

# **Programme des Nations Unies pour le développement**

Proposition de vérification de la conformité environnementale et sociale et des processus de règlement des griefs

---

## **DOCUMENT DE TRAVAIL, AVRIL 2012**

Veillez transmettre vos commentaires à : [jennifer.laughlin@undp.org](mailto:jennifer.laughlin@undp.org) avant le 18 juin 2012.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Glossaire des principaux termes</b>	<b>3</b>
<b>Note de synthèse</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>6</b>
<b>I. La nécessité d'un contrôle de l'application des directives et d'un processus de règlement des griefs au PNUD</b>	<b>6</b>
<b>II. L'expérience des mécanismes de responsabilisation dans d'autres institutions internationales</b>	<b>9</b>
<b>III. Éléments d'un processus de contrôle de l'application des directives</b>	<b>10</b>
A. Principes	10
B. Structure organisationnelle et personnel	12
C. Portée de la politique et exclusions	14
D. Qui peut déposer une plainte: Critères de recevabilité	14
E. Réception et gestion initiale des plaintes	15
F. Proposition de processus de contrôle de l'application des directives	16
G. Réactions et recours	19
H. Suivi et reporting	20
I. Divulgence de l'information	20
J. Fonction de conseil	20
<b>IV. Proposition de processus de règlement des griefs</b>	<b>21</b>
A. Principes du processus de règlement des griefs	22
B. Plusieurs voies pour accéder à un processus de règlement des griefs	22
C. Politique et directives au niveau entreprise sur le traitement des griefs	23
D. Rôles et responsabilités des bureaux de pays	25
E. Soutien d'un centre de support en matière de griefs	26
F. Suivi et contrôle des griefs et de leur résolution	26
<b>V. Questions relatives à la mise en oeuvre</b>	<b>26</b>
A. Implications en matière de coûts	26
B. Formation du personnel et renforcement des capacités	27
C. Conséquences juridiques	27
D. Arrangements provisoires, mise en oeuvre et évaluation	28
E. Sensibilisation	28
F. Implications pour la participation du PNUD aux futurs programmes de financement	29
G. Implications pour le système de sauvegarde de l'ONU dans son ensemble	30
H. Relation avec les autres mécanismes de responsabilisation	30
<b>VI. Recommandations et conclusions</b>	<b>30</b>
<b>Annexe I: Analyse comparative des mécanismes internationaux de responsabilisation</b>	<b>32</b>

## Glossaire des principaux termes

**Cadre de responsabilisation** –le cadre de responsabilisation existant du PNUD, qui s'applique à tous les niveaux du PNUD, à travers Planification & Direction stratégique, Politique & Programme, Résultats & Performance et Gestion des partenariats. Le cadre de responsabilisation existant comporte des éléments tels que l'Intendance, Valeurs & Culture, Gestion du risque, Assurance qualité, Apprentissage & Conduite du changement et Personnes. Les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs proposés ici viendraient compléter le cadre de responsabilisation existant en renforçant la responsabilisation du PNUD vis-à-vis des personnes affectées par les projets pour ce qui concerne les impacts environnementaux et sociaux.

**Mécanisme de responsabilisation** – ce terme a été généralement utilisé pour décrire à la fois les bureaux de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs des institutions financières internationales et des organismes de financement bilatéraux. Ce terme est également décrit dans le Fonds de préparation du Fonds de partenariat pour le carbone forestier, approche commune des sauvegardes environnementales et sociales pour les Partenaires de livraison multiples, en tant qu'équivalent du mécanisme de contrôle de l'application des directives tel que défini ci-dessous.<sup>1</sup> Pour éviter toute confusion avec le Cadre de responsabilisation existant du PNUD, nous tentons d'éviter le terme « mécanisme de responsabilisation » dans ce document.

**Contrôle de l'application des directives** – processus d'acceptation et de traitement des plaintes alléguant le non-respect des aspects environnementaux et sociaux des politiques et des procédures du PNUD de manière indépendante, transparente, équitable, accessible et efficace. Ce document propose que les structures existantes au sein du PNUD - à savoir le Bureau de l'audit et des enquêtes (« OAI ») - soient élargies pour comprendre un processus de contrôle de l'application des directives.

**Résolution des litiges** – le processus consensuel qui consiste à aborder un grief par la médiation, la conciliation, la facilitation, la négociation ou d'autres moyens semblables. La résolution des litiges concernant les opérations ou les programmes financés par le PNUD se fera à travers un processus de règlement des griefs établie énoncés ici.

**Processus de règlement des griefs** – cadre permettant de recevoir les plaintes et de veiller à ce qu'elles soient traitées par des processus efficaces de résolution des litiges. Le processus de règlement des griefs décrit dans ce document recevra les plaintes émanant de personnes ou de communautés affectées par les opérations du PNUD et emploiera différentes méthodes de résolution des litiges. Le PNUD donnera priorité au traitement des griefs au niveau des pays.

---

<sup>1</sup> D'après la note 12 du Fonds de préparation du Fonds de partenariat pour le carbone forestier, approche commune de sauvegardes environnementales et sociales pour les Partenaires de livraison multiples (9 juin 2011) : « Mécanisme de règlement des griefs' désigne le(s) mécanisme(s) établi(s) par le Pays ou par le [Partenaire de livraison] pour traiter les griefs des personnes alléguant un effet indésirable lié à la mise en œuvre de la subvention de préparation. 'Mécanisme des responsabilisation' désigne le mécanisme indépendant établi par le [Partenaire de livraison] pour traiter les plaintes selon lesquelles la non-application présumée, par le [Partenaire de livraison], de ses politiques et procédures ou de l'Approche commune a été ou pourrait être la cause directe de nuisances pour le(s) requérant(s). »

## Note de synthèse

Ce document présente une proposition au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour l'établissement :

- d'un **processus de contrôle de l'application des directives** en réponse aux plaintes selon lesquelles le PNUD ne respecterait pas les politiques environnementales et sociales en vigueur, y compris sa procédure de sélection environnementale et sociale ; et
- d'un **processus de règlement des griefs** qui garantit que les personnes et les communautés affectées par les projets du PNUD aient accès aux procédures de règlement des griefs appropriées pour entendre et traiter les litiges liés aux projets.

Le PNUD doit adopter de nouveaux processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs pour différentes raisons, notamment pour :

- Améliorer l'efficacité du développement du PNUD en assurant la conformité avec les éléments environnementaux et sociaux des politiques et procédures du PNUD, y compris sa procédure de sélection environnementale et sociale ;
- Permettre l'accès à des processus qui habilite et protègent les droits et intérêts des communautés locales et des groupes vulnérables et leur permettre de mieux s'exprimer et se faire entendre dans le processus de développement, notamment à la lumière de l'immunité des agences des Nations Unies ;
- Compléter les possibilités offertes pour la résolution des litiges au niveau des pays ou des projets ;
- Promouvoir une gestion axée sur les résultats et des programmes de qualité grâce aux processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs ;
- Permettre au PNUD de rivaliser efficacement à l'avenir pour le soutien des donateurs, notamment dans le contexte climatique ou dans des contextes présentant des problèmes tout aussi sensibles pour le développement durable ; et
- Compléter le cadre et la politique de responsabilisation actuels du PNUD afin d'encourager la transparence, la responsabilisation et l'efficacité de ses activités.

Après une évaluation des différentes options concernant la façon de mettre en œuvre les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs pour le PNUD, ce document propose l'approche suivante : création d'une fonction de contrôle de l'application des directives autonome au sein du Bureau de l'audit et des enquêtes (« OAI ») du PNUD, qui rapporte à l'Administrateur du PNUD, et développement d'un processus de règlement des griefs par l'adoption d'une politique et de lignes directrices d'entreprise, une délégation claire des responsabilités dans chaque bureau de pays, et un centre de support destiné à soutenir et à suivre les activités de résolution de litiges du PNUD dans les bureaux de pays. Cette approche tire parti des capacités actuelles du PNUD et constitue un moyen rentable de lancer des processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs, avec possibilité d'extension de périmètre à l'avenir.

L'OAI bénéficie d'antécédents, d'une expérience et de procédures efficace dans la conduite d'enquêtes d'établissement des faits, comparables à ce qui sera requis de la fonction de contrôle de l'application des directives. L'OAI ne possède pas actuellement d'expérience des questions environnementales et sociales de sorte que la fonction de contrôle de l'application des directives devra

être dotée d'un expert de haut niveau de la conformité environnementale et sociale. Des procédures opérationnelles distinctes devront être mises au point à partir des pratiques actuelles de l'OAI, tout en reflétant particulièrement l'orientation publique du contrôle de l'application des directives environnementales et sociales.

De même, le processus de règlement des griefs proposé tirerait parti des forces institutionnelles actuelles du PNUD, notamment de sa présence dans chacun des pays où il intervient. La proposition reflète également le fait que les procédures de règlement des griefs au niveau programme ou projet gérées par le pays d'accueil ou le promoteur du projet suffiront dans la plupart des cas. La responsabilité du PNUD de veiller à ce que les communautés affectées aient accès à un processus juste et efficace de règlement des griefs reposera principalement sur les épaules du Représentant résident ou de la personne désignée responsable des processus de règlement des griefs (la « Personne désignée par le bureau de pays »). Pour soutenir cette approche au niveau pays, le PNUD adoptera une politique et des lignes directrices d'entreprise intégrées dans les Politiques et procédures du programme et des opérations (PPPO) pour l'élaboration et la mise en œuvre des processus de règlement des litiges. Le PNUD proposera également un centre de support chargé de soutenir la mise en œuvre des processus efficaces de règlement des griefs, de former le personnel régional et national du PNUD à la résolution de litiges et de collecter, d'évaluer et de rendre compte des efforts du PNUD pour traiter les griefs entre les différents bureaux de pays.

Le document recommande les niveaux de dotation en personnel initiale suivants pour les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs :

- (1) Un Responsable de la conformité sénior, expert en contrôle de l'application des directives ;
- (2) Un professionnel pour la réception et l'évaluation des plaintes ;
- (3) Un expert en résolution de litiges au niveau entreprise pour soutenir le processus de règlement des griefs ;
- (4) Des consultants experts choisis pour aider à traiter certaines plaintes spécifiques concernant le contrôle de l'application des directives ou à gérer les processus de résolution de litiges dans certains cas particuliers.

Les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs seront pleinement évalués au plus tard trois ans après leur opérationnalisation pour garantir la satisfaction des besoins du PNUD et de ses parties prenantes. Pour répondre aux exigences du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale, dont le PNUD est un Partenaire de livraison, et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), dont le PNUD est un Partenaire d'exécution, et pour aider à développer la fonction permanente de contrôle de l'application des directives, le PNUD créera en 2012 un processus provisoire de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs. Les expériences acquises à travers la mise en œuvre du processus provisoire informeront la poursuite du développement et l'élargissement du périmètre d'un processus à l'échelle de l'entreprise.

Ce document de travail est destiné à susciter un débat au sein du PNUD et avec les partenaires et les parties prenantes qui peuvent faire apparaître des défis et des recommandations en développant les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs du PNUD.

## **Introduction**

Ce document propose des processus de contrôle de conformité environnementale et sociale et de règlement des griefs pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le processus de contrôle de l'application des directives en réponse aux plaintes selon lesquelles le PNUD ne respecterait pas ses propres politiques environnementales et sociales en vigueur, y compris sa procédure de sélection environnementale et sociale. Le processus de règlement des griefs garantit que les personnes et les communautés affectées par les projets du PNUD aient accès aux procédures de règlement des griefs appropriées pour entendre et traiter les litiges liés aux projets.

Les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs sont devenus un élément courant du processus de développement, du moins depuis la mise en place, en 1993, du panel de contrôle de l'application des directives de la Banque mondiale. Des processus semblables de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs ont été développés dans la plupart des institutions financières internationales et dans plusieurs organismes de financement bilatéraux.<sup>2</sup> Des processus de règlement des griefs ont également été mis en œuvre dans de nombreux projets pour donner aux parties prenantes locales un moyen de faire entendre leurs préoccupations. Bon nombre d'organismes internationaux, d'organisations de la société civile et de gouvernements pensent que ces processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs, combinés avec les politiques environnementales et sociales associées, sont essentiels pour assurer des résultats de développement efficaces sur le terrain.

L'émergence de politiques de sauvegarde environnementale et sociale reflète l'évolution générale des institutions de développement vers l'acceptation de l'objectif du développement durable, y compris la nécessité d'intégrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux dans les activités de développement et d'améliorer l'efficacité du développement à long terme en mettant l'accent et en préservant les intérêts des communautés affectées. Les cadres des politiques environnementales et sociales fixent des normes minimales pour la conception et la mise en œuvre de projets de développement, en particulier ceux qui posent des risques importants pour l'environnement ou les communautés vulnérables. Entre autres choses, les politiques de sauvegarde environnementale et sociale sont conçues pour éviter les impacts environnementaux déraisonnables, protéger les groupes vulnérables défavorisés (par exemple, à travers des politiques vis-à-vis des populations autochtones, de l'égalité entre hommes et femmes ou de la réinstallation forcée) et assurer la participation des parties prenantes locales (par exemple, l'accès aux politiques d'information et de consultation). Les politiques améliorent également la cohérence de la mise en œuvre des projets et établissent des normes de fond pour la gestion des activités des organisations internationales.

Avec la reconnaissance de la nécessité pour les politiques de sauvegarde environnementale et sociale vient la nécessité de veiller à ce que les politiques soient bien appliquées et que les communautés qui sont censées bénéficier des politiques aient leur mot à dire dans leur mise en œuvre. L'existence de l'immunité pour les institutions internationales plaide également en faveur de la création de mécanismes indépendants de responsabilisation pour les communautés locales affectées par les projets.

### **I. La nécessité d'un contrôle de l'application des directives et d'un processus de règlement des griefs au PNUD**

Un certain nombre de facteurs ont récemment convergé pour mettre en évidence l'importance pour le PNUD de développer un processus pour assurer qu'il respecte les politiques en vigueur et que les

---

<sup>2</sup> L'expérience de ces mécanismes est discutée dans la Section III, ci-dessous, et à l'Annexe 1.

individus et les communautés affectés par les projets du PNUD aient accès à des processus appropriés de règlement des griefs. L'actuel cadre de responsabilisation du PNUD permet une approche complète et efficace vis-à-vis de nombreux aspects de la responsabilisation, mais il ne fournit pas de moyen d'assurer le respect de la nouvelle politique et de la nouvelle procédure environnementales et sociales, ni ne propose de processus de règlement des griefs pour les personnes potentiellement lésées par les activités soutenues par le PNUD. Les fonctions et les processus abordés ici seraient conçus pour compléter le cadre de responsabilisation existant du PNUD.

La direction du PNUD<sup>3</sup> a approuvé l'introduction d'une procédure de sélection environnementale et sociale dans les PPPO du PNUD. La procédure de sélection a pour objet de déterminer si un projet doit faire l'objet d'une revue et d'une gestion environnementales et sociales supplémentaires. La procédure est en cours de déploiement.

La phase de vérification sur le terrain de la procédure de sélection a souligné la nécessité pour le PNUD de mettre en place un mécanisme de responsabilisation pour recevoir et traiter les griefs des personnes affectées par les projets soutenus par le PNUD. Bien que les directives actuelles exigent que des mécanismes de règlement des griefs au niveau projet soient établis pour les projets pouvant avoir de graves retombées environnementales et sociales, le processus de vérification sur le terrain a mis en évidence la nécessité d'établir un mécanisme à l'échelle de l'organisation. Un tel mécanisme serait un élément clé de la responsabilisation vis-à-vis de l'application des sauvegardes environnementales et sociales et renforcerait l'aptitude du PNUD à répondre aux besoins des personnes qu'il a pour vocation d'aider.

