

## CHAPITRE 4

### EMPRUNTS, SPÉCIFICITÉS ET ARTICULATIONS DANS LA CRÉATION DU MÉCANISME DE PLAINTÉ DU FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Vanessa RICHARD<sup>1</sup>

Décidé lors de la 16<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) à Cancún en 2010<sup>2</sup> et créé par la COP17 à Durban en 2011, le Fonds Vert pour le Climat (FVC) est une organisation internationale à part entière destinée à centraliser des financements additionnels afin « d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention, conformément à l'article 11 de celle-ci, (...) pour soutenir des projets, des programmes, des politiques et d'autres activités dans les pays en développement parties »<sup>3</sup>. Le FVC,

« [d]ans l'optique du développement durable, (...) œuvre en faveur d'un nouveau paradigme orienté vers des modes de développement à faible taux d'émission et favorisant la résilience face au climat, en offrant aux pays en développement un appui dans leur action visant à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux incidences des changements climatiques, compte tenu des besoins de ceux qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements »<sup>4</sup>.

L'« Instrument régissant le Fonds vert pour le climat » prévoit que le *Board* (le Conseil) du FVC

« convient de principes et de normes fiduciaires tirés des meilleures pratiques, les adopte et veille à leur application aux entités du Fonds, à la fonction d'administrateur liée au Fonds, ainsi qu'à l'ensemble des activités, projets et programmes financés par le Fonds, y compris les entités chargées de la mise en œuvre [... et convient de] garanties environnementales et sociales tirées des meilleures pratiques et les adopte ; ces garanties sont appliquées à tous les programmes et projets financés à l'aide des ressources du Fonds »<sup>5</sup>

Afin de vérifier que les normes fiduciaires et les garanties environnementales et sociales sont bien appliquées, le *Board* doit créer « un mécanisme de recours indépendant qui lui rend des comptes. Ce mécanisme reçoit les plaintes se rapportant au fonctionnement du Fonds, procède à une évaluation et formule des recommandations »<sup>6</sup>.

1 Chargée de recherche au CNRS, Aix-Marseille Université / Université de Toulon / CNRS, UMR DICE, Aix-en-Provence, France. Principal Investigator du projet *International Grievance Mechanisms and International Law & Governance* (IGMs), <http://www.igms-project.org>. La recherche présentée ici a été financée par le Conseil européen de la recherche dans le cadre du 7<sup>e</sup> Programme Cadre de l'Union européenne (FP/2007-2013) / ERC Grant Agreement n° 312514.

2 Décision 1/CP.16, « Accords de Cancún », §102.

3 Décision 3/CP.17, « Mise en place du Fonds vert pour le climat », §3.

4 *Ibid.*, Annexe « Instrument régissant le Fonds vert pour le climat », §2.

5 *Ibid.*, §§ 63 et 65.

6 *Ibid.*, §69.

La mise en place d'un tel mécanisme de plainte s'appuie sur une pratique de plus en plus répandue au sein des institutions internationales et nationales finançant le développement, consistant à créer des mécanismes d'*accountability* (de « rendre des comptes ») faits sur mesure pour ce type d'institutions et leurs activités. Depuis 1993 et la création du Panel d'inspection de la Banque mondiale, l'idée d'instituer des mécanismes de plainte non-juridictionnels au sein des banques multilatérales de développement (BMD) a en effet fait florès. Ils sont communément désignés sous le sigle IAMs (pour *International Accountability Mechanisms*). Le Groupe Banque mondiale a mis en place deux IAMs, le Panel d'inspection pour les projets publics recevant le soutien de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et de l'Agence Internationale de Développement (AID), et le *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) créé en 1999 pour les projets privés soutenus par la Société Financière Internationale (SFI) et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI). La Banque Interaméricaine de Développement (BID) a créé en 1994 un Mécanisme Indépendant d'Inspection, remplacé en 2010 par le MICI (*Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación*). La Banque Asiatique de Développement (ADB) a créé une Fonction d'Inspection en 1995, remplacée par un *Accountability Mechanism* (AM) depuis 2003. La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) a institué un Mécanisme de Recours Indépendant en 2003, remplacé par le Mécanisme de Recours sur les Projets (PCM pour *Project Complaint Mechanism*) en 2010. Le Groupe Banque Africaine de Développement (BAfD) a créé un Mécanisme Indépendant d'Inspection (MII) confié à l'Unité de vérification de la conformité et de médiation (CRMU pour *Compliance Review and Mediation Unit*) en 2004. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) a créé son Mécanisme de Traitement des Plaintes (MTP) en 2008... On peut encore ajouter à cette liste non-exhaustive la combinaison de l'Unité chargée du Respect des Normes sociales et environnementales (URNES) avec le Mécanisme de Réponse aux Parties prenantes (MRPP), créés par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) fin 2014 ; la création en 2003 par la Banque Japonaise pour la Coopération Internationale (JBIC) d'un *Examiner for Environmental Guidelines* ; la création la même année par la *Nippon Export and Investment Insurance* (NEXI, l'agence de crédit à l'exportation du Japon) des *Objection and Consultation Procedures on Guidelines of Environmental and Social Considerations in Trade Insurance* ; la création en 2005 par la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC, l'agence de financement du développement des États-Unis) d'un *Office of Accountability*...

L'un des rôles des mécanismes d'*accountability* des banques de développement est d'évaluer, à la requête des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par les activités de la banque, la conformité du comportement de la banque vis-à-vis de ses propres règles internes (par exemple ses politiques ou procédures relatives à la diffusion de l'information, aux études d'impact environnemental et social, aux droits des peuples autochtones, etc.). Ces politiques et procédures opérationnelles ne s'imposent pas aux États ou entreprises emprunteurs mais au personnel de la banque (le *Management*) et définissent un standard de comportement dans le processus décisionnel relatif à l'octroi d'une assistance. Dans l'hypothèse où il est constaté que la banque a manqué à ses règles internes, il n'en découle aucune responsabilité juridique qui lui serait attribuable. Le mécanisme d'*accountability* vise à donner la possibilité d'adopter des mesures correctives afin de permettre au projet de développement de se poursuivre dans de meilleures conditions. L'objectif n'est donc pas

de constater l'existence de faits internationalement illicites et d'actionner une responsabilité internationale. L'un des traits les plus caractéristiques de l'*accountability* des banques de développement est qu'elle se polarise non pas sur la violation d'une règle juridique mais sur le dommage, actuel ou potentiel. Il n'est dès lors guère étonnant qu'à l'exception du Panel d'inspection de la Banque mondiale<sup>7</sup>, les autres mécanismes d'*accountability* articulent la procédure de vérification de conformité à une procédure dite « de résolution des problèmes » (*problem-solving*).

De façon générale, les IAMs remplissent trois rôles :

- ils évaluent, sur requête des personnes affectées – ou susceptibles d'être affectées – par les activités de la banque, le respect par le *Management* de la banque de ses propres règles internes, c'est-à-dire le respect de ses politiques et procédures. Dans l'hypothèse où le *Management* ne les aurait pas respectées, cela n'entraîne pas la responsabilité juridique de la banque mais elle doit adopter des mesures correctives ;
- ils offrent une possibilité de réparation (au sens de *redress*) pour les impacts environnementaux et sociaux, basée sur une approche de résolution des problèmes taillée sur mesure pour les parties prenantes, utilisant des techniques comme la constatation de faits (*fact-finding*), la médiation, la consultation, la négociation... Le MII de la BAfD et le MICI de l'IDB<sup>8</sup> exceptés, l'accès à la phase de résolution des problèmes (parfois appelée phase de résolution des différends ou phase de consultation) n'est pas conditionné au fait que les plaignants invoquent une violation par la banque de ses standards ;
- ils permettent à la banque de tirer des leçons des affaires, en formulant par exemple des recommandations sur les modifications des politiques ou procédures nécessaires pour éviter les situations de non-respect à l'avenir. De ce point de vue, le CAO de la SFI/AMGI a pendant longtemps été le seul IAM dont la mission inclut expressément la formulation

« d']avis à l'intention du Président et d'IFC et/ou de la MIGA d'une manière générale sur les questions environnementales et sociales en rapport avec les politiques, les normes, les directives, les procédures, les ressources et les dispositifs mis en place pour améliorer les performances des projets d'IFC et de la MIGA »<sup>9</sup>.

