Rapport d'activité 2019

Dispositif de réclamations environnementales et sociales

Sommaire

1. Introduction 2
   a. Contexte du Dispositif 2
   b. Pilotage et supervision 2
   c. Un fonctionnement renouvelé en 2019 2
2. Réclamations reçues 3
   a. Rappel du périmètre 3
   b. Panorama général 3
   c. Réclamations par pays 3
3. Réclamations en cours de traitement 6
   a. Pune, Inde 6
   b. Dakar, Sénégal 6
   c. Zenata, Maroc 6
4. Réclamations clôturées ou en cours de suivi 7
   a. Réclamations clôturées 7
   b. Réclamation en cours de suivi à Douala, Cameroun 7
   c. Réclamation en cours de suivi au Sud-Kivu, RDC 8
5. Enseignements et perspectives 9
   a. Premiers résultats et enjeux 9
   b. Vers un nouveau vivier d'experts et une évaluation 10

1. Introduction

a. Contexte du Dispositif

Le Dispositif de réclamations environnementales et sociales (E&S) de l'AFD[1] (ci-après « le Dispositif ») est un dispositif 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.

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'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.

Deux ans après sa création, le Dispositif a vu son activité croître en 2019. Douze nouvelles réclamations ont été reçues sur l'année, dont quatre sont en traitement et une en suivi. La mise en œuvre du plan d'action et de l'accord de médiation issus de la première réclamation, reçue en 2017, reste également suivie par le Secrétariat. L'ensemble des réclamations reçues en 2018 ont, pour leur part, été clôturées.

Proparco, la filiale du Groupe AFD dédiée au secteur privé, a rejoint début 2019 un mécanisme de réclamations similaire créé par ses homologues DEG (Allemagne) et FMO (Pays-Bas), avec lesquels elle cofinance régulièrement des projets. Les Dispositifs de l'AFD et de Proparco travaillent en étroite coopération.

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 le Conseiller à l'éthique, rattaché à la Direction générale de l'Agence.

c. Un fonctionnement renouvelé en 2019

A la suite d'une phase pilote en 2017 et en 2018, le Dispositif a adopté, en 2019, un fonctionnement plus souple et graduel, visant une réactivité accrue et une capacité à traiter un plus grand nombre de réclamations.

Un 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.

Deux autres nouveautés dans le fonctionnement : i) l'étude d'éligibilité d'une réclamation est discutée et validée par un comité d'éligibilité interne, composé de services indépendants de la Direction des opérations et supervisé par le conseiller à l'éthique ; ii) la médiatrice interne de l'AFD est mobilisée 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, et s'il y a lieu, mobilise un expert du vivier.

Enfin, la clause relative au traitement des réclamations est devenue obligatoire dans les conventions de financement que l'AFD signe avec ses partenaires, assurant au Dispositif un caractère contractuel.

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

2. Réclamations reçues

En 2019, le Dispositif a reçu douze réclamations.

a. Rappel du périmètre

Le règlement du Dispositif, en ligne sur le site de l'AFD, prévoit que toute personne affectée par un préjudice E&S 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 ONG[2] ;
- porter sur un préjudice E&S ;
- décrire les efforts déployés au préalable pour résoudre le différend avec le bénéficiaire du financement.

b. Panorama général

Année	Reçues	Clôturées	En traitement	En suivi
2017	2	1	0	1
2018	8	8	0	0
2019	12	7	4	1
Total	22	16	4	2

Fig 1. Panorama des réclamations reçues

c. Réclamations par pays

En 2019, les réclamations proviennent de dix pays différents, et depuis 2017, un total de seize pays répartis sur trois continents. Les réclamations reçues depuis l'origine couvrent un échantillonnage varié de la zone d'intervention et des secteurs d'activité de l'AFD.

[2] 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.