En outre, les meilleures pratiques mises en oeuvre par d'autres institutions suggèrent que les politiques de sauvegarde environnementale et sociale soient accompagnées par des mécanismes pour que les personnes affectées puissent exprimer leurs griefs et aient l'assurance que les politiques destinées à les protéger, soient respectées. Ces « mécanismes de responsabilisation » existent au sein du Groupe de la Banque mondiale, des quatre plus grandes banques régionales de développement, de la Banque européenne d'investissement et de quatre organismes bilatéraux de crédit à l'export et d'assurance. Ces mécanismes existants sont décrits dans la partie III ci-dessous et à l'Annexe I.

Le PNUD doit adopter de nouveaux processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs pour différentes raisons, notamment pour :

- Améliorer l'efficacité du développement du PNUD en assurant le respect des aspects environnementaux et sociaux des politiques et procédures du PNUD ;
- Permettre l'accès à des processus qui habilite et protègent les droits et intérêts des groupes vulnérables et leur permettre de mieux s'exprimer et se faire entendre dans le processus de développement du PNUD ;
- Compléter les possibilités offertes pour la résolution des litiges au niveau des pays ou des projets ;
- Promouvoir une gestion axée sur les résultats et des programmes de qualité grâce aux processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs ;
- Formuler des recommandations pour des améliorations systémiques ou à l'échelle des institutions en fonction des enseignements tirés dans certains cas spécifiques ;

---

<sup>3</sup> Approuvé lors de la réunion du 26 octobre 2011 des OPG.

- Compléter le cadre et la politique de responsabilisation actuels du PNUD afin d'encourager la transparence, la responsabilisation et l'efficacité de ses activités ;
- Permettre au PNUD de rivaliser efficacement à l'avenir pour le soutien des donateurs, notamment dans le contexte climatique ou dans des contextes présentant des problèmes tout aussi sensibles pour le développement durable ; et
- Refléter les meilleures pratiques d'autres institutions internationales de développement et compter parmi les premiers organismes à développer des mécanismes de responsabilisation au sein du système des Nations Unies.

La nécessité d'un tel mécanisme au PNUD est particulièrement aiguë dans le contexte du financement climatique. 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. Par sa nature, l'aide financière internationale dans le contexte climatique génère plus de risques institutionnels et à l'échelle des projets que bon nombre d'autres décisions d'assistance au développement. Ces préoccupations ont conduit à des exigences en matière de sauvegardes environnementales et sociales et de mécanismes de responsabilisation associés dans la conception d'initiatives émergentes de financement climatique. Plus précisément,

- Le **Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF)**<sup>4</sup>, auquel le PNUD est un partenaire d'exécution, exige que les partenaires aient un contrôle de l'application des directives et un processus de règlement des griefs pour faire appliquer leurs politiques de sauvegarde environnementale et sociale ;<sup>5</sup>
- 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 règlement des griefs pour recevoir et répondre aux plaintes (ainsi que d'un mécanisme pour rendre compte de la manière dont sont traitées les plaintes) ;<sup>6</sup>
- 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 ;<sup>7</sup>
- 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.<sup>8</sup>

À la lumière de la nécessité croissante pour le PNUD de développer un processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs, le PNUD a engagé deux consultants en avril 2011 pour apporter un surcroît d'expertise et de directives dans le cadre du développement de ces processus. Les consultants ont participé à des consultations initiales avec le personnel des unités clés au sein du PNUD en vue de préparer ce document de travail avec des options quant à la manière dont le PNUD pourrait établir un processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs, avec les implications correspondantes. L'ébauche de document a été distribuée aux membres du personnel qui

<sup>4</sup> Voir [Site web du FCPF](#)

<sup>5</sup> Voir [FCPF Approche commune des sauvegardes environnementales et sociales pour les partenaires de livraison multiples](#)

<sup>6</sup> Voir [Politique de la FEM sur les normes minimales de sauvegardes environnementales et sociales](#).

<sup>7</sup> Voir [p. 11 de l'ébauche de décision -/CP.17 – Fonds vert pour le climat -Rapport du Comité de transition](#).

<sup>8</sup> Voir [courrier des organisations de la société civile à l'Administrateur du PNUD, 14 octobre 2011](#).

avaient participé aux consultations initiales, des commentaires ont été exprimés et le document a été révisé en conséquence.

Les recommandations incluses dans ce document sont basées sur ces consultations initiales avec le personnel clé du PNUD et sur vingt années d'enseignements et de meilleures pratiques au sein d'autres institutions équipées de tels mécanismes. Le document tient également compte de l'importance de veiller à ce que les processus proposés soient adaptés à la structure organisationnelle, au type d'activités, aux restrictions juridiques, aux politiques, au cadre de responsabilisation existant et à la culture institutionnelle du PNUD. L'Administrateur associé du PNUD a été informé des recommandations contenues dans ce document révisé le 24 octobre 2011 et a approuvé un processus visant à entreprendre de nouvelles consultations internes et externes avant de finalement soumettre la proposition au Groupe de performance des opérations (OPG), composé du Directeur adjoint tous les bureaux du PNUD, pour approbation finale.

## **II. L'expérience des mécanismes de responsabilisation dans d'autres institutions internationales**

Parce que les mécanismes de responsabilisation au sein des institutions financières internationales (IFI) constituent la meilleure analogie des processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs du PNUD proposés ici, les enseignements tirés de l'histoire, de la conception et du fonctionnement des mécanismes de responsabilisation des IFI sont discutés ci-dessous.

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale a été créée en 1993 et a commencé à travailler en 1994. Six autres institutions lui ont emboîté le pas avec des mécanismes semblables ; à savoir (1) les services du Conseiller médiateur pour l'application des directives (CAO), qui s'occupe des investissements de la Société financière internationale et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements ; (2) le mécanisme de responsabilisation de la Banque asiatique de développement ; (3) le mécanisme indépendant de consultation et d'enquête de la Banque interaméricaine de développement ; (4) le mécanisme de plaintes de la Banque européenne d'investissement ; (5) le mécanisme de plaintes concernant les projets de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ; et (6) le mécanisme d'examen indépendant de la Banque africaine de développement.<sup>9</sup> De tels mécanismes ont aussi été établis au sein de quatre organismes de financement bilatéraux : (1) l'examineur des lignes directrices pour l'environnement de la Banque japonaise pour l'investissement ; (2) le mécanisme de Nippon Export and Investment Insurance ; (3) le bureau de responsabilisation (Office of Accountability) de la U.S. Overseas Private Investment Corporation ; et (4) le Responsable de la conformité d'Export Development Canada.

Chacune des institutions qui ont créé des mécanismes de responsabilisation, l'ont fait en réponse à leurs besoins, leurs pressions et leur dynamique propres. Bien que ces mécanismes aient des éléments communs, ils sont également tous conçus de manière distincte pour répondre à leur contexte institutionnel.

La fonction que partagent chacun de ces mécanismes est le « contrôle du respect des directives », qui garantit que l'institution considérée est en conformité avec ses propres politiques et procédures environnementales et sociales à travers des enquêtes et des rapports sur les violations potentielles. Les contrôles d'application des directives sont généralement déclenchés par une plainte d'un individu ou d'un groupe concerné. Les plaintes sont généralement consignées dans un registre public et leur recevabilité est vérifiée. Les contrôles de recevabilité peuvent comprendre une visite sur les lieux pour discuter avec

---

<sup>9</sup> Ces mécanismes, ainsi que le bureau de responsabilisation (Office of Accountability) de la U.S. Overseas Private Investment Corporation (« OPIC »), sont décrits plus en détail, comparés et analysés à l'Annexe 1 à ce rapport.

le requérant et vérifier ou clarifier sa plainte. Une fois jugée recevable, une plainte formera la base d'une enquête pour savoir si l'institution concernée a correctement appliqué ses propres politiques et procédures. Pour renforcer l'indépendance, les contrôles d'application des directives sont généralement menés par un panel d'experts indépendants qui ont un mandat limité dans le temps et répondent à certaines conditions concernant leur emploi passé et futur au sein de l'IFI. 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 personnel ou la direction se voient souvent offrir plusieurs opportunités formelles de réagir aux problèmes de non-respect soulevés dans une plainte. Les réactions de la direction aux constats initiaux de non-respect déclenchent souvent la création d'un « plan d'action de la direction » qui propose des moyens de remédier au non-respect des directives en concertation avec le requérant. Enfin, le rapport de contrôle d'application des directives contenant les conclusions (et parfois des recommandations concernant la manière de rétablir l'application des directives par le projet) est rendu public et soumis au conseil d'administration de l'IFI pour décision. De plus en plus, l'équipe ayant procédé au contrôle d'application des directives est également autorisée à surveiller la mise en œuvre des plans d'action et à rendre compte publiquement de ses conclusions jusqu'à ce que l'application des directives soit rétablie.

Une deuxième caractéristique que partagent toutes les IFI (excepté le Panel d'inspection de la Banque mondiale) est l'occasion d'entendre et de résoudre les griefs spécifiques des personnes ou des communautés affectées par les opérations de l'IFI. Dans ces processus de règlement des griefs, les plaintes sont également enregistrées et leur recevabilité est contrôlée. Après l'acceptation de la plainte, un médiateur ou un expert en résolution de litiges est appelé à travailler avec le requérant, l'opérateur du projet, et/ou le personnel de l'IFI pour régler le problème de manière mutuellement acceptable. Les litiges peuvent être réglés par la médiation, la conciliation, l'établissement des faits, la négociation ou d'autres moyens. Le processus volontaire 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.

Une troisième caractéristique que certains des IFI ont adoptée explicitement est la capacité à fournir des conseils plus systémiques ou à l'échelle de l'institution à partir des expériences uniques tirées de la réalisation des deux autres fonctions. Des conseils sont généralement fournis par le biais de rapports écrits officiels, et sont souvent également mis à la disposition du public.

Avec cette toile de fond à l'esprit, nous nous tournons vers les éléments des processus proposés de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs du PNUD. La Section III examine le processus de contrôle de l'application des directives qui est proposé, et le processus de règlement des griefs est discuté dans la Section IV. Le PNUD a examiné l'expérience des IFI et exploré plusieurs possibilités différentes pour les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs avant de trancher en faveur des propositions décrites ci-dessous.

### **III. Éléments d'un processus de contrôle de l'application des directives**

#### **A. Principes**

Le processus de contrôle de l'application des directives du PNUD doit être basé sur des principes qui garantissent son succès : principes d'indépendance, d'équité, de transparence, de professionnalisme, d'accessibilité et d'efficacité. Le processus doit également être adapté à l'institution. Ces principes, qui sont fondés sur l'expérience d'autres fonctions semblables de contrôle de l'application des directives, doivent servir de points de repère pour mesurer la création et la mise en œuvre du processus de contrôle de l'application des directives du PNUD.

##### **(i) Indépendance**

L'indépendance exige que le mécanisme soit mis en place et fonctionne sans influence indue des décideurs opérationnels de l'institution, des États, des ONG ou des requérants. L'indépendance exige que ceux qui traitent les plaintes au mécanisme soient recrutés avec soin et rejetés s'ils ont été impliqués dans des opérations d'initiés ou du népotisme ; ils se récuseraient eux-mêmes en cas de conflit d'intérêts réel ou potentiel.

(ii) Équité

L'équité et l'objectivité nécessitent que le mécanisme donne un poids égal aux arguments de toutes les parties pour mener des enquêtes indépendantes et impartiales. Les procédures de contrôle de l'application des directives doivent traiter toutes les parties de manière équitable, et l'équité doit être un dû quels que soient les résultats.

(iii) Transparence

Le principe de transparence exige les commentaires et la participation du public à la conception et au fonctionnement du mécanisme, ainsi que des règles de procédure claires, tangibles et accessibles au public. En outre, le mécanisme doit rendre compte publiquement et de façon opportune de ses méthodes d'investigation, de ses termes de référence, de ses constatations factuelles, des soumissions des parties non-confidentielles, et des rapports finaux. La transparence exige également que le mécanisme fasse connaître son existence et ses opérations.

(iv) Professionnalisme

Les décideurs et le personnel du mécanisme devront se comporter selon les normes internationales de discrétion et de professionnalisme ; le mécanisme devra être en mesure d'engager des consultants pour apporter une expertise spécifique en cas de besoin.

(v) Accessibilité

Afin d'être accessible aux personnes touchées, le mécanisme devra maintenir des voies de communication ouvertes et fournir des informations dans les langues et sous les formats requis pour permettre le plus vaste accès possible aux personnes touchées. L'accessibilité suppose également qu'aucun obstacle inutile n'entrave le déclenchement des processus de ce mécanisme et que les requérants puissent soumettre leurs plaintes sans crainte de représailles, d'intimidation, de demandes de paiement, ou de restrictions quant à leur capacité d'accéder aux processus juridiques ou judiciaires.

(vi) Efficacité

Le processus de contrôle de l'application des directives devrait se montrer efficace à plusieurs égards : dans l'évaluation des plaintes émanant des communautés ; dans la conduite du contrôle d'application des directives ; et dans la communication avec toutes les parties prenantes, notamment les requérants, l'institution et le public. L'efficacité exige également que le mécanisme fonctionne en temps opportun et soit réactif.

(vii) Adaptation à l'Institution

Le processus de contrôle de l'application des directives doit être conçu pour prendre en compte les caractéristiques particulières de la structure organisationnelle, le type d'opérations, les restrictions juridiques, les politiques, le cadre de responsabilisation existant et de la culture institutionnelle du PNUD.

## B. Structure organisationnelle et personnel

Avec pour objectif de s'appuyer dans la mesure du possible sur les structures existantes au sein du PNUD, ce document propose que le processus de contrôle de l'application des directives soit établi au sein du Bureau de l'audit et des enquêtes (« OAI »). Le fait que la fonction de contrôle de l'application des directives soit abritée par l'OAI bénéficie de l'expertise existante de l'OAI dans la conduite d'enquêtes et le développement de preuves sur lesquelles fonder les décisions dans les cas controversés. C'est là le cœur de la fonction de contrôle de l'application des directives. L'OAI est également connu et respecté au sein du PNUD pour son professionnalisme, son équité et son indépendance. L'OAI fonctionne en toute indépendance par rapport aux autres divisions du PNUD, et le directeur de l'OAI rapporte directement à l'Administrateur. L'OAI possède déjà des procédures pour recevoir et traiter les plaintes ; ces procédures peuvent être modifiées, le cas échéant, afin de mieux correspondre au type de plaintes attendues des communautés affectées dans le cadre du processus de contrôle de l'application des directives. La procédure pourrait permettre le dépôt direct des plaintes auprès de l'OAI ou leur transfert de l'OAI aux Bureaux de pays ou aux niveaux inférieurs.