La récente révision du MII de la BAfD a cependant donné à la CRMU la possibilité d'offrir des conseils pour

7 La révision de 2014 des Procédures opérationnelles du Panel d'inspection a vu la mise en place d'une *Pilot approach to support early solutions* très controversée, qui vise à faciliter le dialogue entre le *Management* et les plaignants avant l'enregistrement formel de la plainte. Bien que cette « approche pilote pour une solution précoce » ne soit pas supposée empêcher les plaignants d'accéder à la procédure de contrôle de conformité si le dialogue échoue, la première utilisation de cette approche pilote a abouti à ce que certains des plaignants se voient barrer l'accès au contrôle de conformité. Voir PANEL D'INSPECTION, 2014 Updated Operating Procedures, <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Panel-MandateDocuments/2014%20Updated%20Operating%20Procedures.pdf>; Panel d'inspection, *Nigeria: Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Pilot - Not Registered)*, Case 91, plainte reçue le 30 septembre 2013, <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=94>; AMNESTY INTERNATIONAL, « World Bank: Investigate Inspection Panel's Pilot Approach to Early Solutions and Its Application in Badia East, Lagos, Nigeria », 2 septembre 2014, <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/afr440202014en.pdf> (au 3 mai 2016.)

8 Ce dernier étant considéré comme le moins accessible des IAMs des BMD.

9 CAO, Directives Opérationnelles 2013, §5.1.1.

« apporter des améliorations systémiques dans les politiques environnementales et sociales [...], améliorer les impacts environnementaux et sociaux des projets [...], permettre à la Banque d'avoir une meilleure compréhension de la façon dont les obligations, telles que contenues dans ses politiques et procédures en matière de sauvegarde environnementale et sociale, pourraient être satisfaites par les pays membres régionaux, en vue de préserver les impacts du développement, donner des informations et recommandations sur les questions émergentes observées dans le cadre du mandat de CRMU »<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les autres IAMs, leur rôle de diffusion des *lessons learned* n'est pas distingué de leur rôle de vérificateur de conformité et/ou de résolution des problèmes.

Au final, la réalité et la légitimité de la vérification opérée par ces mécanismes de plainte dépendent de trois facteurs essentiels : les *standards de comportement du bailleur* doivent être robustes et définir clairement ce qui relève de la responsabilité de la banque et ce qui est de la responsabilité de l'emprunteur ; la *procédure* doit être formulée dans un langage accessible, prévisible et suppose d'être transparente, ouverte le plus largement possible ; les *personnes* travaillant dans ces mécanismes doivent être indépendantes<sup>11</sup>.

La création du mécanisme de recours indépendant (IRM pour *Independent Redress Mechanism*) du FVC s'inscrit donc dans un contexte normatif et institutionnel qui s'étoffe depuis une trentaine d'années dans le champ du financement du développement, d'où l'intérêt qu'il y a à explorer les circulations opérées entre les standards (aspects substantiels) et le *design* institutionnel (aspects procéduraux) des mécanismes de plainte des banques multilatérales de développement et ceux qui sont en train d'être mis en place par le FVC.

En outre, ces questions de circulation des standards applicables et de procédure pour de tels mécanismes de plainte emportent des conséquences tout à fait actuelles et concrètes. Faute de systèmes de traçage efficaces, ou encore parce que les financements suivent des routes tortueuses (par exemple une banque de développement prête à une agence gouvernementale, qui utilise ces fonds pour financer des projets publics, mais aussi le secteur bancaire afin qu'il finance de l'investissement privé en faveur de la lutte contre les changements climatiques, qui va lui-même financer des travaux d'économie d'énergie par les particuliers...), il est très difficile de savoir où vont, au final, les financements climat et donc d'évaluer leurs impacts environnementaux, sociaux, économiques, culturels, etc. L'Accord de Paris reconnaît que les Parties peuvent être affectées non seulement par le changement climatique mais aussi par les impacts des mesures adoptées pour y répondre<sup>12</sup>, et rappelle que son objectif est de renforcer la réponse à la menace du changement climatique et ce, dans le

10 MII, Operating Rules and Procedures, 2015. Ce texte n'est pas, au moment où nous écrivons, accessible depuis le site de la BAfD, ni dans sa version anglaise ni dans sa version française. Il est cependant disponible en anglais en allant directement à [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Compliance-Review/Revised\\_IRM\\_Operating\\_Rules\\_and\\_Procedures\\_2015.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Compliance-Review/Revised_IRM_Operating_Rules_and_Procedures_2015.pdf) (au 5 juillet 2016).

11 Dans le même sens, voir C. DANIEL, K. GENOVESE, M. VAN HUIJSTEE, S. SINGH (eds.), *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance*, Amsterdam, SOMO, janvier 2016, 65 p., [http://grievancemechanisms.org/resources/brochures/IAM\\_DEF\\_WEB.pdf](http://grievancemechanisms.org/resources/brochures/IAM_DEF_WEB.pdf) (au 3 mai 2016).

12 Décision 1/CP.21, Annexe « Accord de Paris », Préambule : « Reconnaissant que les Parties peuvent être touchées non seulement par les changements climatiques, mais aussi par les effets des mesures de riposte à ces changements ».

contexte du développement durable et des efforts pour éradiquer la pauvreté<sup>13</sup>. Il est par conséquent important d'arrimer la lutte contre le changement climatique au respect et la promotion des droits humains, du droit à la santé, des droits des peuples indigènes, des communautés locales, du droit au développement<sup>14</sup>, y compris dans les aspects normatifs et institutionnels.

Face à ces enjeux, la capacité des bailleurs de finance climat publics à évaluer les demandes de financement et à assurer le suivi de leurs impacts est questionnable, d'autant qu'à côté du financement de projets « réels » – par exemple la construction d'un réseau de transports publics urbains pour favoriser l'abandon de la voiture pour se déplacer –, une part importante des flux concerne le *development policy-lending*<sup>15</sup>, l'assistance technique (par exemple le financement d'une étude sur la privatisation de la distribution d'électricité) ou encore les intermédiaires financiers<sup>16</sup>. Un rapport récent met en lumière le fait que le degré de prise en compte de la lutte contre le changement climatique, dans les décisions de financement comme le suivi des impacts, sont défailants<sup>17</sup>. Par ailleurs, un corpus croissant d'études montre que tant le Mécanisme de Développement Propre (MDP) que la REDD+<sup>18</sup> sont susceptibles de financer des projets qui ne bénéficient pas aux populations, voire au contraire les placent dans une situation pire qu'avant le projet<sup>19</sup>. Supposés être taillés sur mesure pour la lutte contre le changement climatique et faisant partie du cadre juridique onusien, ces mécanismes de financement présentent exactement les mêmes failles dans la mise en œuvre des protections environnementales et sociales que n'importe quel autre projet financé par les institutions d'aide au développement aux stades de la conception, de l'approbation, de la mise en œuvre et du

13 *Ibid.*, article 2§1 : « vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté ».

14 *Ibid.*, Préambule : « Conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations ».

15 Financements destinés à réformer des secteurs entiers de l'économie d'un pays. Ils remplacent les prêts d'ajustement structurel et les prêts d'ajustement sectoriel.