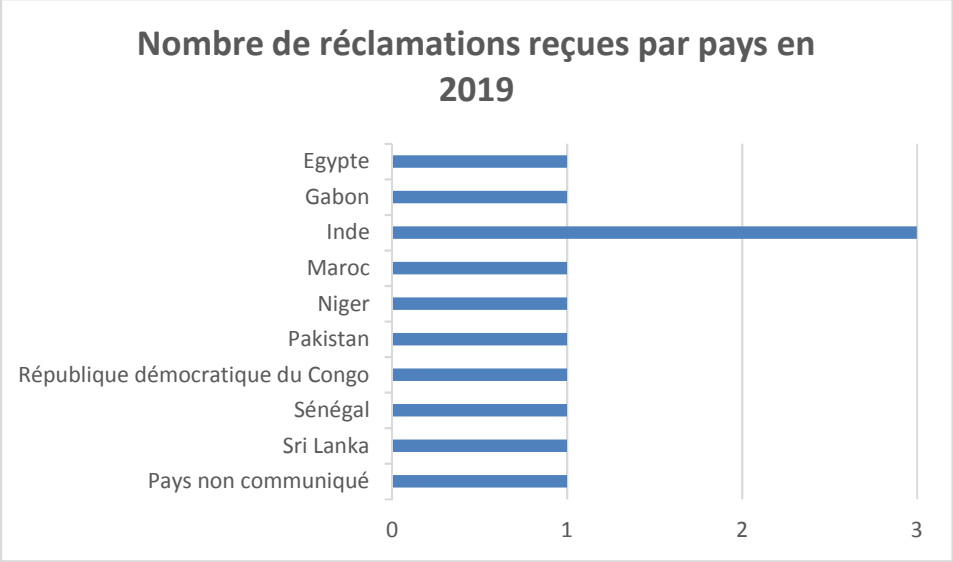

Fig. 2 Nombre de réclamations reçues par pays en 2019

Fig. 3 Nombre de réclamations reçues par pays depuis 2017

d. Réclamations selon leurs auteurs

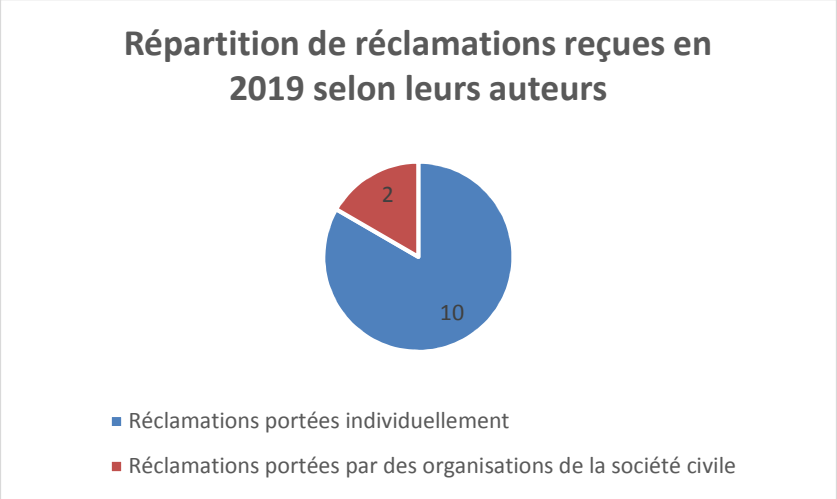

Fig. 4 Nombre de réclamations reçues en 2019 selon leurs auteurs

Fig. 5 Nombre de réclamations reçues depuis 2017 selon leurs auteurs

e. Réclamations non enregistrées selon le motif

Parmi les douze réclamations reçues en 2019, huit n'ont pas été enregistrées. Le graphique ci-après reprend les motifs conduisant à leur rejet.