L'élargissement du mandat de l'OAI pour traiter les contrôles d'application des directives se rapportant aux politiques et procédures environnementales et sociales du PNUD nécessitera les ressources suivantes :

- Un consultant senior (le Responsable de la conformité) devra servir de principal point de contact pour le processus de contrôle de l'application des directives et mener ou superviser les enquêtes concernant toute plainte pour non-respect jugée recevable, effectuer des constats de non-respect et rendre compte de ses recommandations au Directeur de l'OAI.
- Un professionnel pour :
  - Soutenir le travail du Responsable de conformité en chef dans le cadre du mécanisme de conformité du PNUD ;
  - Recevoir et examiner la recevabilité des plaintes ;
  - Orienter les plaintes non recevables pour le contrôle de l'application des directives vers la fenêtre appropriée du mécanisme de règlement des griefs du PNUD ;
  - Développer et mettre en œuvre un plan de communication pour le lancement du mécanisme provisoire de contrôle de l'application des directives, avec élaboration d'une page web publique, de communiqués de presse et d'autres annonces ou présentations publiques ;
  - Travailler avec la société qui gère le système de reporting de la permanence téléphonique de l'OAI pour personnaliser les formulaires, les pages web et le guide de sélection utilisé par le personnel pour répondre aux appels téléphoniques.
  - Travailler avec le personnel de l'OAI pour développer un système d'enregistrement et de suivi des plaintes entrantes, en s'appuyant sur la pratique et les bases de données existantes ;
  - Élaborer un format pour le registre public des plaintes et une modèle de « résumé de cas » sur le web pour l'établissement de liens vers les rapports.
  - Prodiguer aux requérants potentiels des conseils au sujet du bureau.
- En outre, le bureau devra avoir le pouvoir d'engager des consultants experts pour répondre aux plaintes individuelles et de budgéter des fonds pour mener des évaluations sur le terrain selon les besoins.

- La première année, les autres coûts à engager porteront sur le soutien administratif et le matériel de bureau, la formation et la sensibilisation du personnel des Bureaux de pays, des Bureaux régionaux, des Centres de service régionaux et du Siège.

Il est recommandé que la fonction de contrôle de l'application des directives du PNUD soit mise en œuvre par un Responsable de la conformité de niveau supérieur appartenant à l'OAI, qui soit chargé de superviser le fonctionnement efficace de la fonction de conformité, notamment par le recrutement de panels de consultants experts, si besoin est. Cette approche a l'avantage d'être relativement rentable, parce que le système peut facilement être élargi ou réduit en fonction de la charge de travail. La responsabilité et la responsabilisation concernant l'efficacité globale de la fonction de conformité reposeront également de manière claire sur les épaules d'un individu identifiable. En outre, une telle approche permet l'utilisation d'un panel de consultants dans les cas où le surcroît de contribution ou de crédibilité l'exige.

#### *Garantir l'indépendance du personnel chargé du contrôle de l'application des directives*

L'indépendance perçue et réelle du bureau chargé du contrôle de l'application des directives est essentielle à son acceptation par les requérants potentiels et à son fonctionnement efficace. La promotion de l'indépendance de la fonction de contrôle de l'application des directives peut se faire de différentes manières :

- Les mécanismes de responsabilisation existants garantissent des lignes hiérarchiques claires vers les décideurs de haut niveau ;
- Certains des mécanismes interdisent aux membres du panel ou aux employés clés d'avoir été récemment employés par l'institution (généralement au cours des deux dernières années) ;
- La plupart des mécanismes ne permettent pas au personnel principal de re-travailler pour l'institution (par exemple, les membres du Panel d'inspection de la Banque mondiale sont exclus de tout emploi futur) ;
- Les conditions d'emploi des décideurs sont généralement non-renouvelables (bien que le CAO est une exception notable à cet égard) ;
- La plupart des mécanismes disposent de règles claires pour la résolution des conflits d'intérêt ;
- Les mécanismes doivent être pris en charge avec un budget suffisant et sans aucune interférence du personnel opérationnel ; et
- Les membres du Panel ou d'autres membres clés du personnel ne peut être révoqués que par le décideur de plus haut niveau, et ce avec un motif (par exemple, le Conseil d'administration dans le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale).

L'indépendance peut également être favorisée en assurant un processus équitable et transparent de sélection du personnel clé, avec des critères clairs et identifiés pour répondre aux exigences professionnelles uniques du poste considéré. Les critères de sélection doivent notamment comprendre : (a) la capacité de traiter toute demande qui leur est transmise de façon approfondie et équitable ; (b) l'intégrité et l'indépendance par rapport à la direction du PNUD ; (c) l'exposition aux questions de développement et aux conditions de vie des pays en développement ; et (d) les connaissances et l'expérience des activités du PNUD ou d'institutions comparables. L'orientation publique des mécanismes de responsabilisation signifie également que le processus d'embauche du personnel clé doit être particulièrement transparent pour le public, avec participation de diverses parties prenantes.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> À titre d'exemple, le CAO a été choisi par le Président de la Banque mondiale suite à la recommandation d'un comité multipartite qui comprenait des membres tant du secteur privé que de la société civile, sans participation

### **C. Portée de la politique et exclusions**

Le but d'un processus de contrôle de l'application des directives est d'évaluer si l'institution a satisfait à ses obligations ; si une non-conformité a porté préjudice au requérant ; et comment l'institution peut remédier à la non-conformité. Afin de prendre ces décisions, la portée des obligations par rapport auxquelles est déterminée la conformité, doit être clairement définie. Autrement dit, la question est la suivante : de quelles obligations le PNUD devra-t-il rendre compte à travers le processus de contrôle de l'application des directives ?

Le processus de contrôle de l'application des directives doit être en mesure d'examiner la conformité avec les politiques environnementales et sociales ou les engagements pris par le PNUD. Cela suppose au moins la procédure proposée de politique environnementale et de sélection du PNUD, ainsi que d'autres composantes environnementales et sociales des PPPO du PNUD. Le champ d'application pourrait également inclure les engagements environnementaux et sociaux pris dans le cadre des programmes ou des projets de financement, ainsi que les obligations imposées par le droit international.

### **D. Qui peut déposer une plainte : Critères d'éligibilité**

Conformément à la pratique de mécanismes similaires, tout individu ou groupe d'individus qui sont susceptibles d'être affectés par un projet soutenu par le PNUD doivent être en mesure de déposer une plainte. Les plaintes peuvent être reçues par courrier, par courriel, par fax ou par la permanence téléphonique dédiée de l'OAI. Les plaintes anonymes ne seront pas acceptées, mais les noms des requérants seront tenus confidentiels s'ils en font la demande. Les enquêtes pourront également être déclenchées à l'initiative du Responsable de la conformité ou à la demande de l'Administrateur du PNUD.

Une fois qu'une plainte est reçue, sa recevabilité est évaluée. D'après l'expérience d'autres mécanismes, les critères de recevabilité des plaintes exigeront probablement que la plainte :

- S'inscrive dans un projet ou un programme dans lequel le PNUD a un rôle (« rôle » devant être défini de manière plus détaillée) ;
- Soit présentée par ou au nom d'une ou de plusieurs personnes affectées par le projet ou le programme (le type de « personne ou de personnes » pouvant avoir à être défini de manière plus détaillée) ; et
- Soulève des questions potentielles relatives à l'application des politiques environnementales et sociales du PNUD.

D'autres fonctions semblables de contrôle de l'application des directives au sein des IFI comprennent d'autres restrictions. Par exemple, de nombreux mécanismes de conformité des IFI rejettent toute plainte qui est déposée frauduleusement, ou à des fins malveillantes. En revanche, il faut noter que l'OAI autorise actuellement les plaintes malveillantes dans la mesure où celles-ci méritent par ailleurs une enquête, bien que la nature malveillante d'une plainte puisse par la suite avoir des retombées sur la crédibilité du requérant.<sup>11</sup> Les mécanismes d'application des directives des IFI excluent aussi généralement les plaintes qui soulèvent des questions de fraude ou d'anomalies dans le processus d'approvisionnement, qui sont généralement traitées par des institutions entièrement distinctes au sein des

---

formelle du personnel de la SFI ou de la MIGA. De même, à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (« la BERD »), le directeur du mécanisme de responsabilisation est nommé par un comité composé de « cinq membres, à la fois internes et externes à la Banque, [qui] sollicitent des candidatures pour le poste ... » par le biais d'un processus transparent « ((BERD Mécanisme de plainte concernant les projets : Règles de procédure 18 (2010), disponible à l'adresse <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/pcmrules.pdf>)

<sup>11</sup> Lignes directrices en matière d'enquête de l'OAI §8.5.

IFI. La situation peut être différente dans le cas du PNUD. Nous proposons que la fonction de contrôle de l'application des directives soit placée à l'intérieur de l'OAI, qui a déjà le droit d'enquêter sur la fraude ou les problèmes d'approvisionnement, sachant que toutes les affaires soulevant ces préoccupations peuvent être transférées aux unités appropriées de l'OAI.<sup>12</sup>

Démontrant d'autres choix des critères de recevabilité, certains mécanismes exigent que le requérant identifie une violation de politique, tandis que d'autres permettent à leur personnel chargé du contrôle de l'application des directives qu'il interprète les violations présumées dans la plainte (même si celles-ci ne sont pas énumérées de manière explicite) en se basant sur le fait que les personnes affectées sont probablement peu familiarisées avec l'ensemble - voire avec toutes - les politiques et procédures pertinentes de l'institution. Si le fait de présumer certaines politiques particulières est une condition de recevabilité, il constitue un obstacle inutile à l'accès au mécanisme de contrôle de l'application des directives. De nombreux mécanismes se sont compromis en encourageant l'énumération des violations présumées de politiques, *si possible*. Quoi qu'il en soit, la politique du mécanisme de contrôle de l'application des directives devrait établir clairement que les plaintes qui ne soulèvent *ni* explicitement ni implicitement des questions de conformité ne sont pas recevables aux fins de contrôle de l'application des directives.

Outre répondre aux plaintes externes, nous recommandons que le PNUD, soit par le biais de l'Administrateur du PNUD, soit par celui du Directeur de l'OAI en concertation avec le Responsable de la conformité sénior, ait le droit d'entamer un contrôle d'application des directives par les projets. Une telle approche proactive du contrôle d'application des directives pourrait améliorer la compréhension globale qu'a le PNUD de l'impact de ses projets, identifier les forces et les faiblesses dans l'approche politique du PNUD, et élargir l'impact des enseignements tirés dans le cadre de plaintes émanant de l'extérieur à propos de certains projets spécifiques.<sup>13</sup>

## **E. Réception et gestion initiale des plaintes**

Un des avantages qui accompagnent la proposition de faire abriter la fonction de contrôle de l'application des directives par l'OAI est que ce dernier dispose d'un système bien établi de réception et de traitement des plaintes. La conformité proposée devra finalement être conçue pour tirer parti de la structure existante de réception des plaintes de l'OAI à un certain niveau, qui pourrait s'avérer adaptée à la majorité des questions de conformité environnementale et sociale auxquelles devra faire face l'OAI. En effet, la structure existante de réception des plaintes de l'OAI est conforme à l'état de l'art si on la compare aux méthodes de réception des plaintes appliquées par les mécanismes de contrôle d'application des directives des IFI. Par exemple, les Lignes directrices en matière d'enquête de l'OAI prévoient la réception des plaintes par une permanence téléphonique, par courriel, par un site Internet, par télécopieur ou par courrier. Ces canaux de contact sont à la disposition des personnes travaillant et ne travaillant pas pour le PNUD.<sup>14</sup> Les procédures d'accusé de réception des plaintes (en une semaine) et la procédure de plaintes anonymes et malveillantes sont conformes aux meilleures pratiques appliquées par d'autres mécanismes de responsabilisation.

L'une des différences entre les Lignes directrices en matière d'enquête de l'OAI et les meilleures

---

<sup>12</sup> Les plaintes destinées aux mécanismes de règlement des griefs des IFI se rapportant à des questions de fraude ou d'approvisionnement sont généralement appelés à être traitées par d'autres bureaux au sein de l'institution. Dans le cas du PNUD, les plaintes alléguant une fraude ou les questions liées à l'approvisionnement peuvent être renvoyées à l'OAI, ce qui peut rendre cette restriction inutile.

<sup>13</sup> Le CAO de la Société financière internationale a le pouvoir de proposer un contrôle de l'application des directives. Cela a permis au CAO de traiter certaines questions systémiques potentielles qui pourraient ne pas naître uniquement des plaintes déposées par l'extérieur.

<sup>14</sup> Lignes directrices en matière d'enquête de l'OAI §§ 8.1, 8.2.

pratiques appliquées par les mécanismes de responsabilisation des IFI, est que la disposition de l'OAI énonce que : « Les requérants ne sont pas en droit d'exiger des informations sur l'enquête, son statut ou ses conclusions et, surtout, ils ne « possèdent » pas les informations communiquées . »<sup>15</sup> L'orientation publique des procédures de contrôle de l'application des directives liées aux politiques et aux procédures environnementales et sociales du PNUD nécessiterait une approche quelque peu différente. La capacité de demander et l'attente raisonnable de recevoir des informations sur une enquête et son statut sont une caractéristique de la transparence des mécanismes de responsabilisation où la confiance vis-à-vis du processus dépend de l'accès des requérants à l'information sur le traitement des plaintes. En outre, étant donné l'absence générale de visée punitive et de sanctions sur le personnel dans le cadre de la conformité environnementale et sociale, les exigences de confidentialité concernant l'enquête sont beaucoup moins strictes.

## **F. Proposition de processus de contrôle de l'application des directives**

Le principal objectif du processus de contrôle de l'application des directives est d'enquêter sur les violations présumées des engagements environnementaux et sociaux du PNUD dans un projet financé, ou devant être financé, par le PNUD ou tout autre projet où les politiques du PNUD s'appliquent. Le processus de contrôle de l'application des directives aboutit à des constats de non-conformité et formule des recommandations sur la façon de rétablir l'application des directives par le projet et, le cas échéant, d'atténuer tout dommage résultant de l'irrespect, par le PNUD, de ses politiques ou procédures.

Les activités spécifiques du processus de contrôle de l'application des directives recommandé ci-dessus comprennent les éléments suivants :

- 1) réception et détermination de la recevabilité des demandes de contrôle de l'application des directives ;
- 2) réalisation d'un examen approfondi et objectif de la conformité aux politiques, y compris par des inspections réalisées dans les pays, des entretiens avec des personnes touchées par le projet, et la collecte de renseignements complets pour permettre une détermination factuelle des questions soulevées et fournir une base fiable pour toutes les recommandations faites ;
- 3) transmission, au personnel du PNUD et aux demandeurs, de rapports contenant des conclusions sur le respect de la politique ;
- 4) transmission, au personnel du PNUD et aux demandeurs, d'ébauches de recommandations visant à rétablir l'application des directives par le projet ;
- 5) collecte des commentaires émanant, et concertation avec, le personnel du PNUD, les demandeurs et les gouvernements hôtes sur toutes recommandations ;
- 6) transmission des rapports finaux à l'Administrateur du PNUD avec les conclusions et recommandations ;
- 7) suivi de l'exécution des décisions prises par l'Administrateur du PNUD ;
- 8) transmission à l'Administrateur de rapports fournissant des conseils systémiques fondés sur les enseignements tirés de cas antérieurs ;

---

<sup>15</sup> Lignes directrices en matière d'enquête de l'OAI § 8.6.

- 9) comptes-rendus au moins annuel à l'Administrateur du PNUD concernant les fonctions, les opérations et les résultats du processus de contrôle de l'application des directives ; et
- 10) actions de sensibilisation à destination des personnes potentiellement touchées, expliquant les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les examinateurs de conformité devront bénéficier d'un accès complet au personnel, aux politiques et aux dossiers du PNUD. Ils devront également pouvoir visiter les sites des projets soutenus par le PNUD.