16 H. MAINHARDT, N. SINANI, « MDB Climate Change Scorecard: Do the MDBs pass the 2 degree test? », Bank Information Center and Sierra Club, décembre 2015, <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2015/10/MDB-Climate-Change-Scorecard-formatted.pdf>, pp. 3-4 (au 3 mai 2016). Selon INVESTOPEDIA, « Un intermédiaire financier est une entité qui agit comme intermédiaire entre deux parties dans une transaction financière. Si les banques commerciales sont des intermédiaires financiers typiques, cette catégorie inclut d'autres institutions financières comme les banques d'investissement, les compagnies d'assurance, les courtiers bancaires, les fonds communs de placement et les fonds de pension » (traduit par nous), <http://www.investopedia.com/terms/f/financialintermediary.asp> (au 5 juillet 2016).

17 « MDB Climate Change Scorecard », *op. cit.* Voir également J. REDMAN, A. DURAND, M. CAMILA BUSTOS, J. BAUM, T. ROBERTS, « Walking the Talk? World Bank Energy-Related Policies and Financing 2000-2004 to 2010-2014 », joint briefing from Brown University's Climate and Development Lab and the Institute for Policy Studies, octobre 2015, <http://www.ips-dc.org/wp-content/uploads/2015/10/Walking-The-Talk.pdf> (au 3 mai 2016).

18 *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation Initiative*.

19 Voir par exemple P. BOND, K. SHARIFE, F. ALLEN, B. AMISI, K. BRUNNER, R. CASTEL-BRANCO, D. DORSEY, G. GAMBIRAZZIO, T. HATHAWAY, A. NEL, W. NHAM, « The CDM cannot deliver the money to Africa. Why the Clean Development Mechanism won't save the planet from climate change, and how African civil society is resisting », 2012, EJOLT Report n°2, [http://www.ejolt.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/121221\\_EJOLT\\_2\\_High.pdf](http://www.ejolt.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/121221_EJOLT_2_High.pdf) (six études de cas dans huit pays d'Afrique) ; sur l'actuelle controverse du barrage de Santa Rita, au Guatemala (projet MDP), voir S. DASGUPTA, « "Green" hydropower dam fuels charges of gross human rights violations », 27 mai 2015, <http://news.mongabay.com/2015/0527-dasgupta-santa-rita-dam-human-rights.html> et CARBON MARKET WATCH, « Campaigns: Santa Rita – Large hydro power project, Guatemala », <http://carbonmarketwatch.org/category/santa-rita-large-hydro-power-project-guatemala/> (au 3 mai 2016). Sur la REDD+, voir M. POU DYALA, B. S. RAMAMONJISOAB, N. HOCKLEYA, O. S. RAKOTONARIVOVA, J. M. GIBBONSA, R. MANDIMBINAINAB, A. RASO-AMANANAB, J. P.G. JONESA, « Can REDD+ social safeguards reach the 'right' people? Lessons from Madagascar », *Global Environmental Change*, vol. 37, mars 2016, pp. 31-42

suivi des projets<sup>20</sup>. C'est dire si les enjeux du suivi et du contrôle sont importants, et la création d'un mécanisme d'*accountability* pour le FVC participe à un objectif de bonne gouvernance et d'effectivité qui devrait *a priori* se retrouver dans ses modalités de fonctionnement.

Les bases de ces modalités ont été jetées lors de deux réunions du *Board* de 2014. Lors de la 6<sup>e</sup> réunion à Bali (Indonésie), du 19 au 21 février 2014, la Décision B.06/09 (Annexe V) a entériné les termes de référence des différents mécanismes de contrôle du FVC que sont la *Independent Evaluation Unit* – qui effectue des évaluations périodiques des opérations du FVC –, la *Independent Integrity Unit* – compétente en matière de fraude et de corruption –, et le *Independent Redress Mechanism* – qui ne constitue pas un tribunal ou un mécanisme juridique<sup>21</sup> ; il traite les demandes de reconsidération des refus de financement et les plaintes des communautés et personnes directement affectées par des impacts négatifs dus au fait que le projet ou programme financé par le Fonds n'a pas respecté les politiques et procédures opérationnelles du FVC, ce qui comprend les garanties environnementales et sociales<sup>22</sup>.

Lors de la 7<sup>e</sup> réunion à Songdo (Corée du Sud) du 18 au 21 mai 2014, la Décision B.07/02 a adopté les « standards fiduciaires » et les « garanties environnementales et sociales provisoires » appliqués par le FVC<sup>23</sup>. Une troisième série de standards, la *Gender Policy* du FVC, sera adoptée lors de la 9<sup>e</sup> réunion en mars 2015<sup>24</sup>.

Commence alors à se dessiner le visage de l'IRM. Si beaucoup de ses traits restent flous, il est néanmoins possible de distinguer les emprunts et les originalités du mécanisme, et ce, de trois points de vue : celui de la procédure (1), celui des standards qui peuvent être invoqués par les personnes affectées (2) et celui de l'articulation entre l'IRM et les mécanismes de plainte déjà existants des entités accréditées par le FVC pour gérer les financements (3).

## 1) La procédure de l'IRM, entre innovation et emprunts sur le mode restrictif

Le mécanisme de plainte du FVC oscille entre innovation et emprunt aux procédures de plainte existant au sein des BMD. Innovation, d'une part, car est mise en place une procédure de requête ouverte au promoteur d'un projet (un pays en développement) qui a demandé un financement et se l'est vu refuser. Emprunt, d'autre part, à ce qui semble devenu une bonne pratique du financement du développement, c'est-à-dire la mise en place d'une procédure de plainte ouverte aux personnes affectées par un projet ou programme financé par le FVC. Dans les deux cas, si les termes de référence

20 Pour la seule Banque mondiale, sur les impacts environnementaux des financements voir B. RICH, *Foreclosing the Future: The World Bank and the Politics of Environmental Destruction*, Washington/Covelo/London, Island Press, 2013; voir aussi HUMAN RIGHTS WATCH, *At Your Own Risk. Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*, Juin 2015, [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/worldBank0615\\_4Up.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/worldBank0615_4Up.pdf); également, la série d'articles d'investigation « Evicted and Abandoned. The World Bank's Broken Promise to the Poor » de l'International Consortium of Investigative Journalism (ICIJ), <http://www.icij.org/project/world-bank> (au 3 mai 2016).

21 Décision B.06/09, Annexe V « Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism », §1.

22 *Ibid.*, §2.

23 Décision B.07/02, « Guiding Framework and Procedures for Accrediting National, Regional and International Implementing Entities and Intermediaries, Including the Fund's Fiduciary Principles and Standards and Environmental and Social Safeguards ».

24 Décision B.09/11, Annexe XIII « Gender Policy for the Green Climate Fund ».

figurant à l'Annexe V de la Décision B.06/09 dessinent les grandes lignes de ces procédures, on ne dispose que partiellement de davantage de détails sur leur fonctionnement concret. Lors de la dernière réunion du Board à Songdo (28-30 juin 2016), il a en effet été constaté que

« in the Work Plan for 2016 adopted by the Board at its twelfth meeting, the Board decided to address the interim procedures for redress at its thirteenth meeting. The adopted Work Plan also provides that the Board intends to approve the detailed guidelines and procedures for the IRM (Detailed Procedures) at its fifteenth meeting. Such Detailed Procedures should address both functions of the IRM. It is suggested that at this stage only interim procedures relating to the IRM's first function (i.e. reconsideration of funding decisions) are adopted by the Board. With respect to the grievance function of the IRM, it may be more appropriate to instead develop the Detailed Procedures as soon as practicable. This because the specialized expertise within the Secretariat with respect to this function of the IRM will exist only after the appointment of the head of the IRM. In addition, given that the grievance function of the IRM cannot be engaged by communities and people until after they have been directly **affected** by relevant adverse impacts, there is no immediate need for interim procedures. (*Emphasis added.*) ».<sup>25</sup>

Le rapport final des décisions adoptées lors de cette 13<sup>e</sup> réunion du *Board* n'est, à l'heure où nous écrivons ces lignes, pas encore disponible. Les développements qui suivent sur la procédure provisoire applicable aux plaintes pour refus de financement se basent par conséquent sur le projet de *Interim Procedures for the Reconsideration of Funding Decisions*<sup>26</sup>, présenté dans un document préparatoire à la réunion. On peut cependant noter qu'ils apportent peu de détails supplémentaires par rapport aux dispositions des termes de référence de l'IRM.