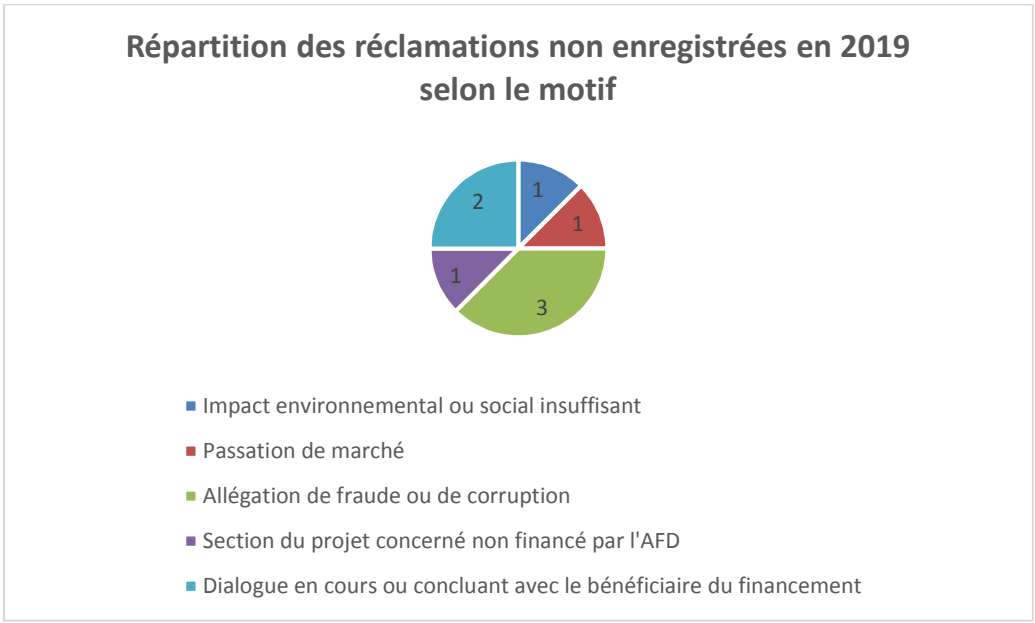

Fig. 6 Répartition des réclamations non enregistrées en 2019 selon le motif

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

3. Réclamations en cours de traitement

a. Pune, Inde

Un collectif de citoyens, les « *Amis du sanctuaire des oiseaux du Dr Salim Ali* », d'un côté, et un citoyen, de l'autre, ont chacun saisi le Dispositif pour contester le changement de tracé du projet de métro de la ville de Pune. Le tracé, modifié suite à une nouvelle règlementation sur les bâtiments historiques, traverse une zone naturelle, abritant de nombreuses espèces d'oiseaux et d'arbres selon les requérants.

Les étapes d'enregistrement et d'éligibilité de ces réclamations se sont étalées sur l'année, dans l'attente de la décision des autorités locales sur le nouveau tracé - en définitive validé par la Haute Cour judiciaire de Bombay - et l'actualisation subséquente des études d'impacts E&S.

La procédure judiciaire initiée par l'un des requérants a rendu les réclamations inéligibles à une conciliation. Fin 2019, l'experte externe actualisait l'étude d'éligibilité avec des éléments liés à un risque d'inondation soulevés en cours d'année, en vue de déterminer l'éligibilité des réclamations à un audit de conformité. Ce cas, évolutif, a donné lieu à de nombreux échanges avec l'équipe projet de l'AFD mais aussi avec les requérants et la maitrise d'ouvrage.

b. Dakar, Sénégal

Le « *Collectif national des impactés du TER* » et l'ONG *« Lumière Synergie pour le Développement* » ont déposé une réclamation sur le 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 réclamation a fait l'objet d'une mission d'éligibilité menée sur site par une experte externe conjointement avec le mécanisme indépendant d'inspection de la Banque africaine de développement (BAfD), également destinataire de la réclamation. 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 faciliter la conciliation, conjointement avec le Dispositif de la BAfD. L'exercice démarre début 2020, et sera suivi de l'audit de conformité, réalisé par un expert indépendant.

c. 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 des démarches engagées localement est en cours. Elle déterminera l'enregistrement ou non de la réclamation.

4. Réclamations clôturées ou en cours de suivi

a. Réclamations clôturées

Sept réclamations ont été clôturées après réorientation soit vers les services compétents de l'AFD en charge de la passation de marché, des risques de fraude ou de corruption, soit vers le bailleur compétent, ou après facilitation d'une solution amiable avec la maitrise d'ouvrage.

A plusieurs reprises, la mobilisation du Dispositif a entrainé une reprise du dialogue entre partenaires et facilité des solutions amiables avant même le déploiement d'une conciliation ou d'un audit de conformité. Pour un projet d'assainissement au Sri Lanka par exemple, la maitrise d'ouvrage a reconsidéré l'implantation d'un centre de traitement des eaux usées, entrainant ainsi la clôture de la réclamation déposée par un collectif de riverains avant même la réalisation d'une étude d'éligibilité.

b. Réclamation en cours de suivi à 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'évaluation[3].