Les éléments décrits ci-après sont des étapes procédurales illustratives et un calendrier proposé pour un contrôle d'application des directives (un schéma du processus est inclus à l'Annexe 2). Ces étapes sont uniquement destinées à donner une indication générale de la façon dont le processus pourrait fonctionner ; un ensemble plus détaillé de procédures soulignant les similitudes et les différences par rapport aux activités de l'OAI devra être développé si le PNUD décide d'adopter une telle approche.

*Étape 1 : Dépôt de la demande.* Une plainte concernant un contrôle d'application des directives est déposé auprès du bureau de vérification de la conformité abrité par l'OAI.

*Étape 2 : Enregistrement et accusé de réception de la demande.* Dans les cinq jours ouvrables suivant la réception d'une plainte concernant un contrôle d'application des directives, le Responsable de la conformité de l'OAI enregistrera la plainte et accusera réception de la plainte au requérant. Ceci est une étape principalement administrative. Si le Responsable de la conformité de l'OAI peut immédiatement déterminer que la plainte n'est pas recevable, il doit en aviser le requérant par écrit. L'enregistrement de la plainte sera effectué dans un registre accessible au public par l'intermédiaire du site web de contrôle de l'application des directives.

*Étape 3 : Détermination de la recevabilité de la plainte demandant un contrôle de l'application des directives.* Dans les vingt jours ouvrables suivant l'enregistrement de la plainte, le Responsable de la conformité de l'OAI détermine la recevabilité de la plainte et informe le requérant de la décision. En supposant que le requérant n'allègue aucune violation de politique spécifique, le Responsable de la conformité de l'OAI évaluera la plainte elle-même afin de déterminer si elle soulève des questions de violations possibles des politiques de sauvegarde. Au cours de la phase de recevabilité, le Responsable de la conformité de l'OAI pourra consulter le requérant, le personnel du PNUD et les promoteurs du projet, et examiner les documents disponibles. Si la plainte est jugée irrecevable, parce que, par exemple, elle ne soulève pas de questions de conformité, le Responsable de la conformité pourra renvoyer le requérant au processus de règlement des griefs décrit à la Section IV ci-dessous.

*Étape 4 : Rédaction des termes de référence du contrôle d'application des directives.* Dans les vingt jours ouvrables suivant détermination de la recevabilité d'une plainte, le Responsable de la conformité de l'OAI s'efforcera de développer et de publier une ébauche de termes de référence et un calendrier de l'enquête. Le personnel du PNUD, les requérants et les autres parties intéressées disposeront de dix jours ouvrables pour se prononcer sur l'ébauche de termes de référence. Après avoir examiné tous les commentaires, le Responsable de la conformité de l'OAI publiera la version définitive des termes de référence, qui pourra être modifiée à tout moment après avoir donné aux requérants et au public une possibilité semblable d'exprimer leurs commentaires.

*Étape 5 : Réalisation du contrôle de l'application des directives.* Le Responsable de la conformité de l'OAI aura tous les pouvoirs dont jouit actuellement l'OAI dans la conduite de ses enquêtes, y compris le pouvoir de mener des visites sur place. Le Responsable de la conformité de l'OAI aura également un budget suffisant et le droit d'engager des consultants s'il le juge nécessaire pour procéder à un contrôle

efficace de l'application des directives, étant donné le contexte culturel et politique de la plainte. Le contrôle mené par le Responsable de la conformité n'est pas limité dans le temps, à moins qu'un calendrier soit indiqué dans les termes de référence, car le temps nécessaire pourra varier de manière considérable en fonction de la nature, de la complexité et de l'étendue du projet et des violations potentielles de politique.

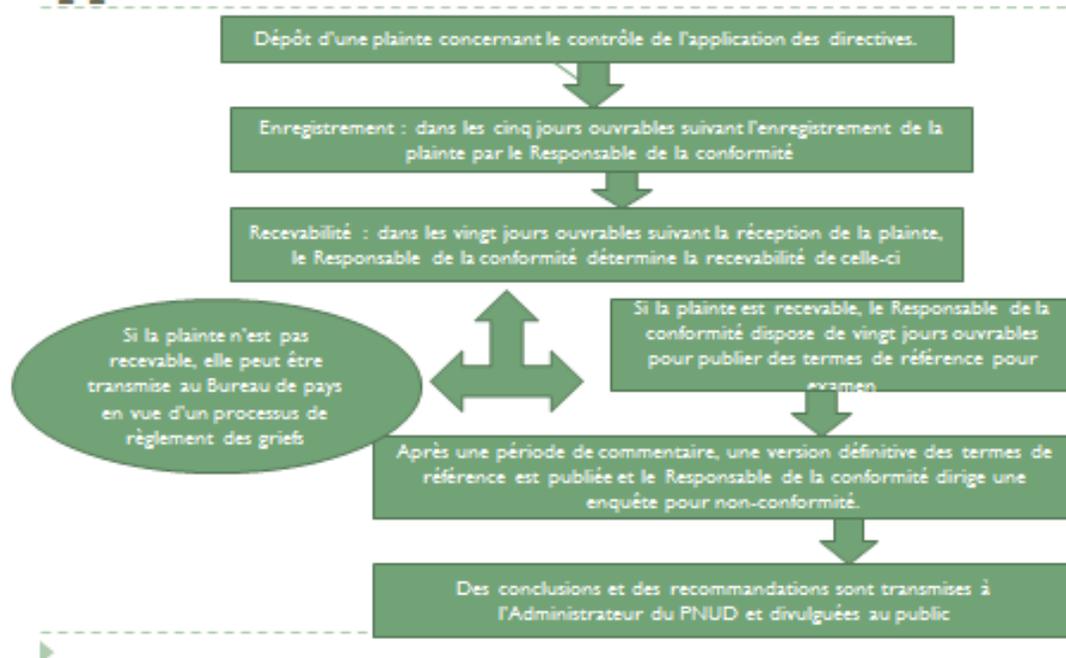
*Étape 6 : Ébauche du rapport de contrôle de l'application des directives.* Après avoir terminé son enquête et tiré des conclusions et proposé des recommandations, le Responsable de la conformité de l'OAI transmettra au Directeur de l'OAI, une ébauche de rapport de contrôle de l'application des directives, qui sera ensuite transmise au personnel du PNUD, aux requérants et au public. Le PNUD, les requérants et toute autre partie intéressée disposeront de vingt jours ouvrables pour transmettre leurs commentaires.

*Étape 7 : Soumission du rapport définitif.* Dans les vingt-cinq jours ouvrables suivant réception des commentaires sur l'ébauche de rapport, le Responsable de la conformité de l'OAI transmettra au Directeur de l'OAI un rapport définitif sur l'application des directives, avec ses conclusions et ses recommandations. Le Directeur de l'OAI examinera et soumettra le rapport à l'Administrateur du PNUD avec copie transmise aux requérants, et diffusion auprès du public.

*Étape 8 : Décision de l'Administrateur.* Dans les vingt-cinq jours ouvrables suivant réception de la version définitive du rapport de contrôle d'application des directives, l'Administrateur du PNUD prendra la décision finale concernant les mesures nécessaires pour rétablir l'application des directives par le projet ou le programme et/ou atténuer tout dommage, le cas échéant, aux requérants. La décision de l'Administrateur du PNUD sera transmise aux requérants et rendue publique.

Si pour une raison quelconque, le calendrier indiqué ne peut pas être respecté dans un cas particulier, le requérant et le public seront informés du retard, des raisons de celui-ci et du nouveau calendrier prévu. Le Tableau 1 ci-dessous illustre une vue d'ensemble du processus de contrôle de l'application des directives.

## Présentation du processus de contrôle de l'application des directives



## G. Réactions et recours

Les pouvoirs qui pourraient en théorie être rattachés à une fonction de conformité sont notamment les suivants :

*Constats de non-application des directives.* Le principal pouvoir des fonctions de contrôle de l'application des directives au sein des autres institutions est le droit de publier les constats de non-conformité et les rapports associés. Dans le cas des bureaux de responsabilisation des institutions financières internationales, les constats de non-conformité concernent principalement l'institution sous-jacente - ainsi, la fonction de conformité du PNUD au sein de l'OAI rendrait principalement des comptes sur la non-application, par le PNUD, de ses propres politiques pertinentes. Une telle divulgation au public peut faire pression sur le PNUD et l'inciter à prendre des mesures supplémentaires pour remédier à la situation (avec peut-être, également, l'indemnisation des dommages), même si ces recours ne sont pas clairement inscrits dans le mandat de contrôle de l'application des directives. Les constats publics de non-conformité, même s'ils sont principalement centrés sur le PNUD, peuvent également encourager une meilleure performance par le promoteur du projet, fût-ce indirectement.

*Droit d'émettre des recommandations.* Le Responsable de la conformité de l'OAI doit être en mesure de formuler des recommandations en vue d'une amélioration de la mise en oeuvre à la fois au cas par cas et à l'échelle du PNUD.

*Droit de conditionner les paiements par des modifications du projet ou du programme.* Bien que le Responsable de la conformité de l'OAI n'ait pas le droit d'ordonner des modifications du projet ou du programme, l'Administrateur du PNUD devra avoir le droit de conditionner la future participation du PNUD à un projet ou un programme par le respect des politiques du PNUD.

*Droit de suspendre les paiements à titre temporaire.* Lorsqu'un dommage aux personnes touchées est imminent, l'Administrateur doit avoir le droit d'arrêter les décaissements financiers du PNUD ou autres formes de soutien à un projet, en attendant l'issue du processus de contrôle de l'application des directives, au moins là où il existe un risque de dommages irréversibles aux personnes affectées en cas de poursuite du projet.

*Droit de suspendre les paiements à titre définitif.* L'Administrateur du PNUD doit être en mesure d'ordonner la suspension permanente de toutes dépenses, en supposant que le projet ne soit pas par ailleurs en mesure de commencer à appliquer les politiques du PNUD. Les documents juridiques sous-jacents doivent clarifier que toute violation des politiques environnementales et sociales constituent des violations graves des documents du projet.

*Indemnisation et restitution.* L'Administrateur du PNUD pourra également décider que les personnes affectées soient indemnisées ou ramenées à leur état d'avant le dommage, si les circonstances et les ressources le permettent. Aucun des mécanismes existants de contrôle de l'application des directives n'a ce pouvoir explicite, bien que les décideurs ultimes au sein de toutes les institutions existantes aient le pouvoir inhérent (et dans de rares cas l'ont utilisé) de décider, à la lumière d'un constat de non-respect, de fournir une indemnisation ou une restitution.

Il convient de noter que dans tous les cas, le remède ultime est déterminé par l'Administrateur du PNUD ; aucune décision n'est exigée par la loi. La fonction de contrôle de l'application des directives n'est pas une cour de justice et aucun constat ne saurait modifier une quelconque responsabilité juridique, immunité ou obligation du PNUD. Rien dans le processus proposé de contrôle de l'application des directives ne saurait être interprété comme une renonciation, expresse ou implicite, aux privilèges et

immunités du PNUD. Il s'agit d'un processus interne qui ne saurait laisser entendre qu'un recours spécifique est requis ni autoriser de quelque cause d'action en justice contre l'institution.

## **H. Suivi et reporting**

Le Responsable de la conformité de l'OAI doit avoir le droit de surveiller la mise en œuvre des décisions prises à la suite d'une enquête de conformité. Le suivi et le reporting devront généralement être effectués sur une base annuelle ou bi-annuelle et jusqu'à ce que le processus confirme la mise en œuvre et/ou la conformité, ce qui mettra fin à la période de suivi. Cela peut entraîner la mise en œuvre de la surveillance des mesures visant à rétablir l'application, par l'institution, des directives dans les cas où une non-conformité a été documentée. Ceci est cohérent avec la pratique actuelle au sein de l'OAI, qui « assurera le suivi des recommandations contenues dans la lettre de la direction jusqu'à ce que celles-ci soient pleinement mises en œuvre ou ne soient plus applicables. »<sup>16</sup>

Presque tous les mécanismes de responsabilisation ont reconnu l'importance du suivi après la prise de décision, en tant qu'outil garantissant l'efficacité du mécanisme. La responsabilité du suivi est généralement dévolue à l'auditeur de conformité. Le fait de rendre compte des résultats du suivi à la direction de l'institution, aux requérants et au public, constitue un autre élément-clé, qui garantit la transparence du processus et des résultats et permet à l'institution et à toutes les parties au processus de plainte de comprendre la situation et de promouvoir la mise en œuvre des résultats.

## **I. Divulgence de l'information**

La divulgation d'informations est un élément clé nécessaire pour assurer la transparence et l'efficacité des mécanismes de résolution de griefs. Le fonctionnement des processus de contrôle d'application des directives et de règlement des griefs se conformerait à la Politique sur la divulgation de l'information du PNUD. Des documents imprimés sur le processus de contrôle de l'application des directives de l'OAI devront être diffusés aussi largement que possible, y compris à l'interface entre l'institution et les personnes affectées par le projet ou le programme. Un site web présentant le processus de contrôle de l'application des directives devra également être mis en place ; les informations couramment divulguées sur le site web sont les suivantes :

- Informations de base sur les procédures de contrôle de l'application des directives ;
- Instructions permettant de savoir comment déposer une plainte ;
- Règles de procédure détaillées ;
- Registre des plaintes, comprenant des informations de base concernant la plainte et le statut de celle-ci ;
- Ébauche et version définitive des termes de référence et des rapports d'enquête évoqués ci-dessus ; et
- Rapports annuels décrivant les activités de contrôle d'application des directives de l'OAI.

## **J. Fonction de conseil**

Le Responsable de la conformité du PNUD devra disposer explicitement du droit de formuler des conseils systémiques ou généraux tirés de ses travaux sur le contrôle de l'application des directives. Bien que le fait de donner des conseils sur des projets spécifiques puisse conduire à un conflit d'intérêt potentiel en cas de plaintes ultérieures concernant le projet, le responsable de la conformité est en position

---

<sup>16</sup> Lignes directrices en matière d'enquête de l'OAI §13.2.

unique pour rassembler les enseignements tirés concernant les impacts et les questions affectant les communautés locales. Le conseil devra normalement être transmis par écrit à l'Administrateur et devra être mené de manière transparente et ouverte avec possibilité, le cas échéant, de participation du public.

#### **IV. Proposition de processus de règlement des griefs**

Ce document propose également que le PNUD développe un processus de règlement des griefs pour améliorer son approche en matière de résolution des griefs communautaires qui se posent dans le cadre des activités soutenues par le PNUD. Le processus de règlement des griefs décrit dans ce document recevra les plaintes émanant de personnes ou de communautés affectées par les opérations du PNUD, assurera le suivi de ces plaintes et soutiendra les efforts menés à tous les niveaux pour résoudre les litiges au moyen de diverses méthodes de résolution de litiges. La plupart des litiges continueront d'être traités au niveau du programme ou du projet avec pas ou peu de participation du PNUD? mais ce dernier a également intérêt à veiller à ce que ces processus soient justes et efficaces, et à ce qu'ils soient disponibles au niveau projet, pays et entreprise. À tous les niveaux, l'objectif ultime du processus de règlement des griefs est d'améliorer les résultats environnementaux et sociaux pour les communautés locales affectées par les activités soutenues par le PNUD.