### 1.1. La plainte pour refus de financement, une spécificité du FVC

L'IRM est compétent pour évaluer la plainte d'un pays en développement concerné par un projet ou programme dont le financement a été refusé. Il s'agit là d'une totale innovation, qui découle en premier lieu de la Décision 5/CP.19, « Arrangements entre la Conférence des Parties et le Fonds vert pour le climat » :

« 8. Le mécanisme de recours indépendant sera ouvert, transparent et aisément accessible et aura entre autres pour tâche de revoir les décisions de financement.

9. Le Fonds consignera dans ses rapports annuels à la Conférence des Parties les recommandations de son mécanisme de recours indépendant et toute mesure prise par le Conseil du Fonds comme suite à ces recommandations. La Conférence des Parties peut formuler des directives supplémentaires pour clarifier les politiques, les priorités des programmes et les critères d'admissibilité qui influent sur les décisions de financement. »

<sup>25</sup> 13<sup>e</sup> Meeting of the Board, 28-30 June 2016, Songdo, Provisional agenda item 12 (f), Doc. GCF/B.13/17, « Interim Procedures for Redress: Reconsideration of Funding Decisions », §§ 7 et 8.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Annexe II « Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions ».

Cette disposition n'était pas incluse dans le projet de décision proposé par le Président à Varsovie<sup>27</sup> mais figurait en revanche dans le *Draft arrangements between the Conference of the Parties and the Green Climate Fund* proposé par le Standing Committee on Finance (SCF) de la CCNUCC.<sup>28</sup> La question de confier la reconsidération des refus de financement à l'IRM a été discutée entre la 4<sup>e</sup> et la 5<sup>e</sup> Réunion du SCF. Lors de la 4<sup>e</sup> Réunion en juin 2013, le SCF n'avait pu se mettre d'accord sur la question, qui soulevait entre autres celles du conflit d'intérêts, l'IRM étant subordonné au *Board* du FVC.<sup>29</sup> Lors de la 5<sup>e</sup> Réunion en août 2013, le SCF constate que les discussions intersessions et les consultations informelles, conduites sous la houlette de M. Raymond Landveld comme co-facilitateur, ont permis d'arriver à un accord.<sup>30</sup> Le détail des discussions n'est pas révélé. Il est, dès lors, difficile de comprendre si cette innovation vient d'une méprise sur ce qu'est un mécanisme d'*accountability* de ce type, ou un ajout complètement réfléchi et délibéré.

La création de cette voie de recours est quoi qu'il en soit cohérente avec la logique du FVC, qui est que « Le Fonds suit une approche laissant l'initiative aux pays et s'emploie à favoriser et à renforcer l'engagement dans le pays lui-même avec le concours actif des institutions et parties prenantes concernées »<sup>31</sup>. Enfin, cette voie de recours s'inscrit parfaitement dans la logique du cycle de soumission, approbation et suivi des programmes et projets<sup>32</sup> puisqu'elle permet d'évaluer le contrôle de conformité opéré par le Secrétariat du FVC lorsqu'il reçoit une proposition de financement.

En bref, le Secrétariat publie régulièrement des propositions de financement sur le site du FVC sur instruction du *Board*, mais les Autorités Nationales Désignées (AND), les entités exécutives des projets (*implementing entities*) et les intermédiaires peuvent également soumettre au Secrétariat des propositions pour un financement, lesquelles doivent être approuvées. La proposition de financement doit avant tout faire l'objet d'une non-objection de la part de l'AND du pays concerné. Le Secrétariat vérifie ensuite si la proposition respecte les garanties environnementales et sociales provisoires, la politique sur le genre et les standards fiduciaires<sup>33</sup>. Un panel technique consultatif (le *Technical Advisory Panel*, TAP) effectue ensuite une évaluation de la proposition en tenant compte du rapport du Secrétariat sur le respect des standards applicables<sup>34</sup>. La recommandation sur le financement du Secrétariat et l'évaluation du TAP sont ensuite transmis au *Board*<sup>35</sup> qui peut approuver la

27 Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties and guidance to the Green Climate Fund, Proposal by the President, Draft decision -/CP.19 Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties and guidance to the Green Climate Fund, Doc. FCCC/CP/2013/L.12, 22 novembre 2013.

28 Report of the Standing Committee on Finance to the Conference of the Parties, Doc. FCCC/CP/2013/8, 4 novembre 2013, Annexe III.

29 Report of the fourth meeting of the Standing Committee on Finance, 15-17 juin 2013, Doc. SCF/2013/3/11, §§ 14-18.

30 Draft report of the fifth meeting of the Standing Committee on Finance, 27-30 août 2013, Doc. SCF/2013/5/9, §§ 34-38.

31 Instrument régissant le Fonds vert pour le climat, *op. cit.*, §3.

32 Décrit par la Décision B.07/03, Annexe VII « Project and programme activity cycle », mai 2014.

33 Une ONG note que le Secrétariat ayant peu de personnel, « many of its tasks will likely be outsourced to consultants and implementing entities. In light of these operational limitations, the GCF may be exposed to contradictory demands from different stakeholders » : BOTH ENDS, « Feasibility report on the strengthening of citizen-based complaint review and referral mechanisms under the Green Climate Fund (GCF) », Briefing Paper, [http://www.bothends.org/uploaded\\_files/inlineitem/120150528\\_Feasibility\\_report\\_TI.pdf](http://www.bothends.org/uploaded_files/inlineitem/120150528_Feasibility_report_TI.pdf), 2015, p. 3.

34 Les termes de référence du *Technical Advisory Panel* sont décrits in 9<sup>th</sup> Meeting of the Board, Songdo (South Korea), 24-26 March 2015, Doc. GCF/B.09/23, Annexe XII « Terms of reference of the independent Technical Advisory Panel ».

35 Les premiers rapports recommandant un refus du financement proposé commencent à arriver : voir à propos d'un projet sri lankais soutenu par le PNUD comme entité accréditée « Independent Technical Advisory Panel's assessment of FP 016 », in TAP, « Consideration of funding proposals – Addendum 12 Independent Technical Advisory Panel's assessment », Doc. GCF/B.13/16/Add.12/Rev.01, 23 juin 2016, pp. 40-47.



proposition de financement, la rejeter ou demander des modifications. Le Secrétariat informe l'entité exécutive ou l'intermédiaire, ainsi que l'AND, de la décision. En cas de rejet de la proposition, le Secrétariat informe le pays en développement concerné que, conformément à la Décision B.06/09, il peut demander la reconsidération de la décision auprès de l'IRM.

Selon les *Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions*, l'AND concernée a trente jours suivant la communication par le Secrétariat de la décision de refus pour saisir l'IRM.<sup>36</sup> Au sein de l'IRM, c'est la personne à la tête du mécanisme (le/la *Head* de l'IRM) qui est compétent(e) pour examiner les requêtes en reconsidération<sup>37</sup>. Il/elle vérifie l'éligibilité de la requête, qui doit

« include a description of the project or programme that has been denied funding, and will need to substantiate the reasons why the developing country believes that the denial was inconsistent with the policies, programme priorities and eligibility criteria of the Fund, including those implementing guidance provided by the Conference of the Parties »<sup>38</sup>.

Il est ainsi rappelé les relations particulières qu'ont la COP et FVC.

