

Proposition de contrôle de l'application des directives et de processus résolution des griefs Foire Aux Questions

1. Le PNUD est-il en fin de compte responsable de la conformité des projets aux directives alors que, dans la plupart des cas, ce sont d'autres parties, souvent des gouvernements, qui mènent les activités, le PNUD ne jouant qu'un rôle administratif ou de soutien technique ?

Le rôle du PNUD consiste à veiller à ce que ses politiques environnementales et sociales soient respectées dans les projets qui bénéficient de son soutien. Même là où le PNUD peut ne pas être responsable de la mise en œuvre d'un projet, ce dernier peut néanmoins être assujéti aux politiques du PNUD. Le PNUD assume la responsabilité de savoir si le projet applique les directives et de prendre des mesures permettant de garantir cette application.

2. Que devons-nous faire si le PNUD est mis en position de résoudre une plainte émanant d'une communauté ou d'un représentant de la société civile qui s'opposerait à son gouvernement (le client du PNUD) ?

Le règlement des litiges prévu par la procédure de résolution des griefs est toujours basé sur la participation volontaire de tous les intervenants. Si un gouvernement client est nécessaire à la résolution effective des griefs et ne souhaite pas participer à la procédure concernée, le processus ne pourra pas avancer et le PNUD devra clore la plainte.

3. Le PNUD propose principalement des prestations de conseil - et non pas de projets d'infrastructure à grande échelle - par conséquent pourquoi, après plus de 30 années de fonctionnement, avons-nous à présent besoin de ce type de mécanisme ?

La nature des activités du PNUD ainsi que le contexte politique dans lequel il intervient, évoluent de manière significative. Les gouvernements donateurs et les organisations de la société civile considèrent à présent que les politiques de sauvegarde environnementale et sociale et les mécanismes de recours qui les accompagnent, sont nécessaires aux processus de développement international. Depuis une quinzaine d'années, la plupart des banques multilatérales de développement et autres institutions financières disposent de mécanismes de recours comparables à ceux que propose le PNUD.

La nécessité d'un mécanisme de responsabilisation au sein du PNUD est particulièrement aiguë dans le contexte du financement climatique. Le rôle attendu du PNUD en matière de financement climatique est susceptible de s'étendre au-delà des prestations de conseil pour inclure un soutien plus direct à la mise en œuvre de projets. Le financement climatique est un environnement politique extrêmement controversé, où les performances du projet seront étroitement surveillées par les gouvernements donateurs et bénéficiaires, ainsi que par les organisations de la société civile. En effet, la participation future du PNUD au financement climatique dépend probablement en partie de l'élaboration d'un système crédible et solide de protection et de responsabilisation. Plus précisément,

- **Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF)¹**, auquel le PNUD est un Partenaire de livraison, exige que les partenaires aient un contrôle de l'application des

¹ Voir [site web du FCPE](#)

directives et un processus de résolution des griefs pour faire appliquer leurs politiques de sauvegarde environnementale et sociale ;²

- Le **Fonds pour l'environnement mondial (FEM)**, auquel le PNUD est un partenaire d'exécution, nécessitera que les agences d'exécution disposent d'un mécanisme garantissant l'application de leurs politiques de sauvegarde environnementale et sociale et d'un processus de résolution des griefs pour recevoir et répondre aux plaintes (ainsi que d'un mécanisme pour rendre compte de la manière dont sont traitées les plaintes) ;³
- Le **Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat (FVC)** s'accordera sur, et adoptera, des sauvegardes environnementales et sociales conformes aux meilleures pratiques, qui seront appliquées à tous les programmes et projets qu'il finance. Le Fonds appuiera également le renforcement des capacités dans les pays bénéficiaires, le cas échéant, afin de les aider à se conformer à ses sauvegardes environnementales et sociales ;⁴
- Les **parties prenantes et la société civile** sont très demandeuses d'une mise en place, par les agences de l'ONU, de mesures permettant d'assurer la protection et la prise de responsabilité.⁵

4. Qui a la responsabilité ultime d'assurer l'application des directives et de répondre aux griefs communautaires (par exemple, le Représentant résident, les bureaux régionaux, l'Administrateur ?)