Les mécanismes de règlement des griefs sont une exigence de plus en plus courante au sein des institutions financières internationales, tant au niveau du projet spécifique qu'au niveau du programme ou au niveau de l'entreprise. Le FCPF, par exemple, exige des processus de règlement des griefs au niveau du projet ou du programme. Des mécanismes de règlement des griefs au niveau projet sont également requis dans bon nombre de projets financés par la Société financière internationale (SFI). Le côté secteur public de la Banque mondiale a récemment embauché un spécialiste en résolution de litiges au niveau entreprise pour soutenir le nombre croissant de processus de résolution de litiges au niveau projet qui se posent actuellement dans le portefeuille de la Banque mondiale. La SFI, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et les la US Overseas Private Investment Corporation ont toutes des processus de résolution des litiges au niveau entreprise qui cherchent à traiter les griefs relatifs à certains projets. Comme ces institutions, le PNUD a de plus en plus intérêt, au niveau entreprise, à ce que des processus efficaces de règlement des griefs soient prévus dans les projets ou les programmes qu'il soutient.

Le processus de règlement des griefs proposés pour le PNUD dans ce document comprend cinq volets :

- (i) L'accès par l'intermédiaire du Bureau de pays ou à travers une fenêtre au niveau entreprise.
- (ii) La politique et les directives au niveau entreprise sur le traitement des griefs sociaux et environnementaux ;
- (iii) L'obligation, au niveau du pays, de recevoir et de réagir aux griefs ;
- (iv) Des directives et un soutien apportés aux bureaux régionaux ou de pays par un centre de support centralisé ; et
- (v) Le suivi et la surveillance des litiges et de leur résolution ;

## **A. Principes régissant les processus de règlement des griefs**

Le processus de règlement des griefs du PNUD doit être façonné par les principes décrits ci-dessus en matière de contrôle de l'application des directives (à savoir les principes d'indépendance, de transparence, d'équité, de professionnalisme, d'accessibilité, d'efficacité, et d'adaptation à l'institution). En outre, le processus de règlement des griefs du PNUD devrait également être décentralisé, complémentaire et flexible.

(i) *Décentralisation.* Le processus de règlement des griefs devra être décentralisé, et s'appuyer autant que possible sur les processus existants au niveau pays, programme ou projet. Le fait d'aborder les griefs dans le cadre de processus de résolution de litiges, contrairement au contrôle de l'application des directives, nécessite la participation volontaire, continue et active des communautés, des promoteurs de projets et, dans certains cas, du PNUD. Les processus de règlement des griefs bénéficieront d'un soutien au niveau entreprise ; cependant, le processus de règlement des griefs devra normalement fonctionner aussi près que possible du niveau projet et des communautés affectées. Les processus de règlement des griefs deviennent rapidement une partie intégrante de la gestion de projet, et les coûts d'établissement d'un processus de règlement des griefs au niveau projet sont de plus en plus considérés comme faisant partie du projet ou du programme sous-jacent. Ainsi, dans la plupart des cas griefs doivent être traités au niveau projet, bien que des processus nationaux de règlement des griefs puissent également être disponibles et proposés soit par le pays d'accueil soit, dans certains cas, par le PNUD.

(ii) *Complémentarité.* Le processus de règlement des griefs du PNUD devra appuyer les processus de règlement de griefs existants au niveau programme ou projet qui seraient disponibles concernant une plainte en particulier. Ainsi, le PNUD cherchera à apporter une expertise ou des ressources supplémentaires pour soutenir la résolution des litiges dans les processus de règlement des griefs mis en oeuvre par le promoteur du projet ou le pays d'accueil. Le processus de règlement des griefs du PNUD sera donc disponible surtout dans les cas où il n'y aura pas de processus existants de règlement des griefs au niveau programme ou projet ou si ceux-ci se seront révélés inefficaces.

(iii) *Flexibilité.* Afin de faciliter la résolution des litiges ou des griefs, le processus devra permettre une certaine souplesse dans l'utilisation de différentes techniques en fonction des exigences des cas ou contextes spécifiques. La résolution des litiges implique la participation volontaire des diverses parties prenantes à un processus consensuel de gestion des griefs par la médiation, la conciliation, la facilitation, la négociation ou d'autres moyens similaires. Les motivations pour participer à ces processus peuvent varier considérablement selon les différents contextes, et les facilitateurs du processus doivent pouvoir utiliser des techniques extrêmement variées et bénéficier d'une grande souplesse concernant le calendrier et les méthodes.

## **B. Différentes voies permettant d'accéder à un processus de règlement des griefs**

Dans le cadre d'un processus de règlement des griefs, le PNUD mettra en place plusieurs fenêtres pour recevoir les griefs des communautés affectées ou des autres parties prenantes touchées par les programmes et les projets du PNUD. Comme pour le contrôle de l'application des directives, tout individu ou groupe d'individus qui sont susceptibles d'être affectés par un projet soutenu par le PNUD devra être en mesure de déposer une plainte. Le PNUD devra être prêt à recevoir les griefs par courrier, courriel, fax ou téléphone. Étant donné la nature du processus de règlement des griefs et de sa dépendance par rapport à la participation volontaire et active de toutes les parties prenantes, l'identité des personnes affectées qui cherchent à utiliser le processus de règlement des griefs ne sera généralement pas tenue pour confidentielle.

De nombreux projets soutenus par le PNUD, y compris par exemple ceux qui sont appuyés par le FCPF, pourront établir des processus de règlement des griefs spécifiques à un projet ou à un programme. Beaucoup d'autres projets peuvent avoir des processus de règlement des griefs qui fonctionnent et sont exploités par le promoteur du projet ou le gouvernement national du pays d'accueil. L'approche du PNUD comprendra également la contribution de ses capacités à ces processus de règlement de griefs spécifiques à un projet ou à un programme. En outre, le PNUD devra améliorer l'accès aux processus de règlement des griefs en créant des fenêtres en son sein pour la réception des griefs liés aux projets qu'il soutient. La principale fenêtre du PNUD pour les recevoir les griefs devra être établie au niveau des pays. Certaines plaintes pourront également être reçues au niveau entreprise par le biais du centre de support du processus de règlement des griefs décrit ci-dessous. Ces plaintes seront transmises à la Personne désignée par le bureau de pays pour recevoir et traiter les griefs. En outre, les plaintes déposées par les personnes affectées auprès du processus de contrôle de l'application des directives, qui ne soulèvent pas de questions relatives à l'application des directives, pourront également être transférées à la Personne désignée par le bureau de pays appropriée. Ainsi, d'après cette recommandation, les griefs pourront être déposés auprès du PNUD à travers les fenêtres suivantes :

(i) Au niveau pays par l'intermédiaire de la Personne désignée par le bureau de pays pour les griefs ;

(ii) Au niveau entreprise par l'intermédiaire du centre de support chargé du processus de règlement des griefs ;

(iii) Au niveau entreprise, comme indiqué dans le processus de contrôle de l'application des directives.

Dans tous les cas, le grief sera renvoyé au bureau de pays, où la Personne désignée par le bureau de pays sera chargée de veiller à ce que le grief soit traité de façon équitable et efficace, conformément aux directives établies par le PNUD. Dans certains cas, les griefs pourront finalement être soumis à des processus de règlement de litiges établis au niveau du projet ou du programme par le gouvernement du pays d'accueil ou le promoteur du projet.

### **C. Politique et directives au niveau entreprise sur le règlement des griefs**

Bien que le lieu pour aborder les griefs communautaires et la résolution des litiges reste le niveau du pays, le PNUD a grand intérêt au niveau entreprise à faire en sorte que les plaintes communautaires concernant les activités qu'il soutient soient traitées rapidement, de manière équitable et efficace. Nous recommandons donc l'adoption d'une politique et de lignes directrices au niveau entreprise, qui soient liées aux PPPO et qui puissent formaliser, clarifier et renforcer les processus actuels de résolution des litiges et énoncer les conditions et procédures pour renforcer l'engagement du PNUD dans la résolution des litiges. La politique démontrerait l'engagement de l'entreprise vis-à-vis d'une résolution efficace des litiges, et les directives constitueraient un cadre procédural conforme aux meilleures pratiques à destination du personnel pays chargé de mettre en œuvre des processus efficaces de règlement des griefs.

Les directives au niveau entreprise comprendraient des procédures et des méthodes illustratives pour la conception et la mise en œuvre d'un processus efficace de règlement des griefs. Les Bureaux de pays seraient censés appliquer des processus de règlement des griefs adaptés au contexte culturel et social

particulier dans lequel ils opèrent, mais la plupart des processus de règlement des griefs comprendraient probablement les étapes procédurales suivantes (qui seront décrites de manière plus détaillée dans les directives au niveau entreprise) :

*Étape 1 : Dépôt de la demande.* La partie affectée dépose une demande auprès de l'une des fenêtres établies par le PNUD pour la réception des griefs ; dès réception, les griefs déposés auprès du PNUD au niveau entreprise seront transférés à la Personne désignée par le bureau de pays.

*Étape 2 : Enregistrement et accusé de réception de la demande.* Dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de la demande, la Personne désignée par le bureau de pays enregistre la demande et envoie un accusé de réception au demandeur et une copie au promoteur du projet et au gouvernement du pays d'accueil.

*Étape 3 : Examen de la recevabilité de la demande.* Dans les vingt jours ouvrables suivant l'enregistrement de la demande, la Personne désignée par le bureau de pays indiquera au demandeur et au public si la demande répond aux critères de recevabilité.

*Étape 4 : Évaluation de la faisabilité de la résolution du litige.* Dans les vingt-cinq jours ouvrables suivant détermination de la recevabilité de la demande, la Personne désignée par le bureau de pays transmettra au demandeur, au PNUD et aux autres parties prenantes intéressées une évaluation de la faisabilité des activités de résolution de litiges. L'évaluation comprendra également des actions recommandées, le cas échéant, que le PNUD sera disposé à entreprendre ou à faciliter pour encourager la poursuite de la résolution du litige considéré, ou elle conclura sur l'inutilité de la résolution du litige et clôturera l'affaire. Cette évaluation pourra également évaluer si le demandeur doit d'abord être tenu de déposer sa demande auprès de l'un des processus de règlement des griefs établis par le promoteur du projet ou de gouvernement du pays d'accueil.

*Étape 5 : Obtention du consentement concernant la résolution du litige.* Tout effort de règlement de litiges repose sur le consentement des principales parties prenantes, y compris par exemple les demandeurs, les communautés affectées, les promoteurs du projet, le gouvernement du pays d'accueil et/ou le PNUD. Aucun processus de règlement de litiges ne pourra avancer sans le consentement volontaire des principales parties concernées.

*Étape 6 : Processus de résolution du litige.* En supposant que les principales parties prenantes aient convenu d'une ligne de conduite pour tenter de résoudre leur litige ou de remédier aux préoccupations des demandeurs, le processus de règlement des griefs mettra en œuvre la ligne de conduite convenue. Une certaine flexibilité sera nécessaire car l'approche appropriée sera nécessairement adaptée à la demande individuelle et au consentement des parties. En l'absence de consentement, les possibilités de dialogue et de consultation seront nécessairement réduites. Si le processus de consultation fonctionne, toutes les parties pourront poursuivre le processus jusqu'à ce qu'un accord soit atteint.

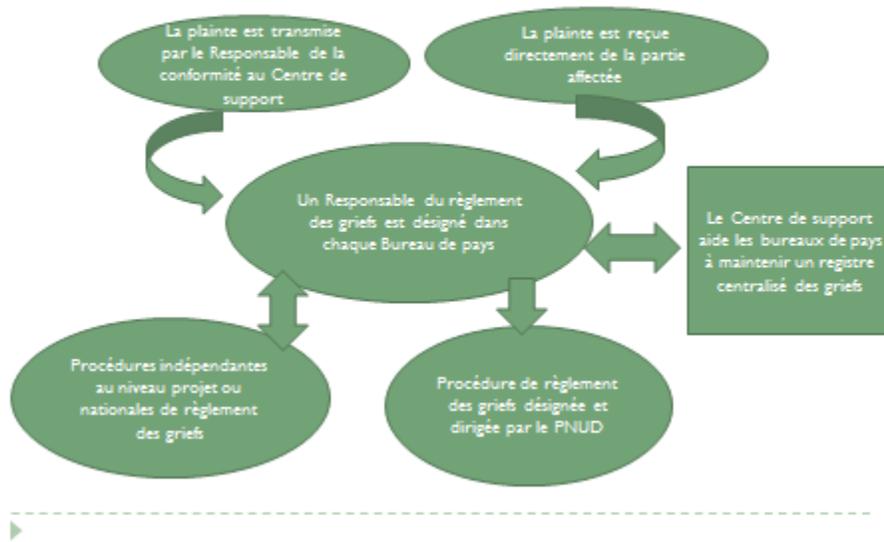
*Étape 7 : Obtention ou non d'un accord.* Une fois terminé le processus de résolution de litige, la Personne désignée par le bureau de pays soumettra son rapport, y compris l'accord de règlement (le cas échéant) et toutes recommandations concernant les actions complémentaires du PNUD au Représentant résident, à l'Administrateur du PNUD et à toutes les parties prenantes concernées.

*Étape 8 : Arrêt du processus de consultation.* Toutes les parties à la consultation, y compris la Personne désignée par le bureau de pays, peuvent à tout moment mettre fin au processus de règlement des litiges si elles ne sont plus d'accord avec la ligne de conduite adoptée. Dans certaines circonstances, le processus de consultation pourra se terminer par l'absence de résolution. En pareilles circonstances, le processus de règlement des griefs soumettra un rapport au Représentant résident du PNUD et à

l'Administrateur du PNUD, résumant la Demande, les mesures prises pour tenter de résoudre les questions soulevées par la demande, et des recommandations concernant d'actions complémentaires de la part du PNUD, le cas échéant. Ce rapport final sera également transmis au Demandeur, au promoteur du projet, au gouvernement du pays d'accueil et au public.

Si pour une raison quelconque, le calendrier indiqué ne peut pas être respecté dans un cas particulier, le demandeur et le public seront informés du retard, des raisons de celui-ci et du nouveau calendrier prévu. Le Tableau 2 ci-dessous illustre le processus proposé de règlement des griefs.

## Processus de règlement des griefs



### **D. Rôles et responsabilités des bureaux de pays**

Comme il est indiqué ci-dessus, en vertu de cette proposition, la responsabilité de veiller à ce qu'il existe des processus de règlement des griefs efficaces pour les projets et programmes appuyés par le PNUD restera dévolue au niveau des pays. Les Représentants résidents seront chargés de superviser le processus de règlement des griefs ; cependant, ils désigneront probablement un membre du personnel au sein du bureau de pays (la Personne désignée par le bureau de pays) chargé d'élaborer l'approche du bureau de pays en réponse aux griefs et de recevoir, gérer et suivre certains litiges spécifiques. La Personne désignée par le bureau de pays sera également chargée de l'identification et de l'évaluation de tous mécanismes de règlement des griefs existants au niveau programme ou pays, vers lesquels les griefs pourront être remontés de manière efficace.

La Personne désignée par le bureau de pays recevra les plaintes, examinera leur recevabilité et évaluera les plaintes à la lumière des possibilités de règlement des litiges. L'objectif est de faire en sorte que les personnes affectées aient accès à un processus de règlement des griefs efficace, juste et indépendant, où leurs préoccupations puissent être entendues. Un tel processus de règlement des griefs pourra être utilisé au niveau du projet ou du programme par le gouvernement du pays d'accueil ou le promoteur du projet. Dans un tel cas, le principal rôle du PNUD sera de renvoyer les plaintes à ces processus, d'apporter un soutien et des ressources, si cela est justifié, pour le traitement efficace de ces griefs par les mécanismes existants, et de surveiller les processus afin de s'assurer qu'ils respectent les

normes fondamentales d'indépendance, d'équité et d'efficacité. En l'absence de processus adéquat de règlement des griefs, la Personne désignée par le bureau de pays du PNUD pourra choisir de mener le processus de règlement des litiges en suivant les procédures mises au point conformément aux directives d'entreprise telles qu'illustrées ci-dessus. Dans certains cas, l'implication du PNUD dans un processus particulier de règlement de griefs ou dans un pays donné pourra exiger des ressources budgétaires ou du personnel supplémentaires, qui seront déterminés en fonction des besoins.