L'IRM va ensuite utiliser en premier lieu des moyens informels afin de trouver une solution « satisfaisante et amiable »<sup>39</sup> à la requête. Dans l'hypothèse où cette première phase n'amènerait pas de solution, l'IRM évalue si le refus du FVC est entaché d'un manquement à ses politiques, priorités programmatiques et critères d'éligibilité, en tenant compte notamment de

« any issues raised by the Applicant in the Request, the original funding proposal as submitted to the Board, including the assessments of the Secretariat and the independent Technical Advisory Panel, the decision of the Board and other relevant aspects of the Fund's operations »<sup>40</sup>.

L'IRM communique enfin un rapport au *Board*, qui inclut des recommandations sur les mesures correctives envisageables<sup>41</sup>. Sur la base de ce rapport, le Board « may consider the request in view of the report and take steps to implement the recommendation of the IRM »<sup>42</sup>. Le « may consider [...] and take steps » suggère que le *Board* peut totalement ou partiellement ignorer les recommandations de l'IRM. La formulation du projet de *Interim Procedures for the Reconsideration of Funding Decisions* n'éclaire pas vraiment ce point: « The Board may, at its next meeting following receipt of the report, consider the Request in view of the report and the recommendation of the Head of the IRM, and take such steps as it considers appropriate »<sup>43</sup>.

36 Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions, *op. cit.*, §4.

37 *Ibid.*, §§ 6-9.

38 Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism, *op. cit.*, §3.

39 « a satisfactory and amicable resolution of the request » : Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism, *op. cit.*, §4 et Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions, *op. cit.*, §7.

40 Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions, *op. cit.*, §7.

41 Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism, *op. cit.*, §4d) et Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions, *op. cit.*, §9.

42 Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism, *op. cit.*, §5.

43 Draft interim procedures for the reconsideration of funding decisions, *op. cit.*, §10.

## 1.2. La plainte des personnes affectées : des emprunts qui ne reflètent pas toujours les meilleures pratiques des IAMs

Si la procédure de plainte innove complètement pour ce qui est de la plainte du pays en développement, celle qui concerne les plaintes des personnes est créée, on l'a dit, dans un paysage de mécanismes de plainte similaires dont le FVC s'est inspiré. Cependant, en quelques endroits la procédure ne reflète pas les évolutions récentes des procédures des IAMs, ces dernières étant pourtant basées sur une expérience en la matière qui est très étoffée pour certains de ces mécanismes – c'est le cas, par exemple du CAO, qui a reçu depuis 1999 plus de cent cinquante plaintes. Comme en ce qui concerne la plainte pour refus de financement, les termes de référence donnent les grandes lignes de la procédure mais les modalités concrètes de fonctionnement ne sont pas encore disponibles.

Peut porter plainte un groupe de personnes (donc au moins deux personnes) qui ont été directement affectées par des impacts négatifs dus au fait qu'un projet ou programme financé par le FVC n'a pas mis en œuvre les politiques et procédures du FVC, y compris les garanties environnementales et sociales, ou au fait que le FVC ou ses intermédiaires et entités exécutives n'ont pas respecté ces politiques.<sup>44</sup> La dernière partie de cette disposition pose des problèmes d'articulation avec les standards applicables par certaines entités exécutives qui disposent déjà de leurs propres mécanismes de plainte, sur lesquels nous reviendrons dans la troisième partie de cette contribution.

Après l'examen de l'éligibilité de la plainte, la procédure se déroule ensuite comme suit :

- dans un premier temps, l'IRM utilise tous moyens informels pour trouver une solution amiable et satisfaisante (phase de résolution des problèmes) ;
- lorsque la résolution des problèmes a échoué, il évalue si les plaignants ont été affectés par des impacts qui découlent d'un manquement aux politiques et procédures du FVC ;
- sur la base de ses constatations, l'IRM formule des recommandations sur les mesures correctives à adopter à l'intention du *Board* et peut également recommander au *Board* des modifications des politiques et procédures applicables ;
- l'IRM assure le suivi de la mise en œuvre des mesures correctives décidées par le *Board* sur la base de ses recommandations, et rend compte de l'avancée de la mise en œuvre au *Board*<sup>45</sup>.

Les emprunts faits aux mécanismes de plainte existants aboutissent à un curieux mélange : d'une part, le FVC a retenu une approche restrictive de l'accès au mécanisme de plainte et à la phase de contrôle de conformité ; d'autre part, une fois atteinte la phase de contrôle de conformité, le FVC a doté l'IRM des compétences les plus étendues que l'on trouve dans des mécanismes similaires.

S'agissant des choix restrictifs, il convient de noter en premier lieu que l'accès à tous les IAMs existants est ouvert à la fois aux personnes affectées et aux personnes *susceptibles d'être affectées*.

<sup>44</sup> Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism, *op. cit.*, §7.

<sup>45</sup> *Ibid.*, §§ 7 et 8.

Dans le cadre du projet *International Grievance Mechanisms and International Law and Governance* (IGMs)<sup>46</sup>, sur lequel s'appuie la présente contribution, l'équipe a exploré cent cinquante sept affaires<sup>47</sup> devant les IAMs du Groupe Banque mondiale, de la BERD, de l'ADB, de la BAfD et de la BID, et interviewé dix-huit personnes qui travaillent ou ont travaillé dans un IAM. Tant les études de cas que les interviews démontrent qu'ouvrir l'accès à un IAM aux personnes susceptibles d'être affectées permet d'alerter la banque de développement précocement sur les protestations que le projet soulève. C'est donc un outil particulièrement utile pour détecter des problèmes dans la conception du projet à un stade peu avancé, lorsqu'il y a un plus grand choix de décisions correctives possibles, à moindre coût.

En deuxième lieu, le FVC conditionne l'accès à l'ensemble de la procédure au fait que les plaignants invoquent un manquement aux standards applicables. Si l'objectif de la création d'un mécanisme d'*accountability* est d'offrir une voie de recours afin de trouver des solutions pour les personnes subissant les impacts négatifs des projets financés par le FVC, alors il n'y a aucune utilité à conditionner l'accès à la phase de résolution des problèmes à des allégations de manquement. C'est la raison pour laquelle le CAO de la SFI/AMGI, le PCM de la BERD, l'AM de l'ADB ou encore le MTP de la BEI ne posent pas une telle condition.

En troisième et dernier lieu, la procédure de l'IRM oblige les plaignants à passer par une phase de résolution des problèmes<sup>48</sup> et conditionne la vérification de conformité au fait que celle-ci n'a pas abouti. S'agissant de l'obligation de passer par une phase de résolution des problèmes, tous les IAMs qui possèdent une procédure combinant résolution des problèmes et contrôle de conformité ont abandonné cette condition, quand elle avait été prévue. Même le CAO, historiquement beaucoup plus tourné vers la résolution des problèmes que vers le contrôle de conformité, a abandonné cette obligation dans la dernière version de ses Directives opérationnelles<sup>49</sup>, tout comme l'AM de l'ADB l'avait fait en 2012<sup>50</sup>, et comme le MICI de la BID l'a fait fin 2014<sup>51</sup>. Leur pratique a en effet démontré que forcer les plaignants à passer par cette phase est inutile pour un certain nombre de raisons : quand les circonstances le permettent, ils sont généralement en faveur d'une solution négociée ; lorsqu'ils souhaitent un contrôle de conformité dès le début ou lorsqu'il y a trop de défiance entre les parties prenantes, imposer une phase de résolution des problèmes n'a aucun sens et constitue une perte de temps ; les plaignants devraient par ailleurs pouvoir faire un choix éclairé sur le type de procédure (résolution des problèmes et/ou contrôle de conformité) qu'ils souhaitent déclencher et il n'y a aucune raison de ne pas respecter leur volonté. S'agissant de la condition selon laquelle la vérification de conformité ne peut être effectuée que dans le cas où la résolution des problèmes a échoué, elle semble contreproductive au regard d'une des principales raisons d'être des IAMs tels que l'IRM : améliorer l'effectivité de la finance du développement/climat et permettre à l'institution de tirer des leçons. La