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 2019, le travail de vérification et d'évaluation des requêtes restantes n'est pas finalisé. L'AFD a réalisé deux missions de supervision, en décembre 2018 puis en juin 2019, ainsi que des points d'étape avec la Préfecture en janvier et novembre derniers, insistant sur la mobilisation de moyens appropriés pour faire aboutir les derniers cas nécessitant vérification. Ces dernières mesures permettront l'élaboration d'un procès-verbal de la Commission, en vue d'un décret additionnel d'indemnisation par les services de l'Etat, suite au décret publié en décembre 2016.

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.

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

L'AFD encouragera, lorsque le cas se présentera, la publication de tout décret d'indemnisation en amont de la mobilisation d'une entreprise pour le chantier concerné. Le portefeuille de projets en cours d'instruction ou à venir au Cameroun n'implique cependant pas de décret d'indemnisation à ce stade.

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

L'AFD exige une analyse approfondie de la règlementation locale applicable en matière de réinstallation, ainsi que des capacités de ses partenaires en ce domaine. A ce titre, l'Agence a financé à plusieurs reprises en 2019 des appuis à des maitrises d'œuvre ou à des unités de gestion de projet pour finaliser et mettre en œuvre des PAR.

En dialogue avec ses partenaires et d'autres bailleurs, l'AFD encourage l'évolution des cadres règlementaires nationaux en matière de réinstallation, comme c'est par exemple le cas avec l'Etat ougandais et la KfW (allemande) à l'occasion d'un projet en cours de cofinancement.

En accord avec sa politique de maitrise 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 2018 par exemple, des réinstallations ont pu être évitées dans trois projets : un projet de drainage à Pointe Noire, au Congo, un projet sur la rivière Nag en Inde, et un projet d'assainissement à Bangui en République centrafricaine. Lorsque des réinstallations ne peuvent être évitées et qu'un PAR n'est pas disponible avant la décision de financement par l'AFD, un cadre de politique de réinstallation est établi. Celui-ci définit les principes ainsi que le budget estimé du PAR et traduit l'accord des populations.

L'AFD a également mis en place en 2017 une Facilité de Préparation de Projet (FAPS) pour financer la préparation des projets mais aussi leur suivi par une tierce partie indépendante. Au Sénégal, cette facilité a, par exemple, été utilisée pour financer le suivi de la mise en œuvre du PAR du projet de TER à Dakar.

Enfin, l'AFD exerce sa vigilance à l'égard de la qualité des PAR et de leur conformité au calendrier fixé par ses procédures. Les décaissements prévus pour le projet de TER à Dakar ont par exemple été suspendus à plusieurs reprises suite au non-respect constaté dans la mise en œuvre du PAR. Autre exemple plus ancien, la dernière tranche de financement d'un projet de barrage hydroélectrique à Huoi Quang au Vietnam n'a pas été versée en raison du non-respect par le partenaire de l'AFD de ses engagements E&S.

c. Réclamation en cours de suivi au Sud-Kivu, RDC

En République Démocratique du Congo, une association environnementale locale a déposé une réclamation dénonçant un déboisement irrégulier sur le terrain forestier d'un projet de centre de formation, au Sud-Kivu. Au cours de l'étude d'éligibilité, l'Institut national de préparation professionnelle, maitrise d'ouvrage du projet, pourtant non responsable de ces coupes d'arbres, s'est engagée à un reboisement complet de la parcelle concernée.

La réclamation a été déclarée inéligible sous réserve de la réalisation de cet engagement. Lors d'une mission de supervision du projet en octobre 2019, l'équipe projet de l'AFD a constaté le reboisement, réalisé dans le cadre de la journée de l'environnement, sur l'ensemble de la parcelle affectée, ainsi que le départ de nouvelles pousses sur les souches des arbres abattus. Les risques d'érosion et d'éboulement, qui avaient motivé la réclamation, ont ainsi été maitrisés.

5. Enseignements et perspectives

a. Premiers résultats et enjeux

Information et communication

Le nombre de saisines et la diversité des pays représentés attestent d'une reconnaissance publique du Dispositif. Celui-ci est utilisé aussi bien par des locuteurs francophones qu'anglophones, disposant de profils variés.