### **E. Soutien d'un centre de support en matière de griefs**

Bien que le PNUD traite les griefs principalement au niveau des pays, il a intérêt au niveau entreprise à veiller à ce que ces processus de règlement de griefs soient réactifs, traitent les requérants de manière équitable et fonctionnent de manière efficace. Pour respecter ces normes tout en conservant une approche décentralisée, le PNUD fournira un centre de support qui travaillera avec les Bureaux régionaux pour soutenir les processus de règlement des griefs au niveau des pays avec un soutien administratif, des formations, des informations sur les meilleures pratiques, les enseignements tirés du traitement des griefs dans d'autres bureaux du PNUD, et une base de données de médiateurs et de professionnels efficaces de la résolution de litiges. Le centre de support sera chargé de collecter et de rendre compte des efforts du PNUD pour traiter les griefs dans les différents pays et les différentes régions.

### **F. Suivi et contrôle des griefs et de leur résolution**

La Personne désignée par le bureau de pays sera chargée de suivre les griefs et leur aboutissement, ainsi que de les enregistrer et les signaler au centre de support, qui tiendra un registre centralisé de tous les griefs. Le contrôle et le suivi du traitement des griefs permettront au PNUD de : comprendre et rendre compte de la nature et de la fréquence des plaintes et de l'efficacité de leur traitement ; identifier les tendances systémiques concernant les conflits environnementaux et sociaux avec les communautés ; et de construire une base de connaissances permettant d'affiner et de renforcer le rôle du PNUD dans la résolution des litiges communautaires. L'information recueillie sera également précieuse, et peut-être nécessaire, dans le cadre de la relation du PNUD avec d'autres programmes ou organismes tels que le FEM, le FCPF ou le Programme ONU-REDD.

## **V. Questions relatives à la mise en oeuvre**

### **A. Implications en matière de coûts**

Le coût des processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs comprend à la fois des coûts fixes qui reflètent principalement le personnel nécessaire, et des coûts variables qui dépendent du nombre et de la complexité des cas soumis au contrôle de l'application des procédures ou à la résolution des litiges. L'option recommandée comprend un nouveau Responsable de la conformité sénior, un membre du personnel de niveau intermédiaire, et le soutien administratif en faveur du contrôle de l'application des directives au sein de l'OAI. Le processus de règlement des griefs nécessiterait un professionnel en résolution des litiges, qui exploiterait le centre de support et le soutien administratif. Les méthodes de contrôle de l'application des directives et de résolution de litiges décrites ici pourraient, pour répondre à l'augmentation de la charge de travail, être élargies par le recours régulier à des consultants. En outre, tant le processus de contrôle de l'application des directives que le processus de règlement des griefs devront être appuyés par un budget suffisant, transparent, fiable et non vulnérable à la manipulation politique. Ce financement devra être disponible pour appuyer chaque processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs gérés au niveau du bureau de pays. Certains des mécanismes, notamment le CAO, ont bénéficié d'un fonds revolving pour leur garantir la

possibilité de couvrir les coûts de fonctionnement des processus permanents de résolution de litiges ou de contrôle de l'application des directives.

Les budgets des processus existants de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs ont augmenté au fil du temps. Actuellement, les budgets (y compris tous les frais de personnel) des mécanismes les plus importants et les plus actifs - le Panel d'inspection et le CAO - sont chacun d'environ 3,5 millions de dollars par an, et le CAO a accès à un fonds revolving de 800 000 dollars. Par comparaison, voici dix ans le budget annuel du Panel d'inspection de la Banque mondiale était inférieur à 2 millions de dollars et celui du CAO était de 1,3 millions de dollars. Nous ne prévoyons pas des coûts aussi élevés pour le PNUD. Une échelle peut-être plus pertinente est peut-être représentée par le mécanisme de la Banque interaméricaine de développement qui, durant ses premières années, avait un budget de fonctionnement de moins de 250 000 dollars. Aussi, à titre de comparaison, le mécanisme de la Banque africaine de développement a dépensé environ 500 000 dollars par an.

## **B. Formation du personnel et renforcement des capacités**

L'adoption par le PNUD d'une nouvelle procédure de sélection environnementale et sociale et du processus associé de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs laisse attendre un besoin accru de formation du personnel et de renforcement des capacités. Ces besoins de formation et de capacités comprennent les éléments suivants :

- (i) Le personnel, en particulier dans les Bureaux de pays, doivent être informés de la substance de la procédure de sélection environnementale et sociale et de l'existence et du fonctionnement du contrôle de l'application des directives et des processus de règlement des griefs ;
- (ii) Le PNUD devra investir dans les capacités pour mettre en œuvre la procédure de sélection environnementale et sociale. Il ne s'agit pas à proprement parler un besoin de capacité découlant des processus de contrôle de l'application des directives ou de règlement des griefs, mais plutôt de la mise en place d'un cadre de sauvegarde environnementale et sociale.
- (iii) Le personnel, en particulier dans les Bureaux de pays, devra être formé à la manière de mener la sensibilisation en ce qui concerne les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs et la manière d'informer les requérants potentiels quant à la manière de soumettre des plaintes ;
- (iv) Le personnel intervenant dans les pays ciblés devra avoir été formé à la résolution de litiges à la lumière des directives fournies par le PNUD. Finalement, à long terme chaque pays impliqué dans des projets à haut risque devra avoir une personne formée aux techniques de résolution des litiges communautaires.

## **C. Conséquences juridiques**

Comme il est indiqué ci-dessus, ni le contrôle de l'application des directives, ni les processus de règlement des griefs ne sont des cours de justice et aucun constat ne saurait modifier une quelconque responsabilité juridique, immunité ou obligation du PNUD. Rien dans les processus proposés de contrôle de l'application des directives ou de règlement des griefs ne saurait être interprété comme une renonciation, expresse ou implicite, aux privilèges et immunités du PNUD. Le processus est interne et ne saurait créer d'attente d'un recours ou d'une cause d'action spécifique contre l'organisation. 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.<sup>17</sup>

#### **D. Arrangements provisoire, mise en oeuvre et évaluation**

Le temps nécessaire au lancement des processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs pourrait interférer avec la capacité du PNUD à se qualifier pour certains financements du FCPF ou du FEM. Comme indiqué ci-dessus, le contrôle de l'application des directives est une condition sine qua non pour que le PNUD puisse être Partenaire de livraison dans le cadre du FCPF. À cet égard, le PNUD a déjà accepté de prendre des mesures pour mettre en œuvre un processus provisoire de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs pour les pays pilotes soutenus par le PNUD dans le cas du FCPF. Le FCPF est censé couvrir les coûts de la première année de ce mécanisme provisoire, tandis que le PNUD met en place des processus permanents de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs. Un soutien supplémentaire en faveur du mécanisme provisoire pourra également être proposé à travers le PNUD-FEM.

La méthode provisoire sera conçue et mise en œuvre en partie dans le but de fournir des enseignements et de l'expertise qui aideront à l'élaboration et à la mise en œuvre des processus permanents de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs décrits dans ce document. L'approche provisoire de contrôle de l'application des directives, par exemple, sera organisée sous l'égide de l'OAI et mise en œuvre par un conseiller en conformité, qui en plus de traiter les cas particuliers qui peuvent survenir apportera également une contribution dans le développement des procédures permanentes de contrôle de l'application des directives.

*Élargissement du périmètre des processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs du PNUD.* La proposition construira une plate-forme permettant d'accroître les capacités du PNUD en matière de contrôle de l'application des directives et de processus de règlement des griefs, selon le cas. La première priorité sera constituée par les pays où l'appui du PNUD aide à mettre en œuvre des activités dans le cadre du FCPF, du FEM et du Programme ONU-REDD. Les enseignements tirés de ces efforts initiaux pourront être mis à profit pour améliorer la méthode de règlement des griefs à l'échelle du système. Au fil du temps, le PNUD pourra être considérée comme un fournisseur essentiel, au sein du système des Nations Unies, de services de règlement de litiges afin d'aider à résoudre les griefs communautaires.

*Phase pilote et évaluation.* Nous recommandons que les processus permanents de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs soient pleinement évalués après trois ans de fonctionnement. Cela devrait laisser suffisamment de temps pour accumuler un ensemble significatif d'expériences servant de base à l'évaluation. Même une fois les processus pleinement opérationnels, nous ne nous attendons qu'à quelques plaintes au bout d'un ou deux ans de fonctionnement.

#### **E. Sensibilisation**

L'établissement de processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs ne constitue que la première étape ; les personnes affectées par le projet doivent encore l'utiliser - et pour ce faire, elles doivent en avoir connaissance. La sensibilisation du public doit donc être un élément

---

<sup>17</sup> Note sur la question de la responsabilité potentielle de la BAD pour son irrespect de ses politiques et procédures dans la formulation, le traitement et/ou la mise en œuvre d'un projet proposé ou en cours, 21 décembre 2001.

important du mandat du bureau de la conformité ainsi que du mandat de chacun des collaborateurs au niveau pays chargés des processus de règlement des griefs. Des ressources suffisantes devront être mises à disposition pour garantir que le PNUD puisse être proactif tant au niveau entreprise qu'au niveau pays pour former les requérants potentiels aux processus de contrôle de l'application des directives et de règlement de griefs. Comme il est indiqué ci-dessus, le personnel du PNUD au niveau des pays devra être formé afin de pouvoir promouvoir les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs auprès des communautés potentiellement affectées. Le bureau de contrôle de l'application des directives sera responsable du développement de documents de sensibilisation et de formation et de mener les activités de sensibilisation et de formation au respect des directives. La majorité de ces coûts sont donc inclus dans la nécessité d'un personnel à plein temps et feront partie du budget de fonctionnement de base. La formation et la sensibilisation du personnel au niveau des pays responsable des processus de règlement des griefs seront développées au fil du temps, avec l'aide du centre de support décrit ci-dessus et des consultants embauchés à des fins de sensibilisation et de formation. Les formations pourront être menées par les Bureaux régionaux, les Centres de services régionaux ou au niveau des pays.

Les activités de sensibilisation au sein des autres mécanismes de responsabilisation ont compris la publication de plaquettes d'information et la conception de sites web en plusieurs langues ; la fourniture d'un accès clair depuis la page d'accueil de l'institution ; le fait de prendre la parole aux conférences ; le fait de rencontrer les organisations de la société civile ; la formation du personnel du PNUD pour faire connaître les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs ; et l'organisation d'événements de sensibilisation dans les pays où l'institution dispose d'un vaste portefeuille. La SFI et la MIGA ont également prévu des références au CAO dans les courriers d'engagement adressés à leurs clients. Certaines de ces activités de sensibilisation, notamment les conférences, les réunions et les formations, peuvent être regroupées avec d'autres mécanismes de manière à répartir les coûts entre plusieurs institutions.

## **F. Implications pour la participation du PNUD aux futurs programmes de financement**

L'adoption par le PNUD de processus de contrôle de l'application des directives aura des implications claires pour le succès de la participation du PNUD aux futurs programmes de financement. Lorsque les partenaires disposeront de mécanismes de responsabilisation, le PNUD sera mieux en mesure de collaborer aux processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs. Lorsque les partenaires n'ont pas de mécanisme, le processus de contrôle de l'application des directives du PNUD peut aider à faire en sorte que le projet soit au moins conforme aux engagements environnementaux et sociaux du PNUD.

Le PNUD sera également mieux placé pour répondre à toute demande raisonnable concernant les fonctions de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs. L'établissement de processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs mettront le PNUD en meilleure position pour rivaliser pour de futurs financements, notamment en matière de financement climatique. L'approche proposée, par exemple, répondra aux exigences actuelles énoncées dans l'approche commune des multiples partenaires de livraison du FCPF. Les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs du PNUD répondront aussi probablement aux exigences adoptées par le Conseil du FEM pour les agences d'exécution si, comme dans la dernière version de leur ébauche de politique de sauvegarde, ils exigent des agences qu'elles « démontrent que leurs systèmes de sauvegarde environnementale et sociale comprennent des mécanismes garantissant l'application et la responsabilisation pour l'application de leurs politiques. » Un système bien conçu, indépendant et transparent qui réponde aux parties affectées devra respecter la plupart des normes ou des conditions relatives aux mécanismes de responsabilisation appliqués au PNUD à travers des programmes de financement conjoints à l'avenir.

## **G. Implications pour le système de sauvegardes à l'échelle de l'ONU (en cours de discussion par le GGE)**

Les hauts responsables du Groupe de gestion environnementale de l'ONU (GGE)<sup>18</sup> (Les Directeurs exécutifs des organismes, des fonds et des programmes des Nations Unies), dont le PNUD est membre, ont approuvé en 2011 un cadre pour faire progresser la durabilité environnementale et sociale dans le système des Nations Unies en tant que moyen de favoriser les performances de durabilité en : 1) Renforçant la viabilité environnementale et sociale dans les activités de leurs organisations respectives ; 2) Soutenant la poursuite du développement et de la mise en œuvre d'un cadre à l'échelle du système des Nations Unies pour la viabilité environnementale et sociale, comprenant des sauvegardes environnementales et sociales ; 3) Suivant les efforts collectifs ; et 4) en rendant compte aux Organes de gouvernement de leurs organisations respectives des progrès réalisés, des bonnes pratiques et des enseignements tirés. Il est raisonnable de supposer qu'au fil du temps le système des Nations Unies mettra au point une approche ou des lignes directrices communes visant à harmoniser et à encourager des sauvegardes au sein du système des Nations Unies. Avec cet accent mis sur les garanties viendront également une exigence associée de veiller à l'application uniforme des sauvegardes. Ce mécanisme pourra être mis en œuvre au niveau du système des Nations Unies ou représenter une exigence selon laquelle toute agence devrait disposer d'un système répondant à certains paramètres généraux. Dans les deux cas, le PNUD gagnerait à être pionnier en matière de contrôle de l'application des directives et de résolution des litiges, et l'expérience acquise par la mise en œuvre des processus proposés influencera probablement la discussion au niveau du système des Nations Unies.

## **H. Relation avec les autres mécanismes de responsabilisation**

Comme il est indiqué ci-dessus, il existe désormais des mécanismes de responsabilisation au sein de dix organismes de financement internationaux ou bilatéraux. Au fil du temps, les mécanismes de responsabilisation ont reconnu la valeur de la coopération et du partage d'expériences. Outre les relations et les communications informelles, la coopération prend deux formes différentes. Tout d'abord, plusieurs mécanismes de responsabilisation ont développé des protocoles d'accord communs entre eux pour préciser comment les mécanismes pourraient coordonner leurs travaux dans le cas où une plainte serait déposée simultanément auprès des deux mécanismes. Compte tenu de la croissance des mécanismes de responsabilisation, la prise de conscience croissante de ces mécanismes par les communautés affectées, et la prévalence du co-financement, nous nous attendons à ce que les demandes soient de plus en plus déposées auprès de plusieurs mécanismes. Le deuxième axe de coopération formelle est une réunion annuelle de tous les directeurs des mécanismes de responsabilisation. Les mécanismes de responsabilisation se réunissent pendant un ou deux jours chaque année pour partager leurs expériences, discuter des défis communs et, plus généralement, se soutenir mutuellement. Le PNUD espère coopérer étroitement avec les autres mécanismes de responsabilisation, y compris en participant à des réunions annuelles.