46 ERC Grant n° 312514 (2012-1016).

47 Voir la base de données des affaires à <http://www.igms-project.org/>.

48 Terms of Reference of the Independent Redress Mechanism, *op. cit.*, §§ 7 et 14.

49 CAO, Directives Opérationnelles 2013, §4.2.1.

50 Accountability Mechanism Policy, 2012, OM Section L1/BP, §38.

51 Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism, 2014, §§ 7 and 14.

meilleure pratique à cet égard est que, quelle que soit l'issue de la résolution des problèmes, si l'IRM constate *prima facie* qu'il existe des raisons de croire qu'il y a eu des manquements aux standards applicables, un contrôle de conformité devrait être effectué pour permettre au FVC de décider de mesures pour améliorer le projet ou programme en cause. À défaut, cela revient à priver l'institution d'un examen indépendant et juste des déficiences des projets et, plus largement, des problèmes systémiques à l'institution. En outre, la pratique des IAMs existants montre que, dans un certain nombre de cas, la résolution des problèmes n'aboutit que partiellement et certains plaignants sortent insatisfaits de la solution négociée<sup>52</sup>. Qu'en est-il alors du contrôle de conformité ?

Une fois atteinte la phase de contrôle de conformité en revanche, le FVC a doté l'IRM en s'appuyant sur les meilleures pratiques en la matière. D'une part, c'est l'IRM qui recommande les mesures correctives, sur la base du résultat de ses investigations<sup>53</sup>. D'autre part, l'IRM est compétent pour assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures correctives. Toutes les dix-huit personnes, interviewées dans le cadre du projet IGMs, qui ont contribué à la création ou la révision d'IAMs, travaillent ou ont travaillé pour un IAM ont souligné que ce suivi était une fonction majeure des mécanismes d'*accountability*, qui rendait leur travail plus légitime et plus effectif.

## 2) Les standards applicables : copier-coller et zones grises

L'IRM contrôle la conformité du comportement du FVC, des entités exécutives et des intermédiaires, public comme privés, à l'aune de standards qui font également l'objet d'emprunts en termes de substance, quand ce n'est pas directement du copier-coller. Il est à noter que d'une manière générale, les ONG considèrent que les standards des institutions finançant le développement et ceux des mécanismes spécialisés pour le climat sont défailants, voire très défailants dans la façon dont ils sont appliqués, qu'il s'agisse de lutte effective contre le changement climatique ou de protection des personnes affectées<sup>54</sup>.

L'IRM vérifie la conformité des projets au regard de trois ensembles de standards : les *Initial Fiduciary Principles and Standards*<sup>55</sup>, les *Interim Environmental and Social Safeguards (ESS)*<sup>56</sup> et la *Gender Policy*<sup>57</sup>.

52 Parmi de nombreux exemples voir en particulier AM COMPLIANCE REVIEW PANEL, *Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project*, Request for compliance review, 28 août 2012, §§ 80-85 ; CAO, *Indonesia / Wilmar Group-03/Jambi*, Assessment, juillet 2012, p. 3.

53 Le *Compliance Review Panel* du mécanisme de plainte de l'ADB a récemment perdu son pouvoir de formuler des recommandations. Il peut uniquement faire des constatations et c'est le *Management* qui définit quelles mesures correctives sont appropriées : *Accountability Mechanism Policy*, *op. cit.*, §§ 79 et 83.

54 Pour une description des standards du Fonds pour l'Environnement Mondial, de la REDD et du MDP : A. JOHL, Y. LADOR, « A human rights-based approach to climate finance, International Policy Analysis », Friedrich-Ebert-Stiftung, [http://www.ciel.org/Publications/Climate-Finance\\_Feb2012.pdf](http://www.ciel.org/Publications/Climate-Finance_Feb2012.pdf), 2012, pp. 7-13 (au 3 mai 2016) ; sur la robustesse des standards et stratégies des banques multilatérales de développement concernant le climat : « MDB Climate Change Scorecard », *op. cit.*

55 Décision B.07/02, Annexe II, *op. cit.*

56 *Ibid.*, Annexe III.

57 Décision B.09/11, Annexe XIII, *op. cit.*

## 2.1. Le recours aux bonnes pratiques de gestion financière et à la bonne gouvernance : les *Initial Fiduciary Principles and Standards*

Basés sur les bonnes pratiques en matière de gouvernance et de gestion financière, les standards fiduciaires applicables pour l'heure comportent deux parties.

Les « standards de base »<sup>58</sup> concernent tout ce qui a trait à la capacité générale d'une entité à tenir correctement ses comptes et avoir une gouvernance jugée bonne tant en matière de reporting, de transparence, d'information, de supervision, de l'usage d'indicateurs, d'efficacité, de règles comptables conformes aux standards reconnus, de traçage des opérations financières, d'audit...

Les « standards fiduciaires spécialisés »<sup>59</sup> s'appliquent à un candidat ayant une proposition de financement pour un projet ou programme. Il s'agit de standards sur sa capacité à inclure dans la conception des projets les aspects techniques, économiques, juridiques et possiblement environnementaux, sociaux et climatiques, à gérer, à suivre et évaluer un projet, à garantir l'accès du public à l'information sur les bénéficiaires et les résultats... Des règles complémentaires pour le *on-lending*<sup>60</sup> et le *blending*<sup>61</sup> s'appliqueront pour les intermédiaires et les entités exécutives qui veulent utiliser ce type d'instrument financier avec des ressources du FVC.

La Décision B.07/02, Annexe II mentionne quelques sources formelles de certains standards adoptés : les déclarations financières doivent suivre les *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP) et être rédigées conformément à des standards de comptabilité reconnus tels que les *International Financial Reporting Standards* (IFRS), ou les *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS)<sup>62</sup>. Référence est faite aux définitions d'organisations professionnelles comme la *International Federation of Accountants*<sup>63</sup> et le *Committee of Sponsoring Organizations (COSO) of the Treadway Commission*<sup>64</sup>.

## 2.2. Le copier-coller : les *Interim Environmental and Social Safeguards (ESS)*

En attendant de développer ses propres standards environnementaux et sociaux, le FVC a adopté provisoirement les *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability* de la SFI<sup>65</sup> (traduit en français par « normes de performance », dernière version 1<sup>er</sup> janvier 2012) et les *Guidance Notes* qui les accompagnent. Les *Performance standards* sont au nombre de huit : PS1 - Évaluation et gestion des risques et des impacts environnementaux et sociaux ; PS2 - Main-d'œuvre et conditions de travail ; PS3 - Utilisation rationnelle des ressources et prévention de la pollution ; PS4 - Santé,

58 *Basic standards* dans la version originale. Les décisions du *Board* sont disponibles uniquement en langue anglaise.

59 *Specialized fiduciary standards*.

60 D'après le lexique du *Financial Times* : situation dans laquelle « une organisation prête de l'argent qu'elle a emprunté à une autre organisation ou personne » (traduit par nous), [http://markets.ft.com/research/Lexicon/Term?term=on\\_lending](http://markets.ft.com/research/Lexicon/Term?term=on_lending) (au 3 mai 2016).

61 Panachage : consiste à panacher des ressources venant de plusieurs origines à travers des instruments financiers.

62 *Initial Fiduciary Principles and Standards*, *op. cit.*, §1.1.2.

63 *Ibid.*, §6.

64 *Ibid.*, §7.

65 Voir <http://www.ifc.org/performancestandards> (au 6 juillet 2016).

sécurité et sûreté des communautés ; PS5 - Acquisition de terres et réinstallation involontaire ; PS6 - Conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles vivantes ; PS7 - Peuples autochtones ; PS8 - Patrimoine culturel.