Dans le cadre du contrôle de l'application des directives proposé, l'Administrateur du PNUD aura la responsabilité ultime de déterminer quelles mesures sont nécessaires pour rétablir l'application des directives par les projets, en fonction des conclusions du contrôle correspondant. Dans le cadre de ce rôle de prise de décision, l'Administrateur aurait la possibilité de tenir les autres collaborateurs responsables de la non-application des directives, mais le principal objectif du mécanisme de contrôle de l'application des directives n'est pas d'invoquer la responsabilité de certaines personnes en particulier, mais d'œuvrer en faveur d'améliorations systémiques de la performance sur le plan social et environnemental des projets soutenus par le PNUD.

Dans le cadre de la proposition, la principale responsabilité du PNUD, qui consiste à veiller qu'il existe un processus efficace de résolution des griefs à disposition des personnes affectées par le projet, reposera sur les épaules du Représentant résident, qui déléguera probablement ce rôle à un « agent des griefs » au sein du bureau de pays. L'objectif du processus de résolution des griefs est de proposer aux communautés affectées par le projet une occasion de faire entendre et traiter leurs préoccupations de manière juste et ouverte. Le processus de résolution des griefs du PNUD doit être proposé à titre de complément des processus de résolution des griefs en place au niveau de chaque projet. Le succès de tout effort de règlement de litiges dans le cadre du processus de résolution des griefs du PNUD dépendra de la participation volontaire de toutes les parties prenantes.

5. Quelle est la différence entre le contrôle de l'application des directives et le processus de règlement des griefs ?

Tant le contrôle de l'application des directives que le processus de résolution des griefs sont destinés à améliorer la performance sur le plan social et environnemental des projets du PNUD et tous deux offrent la possibilité aux populations affectées par un projet soutenu par le PNUD de faire entendre leurs

² Voir [FCPF Approche commune des sauvegardes environnementales et sociales pour les Partenaires de livraison multiples](#)

³ Voir [Normes minimales du FEM sur les sauvegardes environnementales et sociales](#).

⁴ Voir [p. 11 du projet de décision -/CP.17 – Fonds vert pour le climat - Rapport du comité transitionnel](#).

⁵ Voir [courrier des organisations de la société civile à l'Administrateur du PNUD, 14 octobre 2011](#).

préoccupation à son sujet. Les objectifs et les méthodologies du contrôle de l'application des directives et du processus de résolution des griefs diffèrent cependant.

Le contrôle de l'application des directives veille à ce que l'institution soit en conformité avec ses propres politiques et procédures environnementales et sociales à travers des enquêtes et des comptes-rendus sur les éventuelles violations. L'enquête prend généralement la forme d'un examen de tous les documents, d'entrevues avec le requérant, le personnel concerné et la direction, et d'une visite dans la région. Le processus est relativement formel, le personnel et les requérants ayant des opportunités spécifiques d'y participer. Le contrôle d'application des directives culmine dans un rapport contenant des conclusions (et éventuellement des recommandations quant à la manière dont l'application des directives par le projet devra être rétablie) qui peut servir de base à une décision prise par l'Administrateur.

Dans le processus de résolution des griefs, les préoccupations des personnes affectées par le projet sont traitées avec flexibilité afin de réagir aux problèmes et de les résoudre sur le terrain. Les plaintes déposées auprès du processus de résolution des griefs seront généralement évaluées pour déterminer le type de processus de résolution des litiges les plus apte à solutionner les problèmes soulevés. Les requérants, les promoteurs du projet et les autres parties prenantes participent au processus de manière volontaire dans le but de parvenir à un accord par la médiation ou la négociation. Ce processus se termine soit lorsqu'il est impossible de trouver une solution, auquel cas la plainte est formellement close, soit lorsqu'un accord est trouvé, auquel cas, sous réserve de l'accord des parties, il pourra être rendu public.