## **VI. Recommandations et conclusions**

Comme discuté ci-dessus, ce document recommande au PNUD d'établir un processus de contrôle de l'application des directives au sein de l'OAI et renforce les processus de réception et de répondre aux griefs au niveau des pays. Cette approche tire parti des capacités actuelles du PNUD et constitue un moyen rentable de lancer des processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs, avec possibilité d'extension de périmètre à l'avenir.

---

<sup>18</sup> Le Groupe de gestion environnementale de l'ONU (GGE) est un organisme de coordination à l'échelle de l'ensemble du Système des Nations Unies. Ses [Membership](#) sont les institutions spécialisées, les programmes et les organes de l'Organisation des Nations Unies, y compris les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement.

L'OAI bénéficie d'antécédents, d'une expérience et de procédures efficace dans la conduite d'enquêtes d'établissement des faits, comparables à ce qui sera requis de la fonction de contrôle de l'application des directives. L'OAI ne possède pas actuellement d'expérience des questions environnementales et sociales de sorte que la fonction de contrôle de l'application des directives devra être dotée d'un expert de haut niveau de la conformité environnementale et sociale ayant le droit de rendre des comptes directement à l'Administrateur du PNUD. Des procédures opérationnelles distinctes devraient être mises au point à partir des pratiques actuelles de l'OAI, tout en reflétant particulièrement l'orientation publique des mécanismes de responsabilisation.

De même, la fonction de règlement des griefs tirerait parti des forces institutionnelles actuelles du PNUD, notamment de sa présence dans chacun des pays où il intervient. La proposition reflète également le fait que les procédures de règlement des griefs au niveau programme ou projet gérées par le pays d'accueil ou le promoteur du projet suffiront dans la plupart des cas. La responsabilité du PNUD de veiller à ce que les communautés affectées puissent accéder à un processus efficace et équitable de règlement des griefs sera principalement opérationnalisée par la Personne désignée par le bureau de pays chargée des processus de règlement des griefs. Pour soutenir cette approche au niveau des pays, le PNUD adoptera une politique et des lignes directrices de niveau entreprise intégrées dans les PPPO pour répondre aux plaintes communautaires à propos des activités soutenues par le PNUD. Le PNUD proposera également un centre de support chargé de soutenir la mise en oeuvre de processus efficaces de règlement des griefs dans les bureaux de pays et de collecter, d'évaluer et de rendre compte des efforts du PNUD pour traiter les griefs entre les différents bureaux de pays.

Ce document présente un premier aperçu des processus recommandés de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs. Ce cadre devra être plus développé, y compris par l'élaboration de procédures d'exploitation détaillées pour la fonction de contrôle de l'application des directives et de directives pour le traitement des griefs au niveau des pays. Des procédures plus détaillées devraient être élaborées pour explorer la façon dont le processus de contrôle de l'application des directives qui est proposé s'insérerait dans les opérations actuelles de l'OAI, le Cadre de responsabilisation existant du PNUD et le processus de développement et de gestion de projets du PNUD.

Les processus de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs seront pleinement évalués au plus tard trois ans après leur opérationnalisation pour garantir la satisfaction des besoins du PNUD et de ses parties prenantes.

Pour soutenir la participation du PNUD en tant que Partenaire de livraison du FCPF et pour aider à développer la fonction permanente de contrôle de l'application des directives, le PNUD crée également un processus provisoire de contrôle de l'application des directives et de règlement des griefs en 2012, en attendant l'élaboration d'un processus permanent. Le PNUD prévoit d'engager un expert en conformité environnementale et sociale, qui serait disponible pour recevoir et traiter les plaintes se rapportant aux actions du PNUD dans le cadre du FCPF jusqu'à ce que soit adopté le processus permanent de contrôle de l'application des directives. Le consultant en conformité serait également disponible pour guider le PNUD dans la concrétisation du processus permanent. Les enseignements tirés de l'opérationnalisation et de la mise en oeuvre du processus provisoire du FCPF informeraient alors la poursuite du développement d'un processus à l'échelle de l'entreprise.

## **Annexe 1**

### **Analyse comparative des mécanismes internationaux de responsabilisation<sup>19</sup>**

Cet exercice de comparaison analyse les mécanismes de responsabilisation de sept institutions financières internationales (IFI) et d'une agence de crédit à l'exportation :

1. Le mécanisme d'examen indépendant de la Banque africaine de développement (« BafD ») ;
2. Le mécanisme de responsabilisation proposé par la Banque asiatique de développement (« BAD ») ;<sup>20</sup>
3. Le mécanisme de plaintes concernant les projets de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (« BERD ») ;
4. Le mécanisme de plaintes de la Banque européenne d'investissement (« BEI ») ;
5. Le mécanisme indépendant de consultation et d'enquête de la Banque interaméricaine de développement (« BID ») ;
6. Le bureau de responsabilisation (Office of Accountability) de la U.S. Overseas Private Investment Corporation (« OPIC ») ;
7. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale (« PI BM ») ; et
8. Les services du CAO de la Société financière internationale/de l'Agence multilatérale de garanties des investissements (« CAO »).

L'analyse est menée par rapport aux principes sous-jacents des mécanismes de responsabilisation : équité, accessibilité, indépendance, transparence, professionnalisme et efficacité.

Parce que les mécanismes de conformité au sein des IFI ont été en grande partie calqués, puis améliorés, sur le Panel d'inspection de la Banque mondiale, la conception du Panel d'inspection mérite une attention particulière. Un second type de mécanisme, avec contrôle de l'application des directives, résolution des litiges et rôles consultatifs, est le CAO du Groupe de la Banque mondiale. Ces deux mécanismes de responsabilisation du Groupe de la Banque mondiale sont décrits ci-dessous pour présenter une idée de la structure et du fonctionnement de deux mécanismes existants différents. Nous notons que, bien que le Panel d'inspection et le CAO soient deux des mécanismes les plus anciens, les banques régionales ont créé leurs mécanismes de responsabilisation plus tard et ont chacune fait l'objet d'un examen ultérieur substantiel, qui a parfois permis d'améliorer la conception du Panel d'inspection et du CAO. Néanmoins, la structure générale et les fonctions du Panel d'inspection et du CAO restent les plus instructives.

Le mandat du Panel est de traiter les plaintes émanant de personnes affectées par le projet qui invoquent la non-conformité avec les politiques et les procédures de la Banque mondiale. Le Panel n'a pas compétence pour examiner une plainte à moins que le projet en cause dans la plainte ait été financé en totalité ou partie, soit par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) soit par l'Association internationale de développement (AID). Le Panel est composé de trois membres permanents, chacun siégeant pendant cinq ans. Pour assurer leur indépendance, les membres du Panel ne peuvent pas avoir travaillé, en quelque qualité que ce soit, pour la Banque durant les deux années précédant leur sélection, et ne pourront par la suite plus jamais travailler pour la Banque. Le Panel dispose également d'un Secrétariat permanent du personnel pour soutenir ses activités.

---

<sup>19</sup> Cette annexe a été mise à jour en juin 2011.

<sup>20</sup> Parce que la BAD en est aux dernières étapes de l'examen de son Mécanisme de responsabilisation (« MR »), ce document s'appuie sur la politique de MR de la BAD décrit dans le Document de travail MR BAD de juin 2011.

Les plaintes destinées au Panel peuvent être déposées par une quelconque partie (ou plusieurs parties, autres qu'un individu isolé) affectée sur le territoire national de l'emprunteur. Les plaintes doivent être écrites et doivent expliquer comment les intérêts des parties concernées ont été, ou sont susceptibles d'être directement affectés par « le non-respect, par la Banque, de ses politiques et procédures opérationnelles concernant à la conception, l'évaluation et/ou la mise en œuvre d'un projet financé par la Banque. »<sup>21</sup> Le requérant doit démontrer qu'il a épuisé ses autres recours en laissant au personnel de la Banque une possibilité raisonnable de répondre à ses allégations. À réception d'une demande complète d'inspection qui ne soit pas clairement hors du champ de l'autorité du Panel, ce dernier enregistre la demande, avise le requérant et le Conseil d'administration, et transmet une copie de la plainte à la Direction de la Banque, qui dispose de vingt-et-un jours pour répondre. Le Panel dispose alors d'un délai supplémentaire de vingt-et-un jours pour examiner la réponse de la Direction et formuler une recommandation au Conseil d'administration quant à savoir si la plainte justifie une enquête approfondie.

Le Conseil d'administration a le pouvoir exclusif d'autoriser ou de refuser une enquête complète. Si cela a conduit, les premières années, à une politisation importante de la procédure du Panel, le Conseil a soutenu toutes les recommandations d'enquête du Panel depuis les changements apportés en 1999, après la Seconde revue du Panel. Une fois une enquête autorisée, le Panel bénéficie de vastes pouvoirs d'investigation, notamment l'accès à tout le personnel de la Banque. Les membres du public peuvent également fournir au Panel des renseignements supplémentaires pertinents pour la plainte. Après l'enquête, le Panel publie un rapport évaluant le respect, par la Banque, de ses politiques. Dans les six semaines suivant la réception de ce rapport, la Direction de la Banque doit soumettre au Conseil d'administration un rapport contenant des recommandations en réponse aux conclusions du Panel. Le rapport du Panel, la réponse de la Direction et la décision du Conseil sont rendus publics deux semaines après l'examen mené par le Conseil.

En mai 2011, le Panel d'inspection avait reçu 72 demandes officielles d'inspection et n'en avait enregistré que neuf. Le Panel avait constaté que les conditions de recevabilité avaient été respectées et avait recommandé une enquête pour trente-deux plaintes, et le Conseil avait approuvé vingt-huit de ces demandes.<sup>22</sup> Après les constats de non-conformité, le Conseil de la Banque a pris une série de mesures en fonction du type et de la mesure des violations constatées (parfois mineures, parfois graves), du type et du stade du projet en question (le projet était parfois en cours de développement, et d'autres fois en phase d'achèvement), et des acteurs impliqués (certains emprunteurs/requérants ont su se faire entendre mieux que d'autres).

En tant que premier mécanisme de responsabilisation des institutions financières internationales, le Panel d'inspection reste le seul à ne pas avoir de fonction de résolution des litiges au niveau entreprise. Chacun des mécanismes créés par la suite a une double fonction, voire une fonction tripartite dans les cas où des fonctions de conseil ont été ajoutées. Les services du Conseiller médiateur pour l'application des directives (« CAO ») de la SFI et de la MIGA sont un mécanisme à trois fonction, qui mérite d'être examiné en tant qu'exemple final.

Le CAO a été créé en 1999 pour traiter les plaintes relatives aux pôles du secteur privé du Groupe de la Banque mondiale - la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). Le bureau du CAO possède une fonction à la fois de conseil et de contrôle de l'application des directives, mais il considère sa fonction de Conseiller médiateur comme sa responsabilité la plus importante. La fonction de Conseiller médiateur a été conçue pour répondre aux plaintes des personnes qui sont affectées par les projets de la SFI/MIGA en « tentant de résoudre

---

<sup>21</sup> Panel d'inspection, le Panel d'inspection de la Banque internationale pour la reconstruction et le l' Association internationale de développement : procédures de fonctionnement, 34 ILM 510, 511 (1995).

<sup>22</sup> Voir Panel d'inspection, Demandes d'inspection, à l'adresse <http://www.worldbank.org/inspectionpanel>.

équitablement les problèmes soulevés, en utilisant une méthode flexible de résolution des problèmes. »<sup>23</sup> Tout individu, groupe, communauté, entité, ou autre partie affectée ou susceptible d'être affectée par les impacts sociaux ou environnementaux d'un projet de la SFI ou de la MIGA peut déposer une plainte auprès du Conseiller médiateur. Les représentants des personnes affectées par un projet peuvent également déposer une plainte avec des preuves appropriées de leur déclaration. Le CAO accuse réception de toutes les plaintes et évalue si la plainte relève de son mandat, et, si tel est le cas, accepte ou rejette la plainte. Une plainte doit démontrer que la partie concernée a été ou est susceptible d'être affectée par les impacts sociaux ou environnementaux réels ou potentiels sur le terrain. La plainte doit se rapporter à un aspect de la planification, de la mise en œuvre, ou de l'impact d'un projet de la SFI ou de la MIGA.

Une fois qu'une plainte est acceptée, le CAO en avise immédiatement le requérant, enregistre la plainte, la transmet au personnel de la SFI ou de la MIGA concerné, avec une demande d'information, et informe le promoteur du projet de la plainte. Le CAO procède ensuite à une évaluation afin de déterminer comment il se propose de traiter la plainte. Lors de l'évaluation, le CAO communiquera avec le requérant, le promoteur du projet et la SFI pour tenter d'identifier un processus de résolution du litige. La proposition du CAO peut comprendre différentes mesures allant de la convocation de consultations informelles avec la SFI/MIGA ou le promoteur du projet à l'organisation d'un processus de médiation plus formel. Dans l'ensemble, le bureau du Conseiller médiateur cherche à adopter une approche proactive et flexible, dont le « but est d'identifier les problèmes, de recommander des mesures correctives pratiques et de traiter les questions systémiques ayant contribué aux problèmes, plutôt que de désigner un coupable. »<sup>24</sup> Si à un moment quelconque après l'achèvement de l'évaluation, le Conseiller médiateur du CAO estime que la résolution de la plainte n'est pas possible, cette dernière est automatiquement transférée au côté contrôle de l'application des directives du CAO pour qu'il évalue si un audit de vérification de conformité est justifié.

Dans ses rôles à la fois de Conseiller médiateur et de Conformité, le CAO possède des pouvoirs d'enquête extrêmement vastes, notamment le droit d'examiner les dossiers de la SFI et de la MIGA ; de rencontrer les personnes affectées, le personnel de la SFI ou de la MIGA, le personnel des promoteurs de projets et les fonctionnaires du gouvernement du pays d'accueil ; de visiter les sites du projet ; de tenir réunions publiques dans la zone du projet ; de demander des soumissions écrites à des sources quelconques ; et d'engager des consultants experts pour analyser ou traiter certaines questions spécifiques. Les conclusions du contrôle d'application des directives sont envoyées aux dirigeants de la SFI/MIGA pour commentaires et, finalement, au Président du Groupe de la Banque mondiale pour examen. Le CAO conclut le processus de plainte, soit quand un accord a été atteint par le biais du Conseiller médiateur, soit lorsque la SFI/MIGA sont réputées respecter leurs politiques. À cet égard, le CAO gardera toute vérification de conformité « ouverte et surveillera la situation » jusqu'à ce qu'il soit convaincu que la SFI/MIGA reviennent à l'application des directives.<sup>25</sup> Le statut d'audit de conformité et de suivi de tout projet en cours d'examen est rendu public.

À la fin de l'année 2010, le bureau du CAO a reçu 79 plaintes, concernant 41 projets différents. Bien que certaines de ces plaintes aient abouti à une implication longue et complexe du CAO, d'autres ont donné lieu à des interventions relativement courtes.

En ayant à l'esprit ce contexte concernant le Panel d'inspection et le CAO, nous nous tournons vers une comparaison des politiques des mécanismes de responsabilisation des IFI :

---

<sup>23</sup> Lignes de conduite opérationnelles du CAO au 5 (avril 2007) à l'adresse [http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/CAO\\_OpGuide\\_April07.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/CAO_OpGuide_April07.pdf).