Même si ces standards n'ont rien de spécifique aux questions climatiques et ne s'arriment pas particulièrement au cadre juridique onusien en la matière, cette solution a l'avantage d'être pratique car les *Performance Standards* de la SFI sont généralement considérés comme le fin du fin des standards environnementaux et sociaux pour un bailleur de fonds multilatéral. Ils sont inspirés des politiques et procédures de la Banque mondiale mais vont plus loin et sont plus détaillés. En outre, ils sont conçus pour s'appliquer à des clients privés mais peuvent également être utilisés pour des entités publiques.

Cela étant dit, le copier-coller a des limites évidentes. Entre autres zones grises, les *Performance Standards* s'inscrivent pour la SFI dans un ensemble normatif qui comprend également une Politique de durabilité environnementale et sociale<sup>66</sup>, laquelle définit le standard de comportement de la SFI, tandis que les *Performance Standards* définissent le comportement attendu du client pour bénéficier d'un financement. Leur application directe au FVC comme aux entités exécutives par lesquelles vont transiter les fonds pose donc question.

De plus, la rigueur des exigences environnementales et sociales pour chaque projet dépend de la façon dont il a été catégorisé : catégorie A pour les activités présentant des risques et/ou des impacts environnementaux et/ou sociaux qui sont hétérogènes, irréversibles ou sans précédent ; catégorie B pour les activités présentant des risques et/ou des impacts environnementaux et/ou sociaux potentiels et limités, qui sont moins nombreux, généralement spécifiques au site, largement réversibles et faciles à traiter par des mesures d'atténuation ; catégorie C pour les activités présentant des risques et/ou des impacts environnementaux et/ou sociaux minimes ou nuls<sup>67</sup>. En ce qui concerne l'intermédiation financière, la Décision B.07/02, Annexe III définit là encore trois catégories de risques, de la catégorie I1 - haut niveau d'intermédiation (lorsque le portefeuille existant ou proposé de l'intermédiaire inclut, ou prévoit d'inclure, une exposition financière substantielle à des activités pouvant présenter des risques et/ou des impacts négatifs environnementaux et/ou sociaux potentiels significatifs, qui sont hétérogènes, irréversibles et sans précédent) à la catégorie I3<sup>68</sup>. Or, pour l'heure, les entités accréditées ne disposent pas de directives du FVC sur la façon de catégoriser les projets conformément à la Décision B.07/02<sup>69</sup>.

Enfin, on dispose d'informations sur les déficiences des *Performance Standards* dans certains domaines venant – justement – de l'IAM de la SFI, le CAO. On pense en particulier ici aux défaillances dans la maîtrise des risques environnementaux et sociaux liés au recours à des intermédiaires

66 SFI, Politique de durabilité environnementale et sociale, 1<sup>er</sup> janvier 2012, [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c240e2804a58cfbc-80818f8969adcc27/SP\\_French\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c240e2804a58cfbc-80818f8969adcc27/SP_French_2012.pdf?MOD=AJPERES) (au 6 juillet 2016).

67 Décision B.07/02, Annexe III, §20.

68 *Ibid.*, §21.

69 *Ibid.*, §22.

financiers constatées par le CAO<sup>70</sup>. Entre l'automne 2010 et le printemps 2012, des allégations graves contre la société Dinant (une société hondurienne produisant de l'huile de palme et de la nourriture à laquelle la SFI avait accordé un *corporate loan*) ont été communiquées à la SFI et au CAO. Les allégations comprenaient des expulsions forcées des fermiers, des violences contre les fermiers et autour des plantations de Dinant, dues au fait que des forces de sécurités privées et publiques sont sous l'influence ou le contrôle de Dinant, et le fait que la SFI n'avait pas identifié et réagi de façon appropriée à la situation. Le CAO décida de déclencher une enquête afin de vérifier si la SFI avait correctement exercé son devoir de vigilance lors de l'examen des risques sociaux attachés au projet, si elle avait répondu de façon appropriée dans un contexte de conflit social et politique et si les politiques et procédures de la SFI donnaient des conseils adéquats au personnel sur la façon d'évaluer et de gérer les risques sociaux associés aux projets dans des zones de conflit ou à risque de conflit. Au cours de l'enquête, le CAO découvrit que Dinant était l'un des plus gros emprunteurs d'une banque hondurienne, la Banco Financiera Comercial Hondureña (Ficohsa) et que le *Board* de la SFI avait approuvé un placement (*equity*) dans Ficohsa. Cela a conduit la dirigeante du CAO à déclencher la première enquête jamais faite par un mécanisme de plainte d'une BMD, à propos du degré de supervision exercé par la banque sur des risques environnementaux et sociaux liés à cet investissement dans un intermédiaire financier. Parallèlement, en 2012, le CAO a mené un audit sur un échantillon d'investissements de la SFI dans le secteur financier. L'enquête dans l'affaire *Ficohsa 01*<sup>71</sup> comme l'audit montrent que les standards environnementaux et sociaux de la SFI sont mal adaptés aux enjeux de l'intermédiation<sup>72</sup> :

« IFC does not have a methodology for determining whether its principle requirement on clients—the implementation of an environmental and social management system—achieves the core objective of 'doing no harm' or improving environmental and social outcomes at the subclient level. This means that IFC has no quantitative or qualitative basis on which to assert that its financial intermediation investments achieve such outcomes, which are a crucial part of its strategy and central to IFC's Sustainability Framework »<sup>73</sup>.

Les méthodologies adaptées d'évaluation des risques manquent, l'opacité reste la règle malgré le fait que la SFI s'est, suite au travail du CAO, engagée à divulguer les sous-projets des clients ayant obtenu un placement privé de la SFI... Il serait donc souhaitable que le FVC développe rapidement un cadre sur mesure d'évaluation des risques environnementaux et sociaux et de suivi de ces risques, en tenant compte non seulement des standards appliqués par d'autres bailleurs de fonds multilatéraux mais également des rapports critiques qui en identifient les déficiences.

70 CAO Compliance Audit of IFC's Financial Sector Investments, 10 octobre 2012, <http://www.cao-ombudsman.org/newsroom/documents/FIAUDIT.htm> (au 5 mai 2016).

71 CAO, *Honduras / Ficohsa-01/ CAO Vice President Request*, Investigation Report of IFC Environmental and Social Performance in relation to Investments in Banco Financiera Comercial Hondurena S.A. (Ficohsa), 6 août 2014 ; 1<sup>st</sup> Monitoring Report, janvier 2016.

72 Pour un panorama de ces enjeux, voir OXFAM INTERNATIONAL, « Risky business intermediary lending and development finance », Oxfam GB, 2012, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ib-intermediary-lending-and-development-finance-180412-en.pdf> (au 5 mai 2016).

73 Overview of the CAO Compliance Audit of IFC's Financial Sector Investments, <http://www.cao-ombudsman.org/newsroom/documents/FIAUDIT.htm> (au 5 mai 2016.)

### 2.3. Une *Gender Policy* d'inspiration onusienne

Adoptée lors de la 9<sup>e</sup> Réunion du *Board* en mars 2015, la *Gender Policy* est explicitement inspirée par la CCNUCC, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, les Objectifs du Millénaire et les conventions principales de l'Organisation Internationale du Travail. Elle reconnaît les droits égaux qu'ont les femmes et les hommes à accéder aux services du Fonds de façon à s'adapter et à atténuer les impacts du changement climatique<sup>74</sup>. Cette politique impose que les projets soumis au FVC soient cohérents avec les politiques et priorités nationales sur le genre et avec la *Gender Policy*<sup>75</sup>. Le FVC exige que les femmes et les hommes aient la même possibilité d'être inclus dans les consultations des parties prenantes et la prise de décision au cours de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets<sup>76</sup>.

### 3) L'épineuse articulation avec les mécanismes de plainte similaires

Les termes de référence de l'IRM stipulent que :

« 18. The Fund's IRM should closely cooperate with the relevant departments or units of implementing entities and intermediaries.