Le Secrétariat communique sur le Dispositif auprès d'organisations de la société civile (OSC) lors d'événements ayant trait aux questions de redevabilité et de droits humains. En 2019 par exemple, le Dispositif a été présenté à une cinquantaine de représentants d'OSC africaines lors d'un séminaire organisé à Abidjan avec d'autres institutions financières.

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

Fonctionnement

Les outils proposés, médiation/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, début 2019, le fonctionnement de ce Dispositif.

Le traitement des premières réclamations a représenté une courbe d'apprentissage pour le Secrétariat comme pour les experts externes mobilisés. 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 entrainait une forte singularité dans l'analyse et le traitement des cas rencontrés.

Grâce à l'approche structurée et transparente que permet le Dispositif, 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. Plusieurs requérants ont ainsi exprimé leur satisfaction suite à ces solutions amiables trouvées en amont, grâce à l'échange d'informations facilité par le Secrétariat et les agences locales de l'AFD.

A contrario de ces résultats rapides, il ressort que lorsqu'une réclamation donne lieu à une médiation 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 du Dispositif, dont le stock de dossiers à traiter s'accroît progressivement.

Coopération et apprentissage institutionnel

Le traitement des réclamations implique pour le Secrétariat de nombreuses interactions entre l'interne et l'externe, et a bénéficié d'une coopération de qualité avec les services opérationnels de l'AFD.

Avec vingt-cinq sessions d'information et d'échanges depuis 2017, 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 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.

Les premiers exercices d'audit et de médiation ont entrainé des débats et des échanges d'expériences au sein des équipes projet, renforçant l'attention accordée à la maitrise des risques environnementaux et sociaux des projets financés.

Approche Groupe

Proparco, filiale de l'AFD dédiée au secteur privée, a donc rejoint le mécanisme de réclamations conjoint de DEG et de FMO en 2019. Une approche Groupe a été définie, assurant une coopération régulière entre les deux Dispositifs du groupe AFD et un *modus operandi* concerté en cas de réclamation concernant un financement conjoint.

Collaboration entre bailleurs

Plusieurs réclamations de 2019 ont porté sur des projets cofinancés, en particulier avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque africaine de développement (BAfD). A chaque fois, les Dispositifs concernés ont recherché la meilleure coopération possible, en ligne avec les principes du réseau IAMnet auquel adhère le Dispositif de l'AFD[4]. Par exemple, pour la réclamation relative au TER à Dakar, les Dispositifs de l'AFD et de la BAfD se sont engagés dans un traitement conjoint, avec en 2019 une première mission commune sur site. 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.

En 2019, le Secrétariat du Dispositif a contribué au séminaire annuel du réseau IAMnet, réunissant une vingtaine de mécanisme de plaintes d'institutions financières bilatérales, régionales et multilatérales. Y ont notamment été débattus le recours aux dispositifs de réclamations dans les pays fragiles, l'impact de la décision de la Cour suprême des Etats-Unis dans l'affaire Jam vs IFC, l'évolution des dispositifs de réclamations à la lumière de revues récentes, les systèmes de gestion électronique et la communication auprès des populations affectées.

b. Vers un nouveau vivier d'experts et une évaluation

L'accord-cadre permettant la mobilisation d'experts individuels à différentes étapes du traitement d'une réclamation offre un fonctionnement souple et satisfaisant, à la fois adapté au profil du Dispositif et au nombre potentiellement croissant de réclamations. L'accord actuel arrivant à échéance en décembre 2020, un appel d'offres sera préparé et publié sur des bases similaires au deuxième semestre 2020 pour assurer une continuité de service.

En 2020 sera également étudiée l'opportunité d'une évaluation du Dispositif pour réalisation en 2021. Le nombre de banques de développement bilatérales disposant d'un Dispositif de réclamations étant peu élevé, les échanges d'expériences entre partenaires de nature et d'envergure comparables restent limités. Une évaluation de ces premières années d'activité serait riche d'enseignements, permettant de mieux identifier la valeur ajoutée d'un tel Dispositif et de calibrer son fonctionnement.

[4] *Independent Accountability Mechanisms' Network* : http://independentaccountabilitymechanism.net/