<sup>24</sup> *Id.* en 11.

<sup>25</sup> *Id.* en 25-26.

## *Équité et accessibilité*

Une des questions fondamentales que posent les principes d'équité et d'accessibilité de ces mécanismes est de savoir qui peut déposer une plainte et dans quelles conditions. Il existe une tendance positive qui tend à permettre aux individus de déposer des plaintes. Il existe également une tendance à permettre la représentation étrangère, la majorité des mécanismes ne limitant pas la représentation étrangère aux cas où il n'existe pas de représentation locale. Presque tous les mécanismes permettent aux demandeurs de déposer des plaintes dans les langues nationales ou officielles, et la majorité des mécanismes permettent d'utiliser les langues locales des requérants. Un peu moins de la moitié des IFI (à savoir, la BERD, la BEI, le CAO, et la fonction de contrôle de l'application des directives de l'OPIC) ne nécessitent pas d'allégation de préjudice direct. Alors que la plupart nécessitent un lien de causalité avec le dommage, plusieurs mécanismes positifs font exception et ne sont pas dans ce cas, notamment la BEI, l'OPIC et le CAO.

En ce qui concerne les contraintes de temps, la majorité des mécanismes exigent des requérants qu'ils déposent leurs demandes dans l'année suivant la dispersion complète de fonds. Toutefois, le CAO est une aberration positive en ce qu'il n'a pas de limite de temps pour le dépôt, tandis que le PI BM est une aberration négative en ce sens qu'il n'autorise les plaintes qu'avant dispersion de 95% du prêt.

Aucune institution ne permet aux requérants de déposer une plainte anonyme, mais tous les mécanismes autorisent les demandes confidentielles. La BEI est le seul mécanisme ayant une présomption de confidentialité, qui peut être levée par le demandeur. La BERD, la BAfD et la BID sont les seuls mécanismes qui n'ont pas de dispositions expresses concernant la préservation de la confidentialité des informations extérieures.

La majorité des mécanismes nécessitent des efforts de bonne foi pour résoudre le grief avant d'entamer le processus de mécanisme de responsabilisation. Toutefois, des exceptions positives à cette règle sont la BEI, le CAO, et la fonction de contrôle de l'application des directives l'OPIC, qui ne nécessitent pas un tel effort. Pour les mécanismes assortis d'une exigence d'efforts de bonne foi, la BERD incorpore les meilleures pratiques de renoncement à l'exigence s'il est dangereux ou inutile de poursuivre les efforts de bonne foi.

Si les demandeurs expriment leur intérêt à la fois pour la résolution du problème et le contrôle de l'application des directives, droits mécanismes sont séquencés et présentent une barrière à l'accès (autrement dit, il faut commencer par la résolution du problème), tandis que trois ne le sont pas (autrement dit, un requérant peut passer directement au contrôle de l'application des directives).

## *Indépendance*

Alors que tous les mécanismes incorporent un langage qui reflète l'importance de l'indépendance, leurs structures et les niveaux d'indépendance qui en résultent diffèrent. Pour les déterminations de la **conformité** avec les politiques et les procédures des IFI, trois des mécanismes rendent explicitement des comptes au Président ou au Vice-président de l'IFI (CAO, BEI, OPIC), quatre rendent explicitement des comptes au conseil (BAD, BERD, BID, PI), tandis que le BAfD a divisé le reporting pour donner naissance à une forme hybride, selon le stade du projet (voir Figure 1).

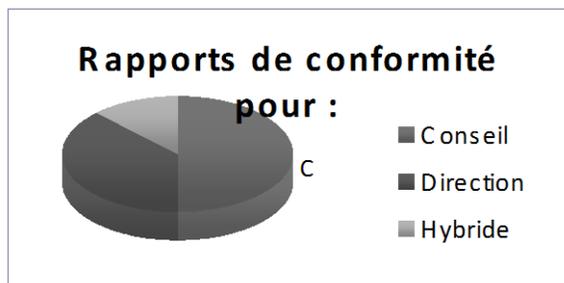


Figure 1

En ce qui concerne la *résolution des problèmes*, les mécanismes qui rendent des comptes au Président sont le CAO, l'OPIC, la BEI, la BERD, la BAD et la BAfD (selon le stade du projet). Les mécanismes qui rendent compte au conseil d'administration pour la résolution de problèmes sont la BID et la BAfD (encore une fois selon le stade du projet).

Les IAM sont structurés de diverses façons. Tous les IAM ont un bureau désigné pour le mécanisme, à l'exception de la BERD, qui est abritée par le Bureau du Responsable en chef de la conformité. La BAD dispose de deux bureaux désignés : l'un pour la résolution des problèmes et l'autre pour le contrôle de l'application des directives, chacun étant dirigé par son propre directeur. La BAfD, le CAO, la BERD et l'OPIC ont un coordonnateur dédié pour l'ensemble du mécanisme et l'ensemble de ses fonctions. Le PI et la BID ont un membre du personnel administratif dédié, qui porte souvent le titre de Secrétaire exécutif, chargé de la gestion du bureau du mécanisme, mais ils ne gèrent pas les performances effectives en matière de résolution de problèmes ou de contrôle de l'application des directives.

Le PI, la BID, la BAD et le CAO ont chacun au moins une personne à temps plein chargée de procéder aux contrôles d'application des directives. La BAD, la BAfD, la BERD, la BID, et le PI BM ont une liste d'experts ou de panélistes qui peuvent être appelés, si nécessaire, pour procéder à une résolution de problème et/ou à un contrôle d'application des directives. En outre, la plupart des IAM ont d'autres membres du personnel de soutien (« staff ») chargés des tâches administratives et/ou d'aider dans le cadre des processus de résolution de problèmes ou de contrôle de l'application des directives.

Pour la plupart des mécanismes, le Président de l'IFI recrute le directeur, l'administrateur ou le secrétaire exécutif de l'IAM. Toutefois, la BID constitue une aberration : elle charge le Conseil de recruter son secrétaire exécutif. La plupart des mécanismes ont l'approbation soit de leur président, soit de leur conseil (ou les deux), pour recruter leurs panélistes et leurs experts. La BERD est le plus indépendant des mécanismes en ce sens qu'elle permet aux parties prenantes externes de prendre part au processus de sélection des panélistes et des experts. La BERD, le PI et la BAD illustrent la meilleure pratique qui consiste à exiger un processus d'embauche transparent.

La plupart des mécanismes ont des exigences d'emploi pour les directeurs, le personnel et les panélistes afin d'assurer leur indépendance. La BAfD et le bureau de résolution des problèmes de la BAD ont les meilleures garanties d'indépendance du directeur de l'IAM car ils exigent que ce dernier n'ait pas travaillé pour l'institution pendant au moins cinq ans avant de rejoindre l'IAM. Le Responsable PCM de la BERD et personnel du secrétariat et les consultants du PI ne doivent pas avoir travaillé pour l'IFI pendant au moins deux ans avant de se faire embaucher par le mécanisme. Pour les panélistes ou les experts, la BAD possède la meilleure pratique, à savoir une interdiction de trois ans avant l'embauche, tandis que la BERD, la BAfD, le PI et la BID ont une interdiction de deux ans.

En ce qui concerne l'interdiction de post-emploi qui s'applique au personnel de l'IAM, le Responsable PCM de la BERD exige une période de refroidissement de trois ans, tandis que le CAO

exige deux ans. La meilleure pratique en matière d'emploi ultérieur des panélistes ou des experts (par opposition au personnel du secrétariat) est l'interdiction totale d'emploi au sein de l'IFI, appliquée par la BERD, la BAD et le PI. L'OPIC et la BEI sont les aberrations négatives, qui n'imposent aucune interdiction d'emploi ultérieur au sein de l'IFI. La plupart des mécanismes exigent du personnel ou des panélistes qu'ils se récuse en cas de conflit d'intérêts avec un cas particulier.

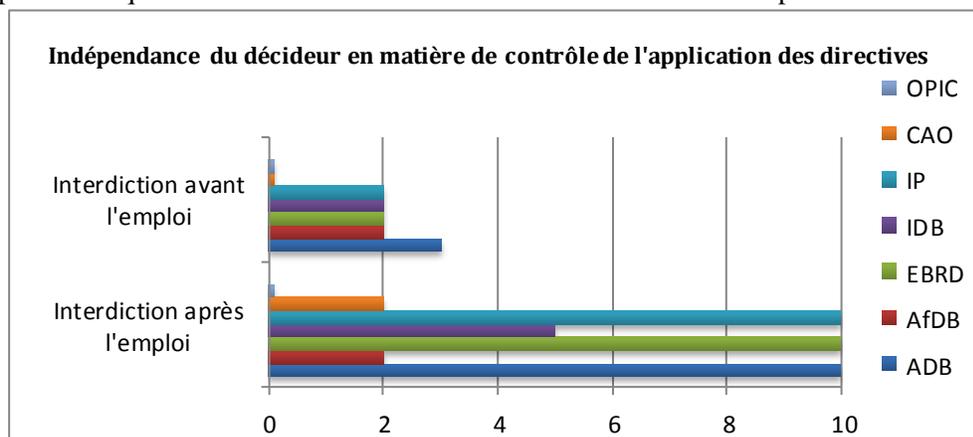


Figure 2, l'axe des x représente le nombre d'années, 10 correspondant à une interdiction totale.

Pour l'OPIC, l'identité du « décideur » en matière de contrôle de l'application des directives n'est pas claire. En vertu de la résolution du Conseil créant le Bureau de responsabilisation de l'OPIC, le Directeur du mécanisme a le droit de « tirer des conclusions indépendantes et de formuler des recommandations au Président concernant la conformité de l'OPIC ou les actions à mener à l'avenir pour résoudre un conflit. » Cette formulation peut être interprétée comme indiquant que le Directeur serait le décideur. Toutefois, selon l'organigramme que l'on trouve sur le site web de l'OPIC concernant le processus de contrôle de l'application des directives, « le Bureau de la responsabilisation examine si l'OPIC s'est conformé aux politiques pertinentes dans le cadre de la conception ou de la mise en œuvre d'un projet soutenu par l'OPIC, avec l'objectif de fournir au PDG une base pour déterminer s'il y a eu non-conformité, et si des mesures préventives ou correctives s'imposent. »<sup>26</sup> Cette formulation implique que c'est le *président-directeur général* qui prend les décisions de contrôle de l'application des directives.

### Transparence

Tous les mécanismes ont des sites web sur lesquels ils publient leurs rapports annuels, mais le niveau d'information varie de façon spectaculaire d'un site à l'autre. Tous les sites, à l'exception de celui de l'OPIC, mettent leurs propres politiques et procédures à la disposition du public sur leur site. L'OPIC ne dispose pas d'un document complet sur ses 'politiques et procédures' (car il n'en existe pas), mais présente uniquement la résolution du Conseil créant le mécanisme (qui en pratique n'est que partiellement opérationnalisé) et des informations sur différentes pages web.

Les registres publics sur les sites web des mécanismes sont un moyen essentiel de rester transparent. Tous les mécanismes, à l'exception de la BEI, ont un registre public de toutes les demandes enregistrées, mais seulement l'OPIC et la Bafd exigent un registre public pour toutes les plaintes soumises. La BERD, le PI BM, la BAD et la BID exigent la divulgation publique des rapports de recevabilité de conformité, tandis que la BERD, le CAO et la BID exigent la divulgation publique des

<sup>26</sup> Voir Schéma de revue de conformité du Bureau de la responsabilisation de l'OPIC, à <http://www.opic.gov/sites/default/files/docs/complianceReviewChart.pdf>.

rapports de recevabilité de résolution des problèmes. Tous les mécanismes exigent la divulgation publique des rapports finaux de contrôle de l'application des directives, des rapports finaux de résolution des problèmes et des décisions finales, excepté pour la BEI, qui ne divulgue que des synthèses de ces rapports pour les cas où la confidentialité a été levée. Tous les mécanismes, à l'exception de la BEI, exigent la divulgation publique des recommandations. Les rapports de suivi et de surveillance (le cas échéant) doivent être rendus publics pour la BERD, la BID, le CAO et la BAD, mais pas pour les autres. Seul le PI BM exige la divulgation publique des enquêteurs.

### *Sérieux et efficacité*

Chaque mécanisme, à l'exception du PI BM, a à la fois une fonction de résolution de problèmes et une fonction de contrôle de l'application des procédures. Seules la BEI et le CAO ont une fonction consultative officielle. La BEI est le seul mécanisme prévoyant le droit de faire appel, avec un processus permettant aux requérants insatisfaits de se plaindre auprès du Conseiller médiateur européen. La plupart des mécanismes comportent des procédures de formation, mais la BAfD, la BEI, et l'OPIC n'ont pas de dispositions importantes prévoyant la formation du personnel de l'institution au mécanisme. La plupart des mécanismes exigent que l'information sur le mécanisme soit distribuée aux promoteurs de projets (à l'exception de la BID, la BAfD et la BEI).

Les délais et les consignes d'efficacité des mécanismes et des différentes étapes du processus, varient. La BERD et la BAD sont des aberrations positives qui prévoient un délai de 2 à 5 jours pour décider s'il faut enregistrer la plainte. Le CAO et la BID déterminent rapidement la recevabilité et la fonction à utiliser (dans les 2 à 3 semaines suivant l'enregistrement). La BAD et la BEI proposent une estimation de chronologie complète du processus de moins de 6 mois, mais aucun des autres mécanismes ne propose de délai, et ces délais globaux peuvent être irréalisables dans de nombreux cas. Tous les mécanismes, à l'exception de l'OPIC, comportent une disposition qui permet de prolonger les délais en place.

Pour les mécanismes combinant des fonctions de résolution des problèmes et de contrôle de l'application des directives, les règles de séquençement diffèrent. L'utilisation simultanée des deux fonctions n'est généralement pas autorisée, à l'exception de la BERD, la BEI, et l'OPIC. Aucun des établissements n'exige la suspension du projet pendant le dépôt de la plainte, bien que certains permettent au mécanisme de recommander sa suspension (BERD, BAfD, BAD, BID).

Une fois la plainte acceptée, les procédures des institutions diffèrent. Seule la BID permet au promoteur du projet de réagir à la plainte, et seule la BERD a une disposition qui permet aux requérants de répondre aux réponses des parties adverses à la plainte.

Hormis la BID, qui permet uniquement l'examen des dossiers, tous les mécanismes permettent de visiter les sites pour déterminer la recevabilité des plaintes. Tous les mécanismes permettent de visiter les sites durant la phase d'enquête. Cependant, aucun mécanisme n'exige ces visites de sites. Seul le PI BM a une disposition qui permet de visiter les sites pour communiquer les résultats aux requérants, mais les autres mécanismes n'interdisent pas ces visites.

Seules la BERD, la BAfD et le PI BM exigent que la direction mette au point un plan d'action pour traiter les plaintes recevables. Après le rapport final, tous les mécanismes permettent le suivi à un niveau donné. La plupart des mécanismes ont la capacité indépendante d'entreprendre un suivi, mais le PI BM et la BID exigent que le Conseil demande un processus de suivi. La BERD et la BAD sont des aberrations positives, car elles exigent que le reporting de suivi soit effectué en concertation avec les requérants. L'on constate une tendance positive, affichée par la BERD, la BAD et la BID, d'exiger que les

rapports de suivi soient transmis dans un délai spécifique (annuellement pour la BAD ; bi-annuellement pour la BERD et la BID).