6. Quelles politiques sont couvertes par le contrôle de l'application des directives ?

Le processus de contrôle de l'application des directives a pour objet de couvrir tous les engagements environnementaux et sociaux pris par le PNUD dans ses politiques, y compris par exemple la procédure de sélection environnementale et sociale, introduite récemment, ainsi que les politiques sur les peuples autochtones, les questions d'égalité entre hommes et femmes, etc. Il peut également contrôler la conformité aux engagements de politique environnementale et sociale pris dans le cadre des accords entre partenaires.

7. Le PNUD sera-t-il vulnérable à la responsabilité juridique s'il est constaté qu'il n'a pas appliqué ses politiques ?

Le processus de contrôle de l'application des directives n'est pas une cour de justice, mais un processus interne qui ne saurait faire naître de cause d'action en justice contre l'institution. En outre, rien dans le processus de contrôle de l'application des directives ne saurait constituer une renonciation aux privilèges et aux immunités du PNUD. D'autres institutions internationales qui se sont penchées sur la question de la responsabilité ont conclu que les constats de non-application des directives nés d'un mécanisme de contrôle interne ne sauraient créer une nouvelle cause d'action en justice.

8. Pourquoi le contrôle de l'application des directives est-il placé à l'intérieur du Bureau de l'audit et des enquêtes ?

Le Bureau de l'audit et des enquêtes (OAI) offre un certain nombre d'avantages pour la prise en charge de la fonction de contrôle de l'application des directives. Tout d'abord, l'OAI a l'expérience des enquêtes visant à collecter, analyser et présenter l'information sous une forme qui appuie les recommandations et les décisions ultimes. Bon nombre de processus de l'OAI concernant l'admission, la gestion des données, la confidentialité et les enquêtes s'appliqueront directement aux enquêtes concernant l'application des directives à caractère social ou environnemental. L'OAI est indépendant du reste du personnel chargé du programme et du développement de projets au PNUD, et son directeur rapporte directement à l'Administrateur du PNUD. L'OAI possède actuellement une expertise et une expérience limitées

concernant les questions environnementales et sociales ; c'est la raison pour laquelle le contrôle de l'application des directives (bien que pris en charge par l'OAI) impliquera un nouveau recrutement de professionnels.

9. Qui peut déposer une plainte auprès du contrôle de l'application des directives ou du processus de résolution des griefs ?

Tant pour le contrôle de l'application des directives que pour le processus de résolution des griefs, tout individu ou groupe d'individus affecté ou potentiellement affecté par un projet soutenu par le PNUD, peut déposer une plainte. Pour le contrôle de l'application des directives, l'Administrateur du PNUD ou l'agent chargé du contrôle de l'application des directives, pourra entamer de sa propre initiative un contrôle de l'application des directives.

10. Que se passera-t-il s'il est constaté qu'un projet n'applique pas les directives ?

Des ébauches de tous les rapports d'application des directives sont remis au requérant et au personnel du programme pour commentaires avant d'être finalisées. S'il est constaté qu'un projet n'applique pas les directives, le rapport final et ses recommandations sont transmis à l'Administrateur en vue d'une décision à propos des mesures à prendre concernant le projet. L'Administrateur peut prendre différentes mesures à sa discrétion, y compris convenir que des modifications doivent être apportées à la démarche du PNUD concernant le projet ; refuser tout soutien supplémentaire au projet en attendant que soient prises les mesures nécessaires à l'application des politiques du PNUD ; ou arrêter tout paiement dans les cas où un projet porte atteinte aux personnes affectées et où son application des directives ne peut pas être rétablie ; ou, si l'Administrateur en décide ainsi et si les ressources le permettent, indemniser les personnes pour les dommages causés par le fait que le PNUD n'ait pas veillé au respect de ses politiques. Si l'on comprend que le non-respect des directives peut échapper au contrôle du PNUD, le mécanisme n'a pas pour objet d'identifier certains membres du personnel pour les critiquer du fait qu'ils ont constaté une non-application des directives.