante fois par les équipes opérationnelles pour un appui sur des projets particuliers. En parallèle, une dizaine de projets sensibles fait l'objet d'une veille régulière, en anticipation d'éventuelles réclamations.

b. Coopération

En 2017, l'AFD est devenue membre du réseau IAMnet, *Independent Accountability Mechanisms network*, qui facilite la coopération et l'échange d'expériences entre les mécanismes de gestion des réclamations d'une vingtaine de bailleurs de fonds internationaux.

c. Communication et concertation

Le Dispositif a également été présenté aux parties prenantes externes de l'AFD, à l'occasion de plusieurs événements français et internationaux (réunion avec les OSC françaises en juillet 2017, webinaire RSE-PED avec des OSC et entreprises africaines en mars 2018 et réunion avec des OSC internationales en avril 2018 entre autres).