19. The relationship between the IRM and the corresponding body of implementing entities or intermediaries will be covered in agreements which will be entered into by the Fund with these implementing entities or intermediaries which will require these to cooperate with the Fund's IRM, where required ».

Du point de vue de l'articulation de ce nouveau mécanisme de plainte avec les mécanismes existants, la Décision B.06/09 reconnaissait donc en février 2014 que la délimitation entre le rôle et les responsabilités de l'IRM et ceux des mécanismes d'*accountability* des entités exécutives et des intermédiaires devaient faire l'objet d'une attention particulière. La question a des conséquences pratiques très importantes mais n'est toujours pas tranchée. Le choix a semblé un temps s'orienter vers le fait de laisser aux mécanismes de plainte des entités exécutives, lorsqu'ils existent, le soin de connaître les plaintes en première instance, pour ne recourir à l'IRM que si aucune solution n'a été trouvée.

Cette option soulève beaucoup de questions sur la cohérence du contrôle de conformité, dans la mesure où les éventuels manquements d'une entité exécutive seront examinés par l'IAM de cette entité à l'aune de ses propres standards opérationnels environnementaux et sociaux, tels qu'évalués au moment de son accréditation par le FVC, et que les mécanismes de plainte ont plus ou moins de latitude pour aller un peu au-delà. Par exemple, la Banque Asiatique de Développement est accréditée

74 Décision B.09/11, Annexe XIII, *op. cit.*, §3.

75 *Ibid.*, §15.

76 *Ibid.*, §16.



sur la base d'un examen de la compatibilité de ses standards avec les *Fiduciary Standards*, les *Interim ESS* et la *Gender Policy* du FVC. Le mécanisme de plainte de la banque ne peut, lui, que connaître d'allégations de manquement par la banque à ses propres politiques. *Quid* de la violation des trois politiques du FVC ? Elles ne seraient alors pas « examinables » par l'*Accountability Mechanism*. En revanche, à supposer que les experts de la CRMU de la BAfD puissent conserver la latitude dont ils ont fait preuve dans l'affaire *Medupi*<sup>77</sup>, pour une violation alléguée similaire la CRMU serait potentiellement en mesure d'examiner la conformité du comportement de la banque avec les standards du FVC plus ou moins directement. Il ne semble pas possible de mettre en place une méthodologie de vérification comparable à celle du *country-system* déjà mis en place par la Banque mondiale... Celui-ci consiste, une fois évaluée l'équivalence fonctionnelle des réglementations en vigueur d'un pays par rapport aux conditionnalités de la Banque mondiale, à laisser s'appliquer celles-ci plutôt que celles-là, conduisant le Panel d'inspection de la Banque mondiale dans l'affaire *Eskom*<sup>78</sup> à opérer un double contrôle : celui du respect de ses propres standards par la Banque mondiale en ce qui concerne son devoir de vigilance, auquel s'ajoute le contrôle de la façon dont a été évaluée l'équivalence de la réglementation sud-africaine, afin de distinguer les zones où celles-ci n'étaient pas équivalentes et où la Banque aurait donc dû favoriser l'application de ses propres standards environnementaux et sociaux. Ramené à la double couche de standards de l'agence accréditée et du FVC, les mécanismes de plainte des entités accréditées seraient amenés à vérifier le respect des standards propres à leur entité et la façon dont la compatibilité avec ceux du FVC a été évaluée... ce qui échappe à leur pouvoir. Dans l'hypothèse où l'IRM serait une voie de recours de seconde chance, les délais seraient aussi extrêmement longs pour espérer obtenir des mesures correctrices efficaces. Il est par ailleurs bien évident que le risque de décisions peu cohérentes entre elles, voire contradictoires, qui existe déjà lorsque deux IAMS différents sont saisis pour un même projet, conduirait un IRM « d'appel » à arbitrer des choses qu'il n'est pas censé arbitrer.

Il est à souligner que les entités accréditées et le FVC signent au moment de l'accréditation un accord juridique (un contrat de droit privé pour les entités privées, un accord régi par le droit international public pour les entités publiques)<sup>79</sup> appelé *Accreditation Master Agreement* (AMA). L'AMA inclut des dispositions selon lesquelles les standards fiduciaires, les ESS et la *Gender Policy* doivent être respectés par l'entité accréditée. Celle-ci doit également coopérer avec l'*Independent Redress Mechanism*<sup>80</sup>. Si est alléguée une violation significative d'un standard environnemental d'une entité accréditée sur un projet ayant reçu des financements FVC, il y aura selon toute probabilité à la fois violation des standards de cette entité et violation des standards du FVC qui s'imposent à elle juridiquement. Faudrait-il alors déclencher deux affaires, l'un devant le mécanisme de plainte de l'entité

77 CRMU, *Medupi Power Project (Republic of South Africa)*, Requête n° RQ2010/2, Compliance Review Report, 19 décembre 2011. Dans cette affaire, la CRMU s'est appuyée sur le *Clean Energy Investment Framework* (CEIF) de la BAfD, sur le *Southern Africa Regional Integration Strategy Paper 2011-2015* (RISP) et sur le projet de nouvelle Politique du Secteur de l'Énergie, qui ne sont pas en principe applicables par le mécanisme de plainte, pour constater que le projet avait mis en tension les objectifs de fourniture d'électricité avec les politiques environnementales de la banque, ce qui avait généré des manquements partiels aux standards applicables.

78 Panel d'inspection, *South Africa: Eskom Investment Support Project*, Case 65, Investigation Report, 21 novembre 2011. L'affaire *Eskom* devant le Panel d'inspection et l'affaire *Medupi* devant la CRMU portent sur le même projet.

79 Décision B.09/08, Annexe XI « Considerations for legal and formal arrangements with accredited entities ».

80 *Ibid.*, §7.

accréditée concernée, l'autre devant l'IRM ? Cela paraît contre-productif. Il est légitime de penser qu'il serait plus compréhensible et moins coûteux que les plaintes concernant des projets financés par le FVC soient envoyées à l'IRM, quelle que soit l'entité accréditée concernée.<sup>81</sup>

\* \* \* \* \*

La Décision 7/CP.21 adoptée à Paris en décembre dernier, « Rapport du Fonds vert pour le climat à la Conférence des Parties et directives à l'intention du Fonds vert pour le climat »

« Engage vivement le Conseil du Fonds vert pour le climat à rendre d'urgence opérationnels le Groupe indépendant de l'évaluation, le Mécanisme de recours indépendant et le Groupe indépendant chargé de l'intégrité et à rendre publiques les procédures que les Parties et les personnes touchées doivent suivre lorsqu'elles demandent réparation en attendant que le Mécanisme de recours indépendant soit opérationnel »<sup>82</sup>.

Comme mentionné plus haut à propos de la procédure provisoire pour les plaintes en cas de refus de financement, le *Board* du FVC est quant à lui plus prudent sur le rythme de travail<sup>83</sup>, jusqu'ici à marche forcée. Le recrutement du chef de l'IRM est en cours et conditionne la rédaction de procédures détaillées. L'Annexe I du document préparatoire *Interim Procedures for Redress : Reconsideration of Funding Decisions*, sur le projet de décision du *Board* pour la 13<sup>e</sup> Réunion, en effet

« Requests the head of the independent redress mechanism to prepare, with the support of the Secretariat, for consideration by the Board no later than its sixteenth meeting, the detailed guidelines and procedures for the independent redress mechanism referred to in paragraph 13 of Annex V (Terms of reference of the independent redress mechanism) of document GCF/B.06/19 titled "Report of the Sixth Meeting of the Board, 19-21 February 2014" in close consultation with similar or equivalent mechanisms of accredited entities and other stakeholders »<sup>84</sup>.

La question de l'articulation avec la galaxie des autres IAMs existants devrait donc être tranchée au plus tard lors de la 16<sup>e</sup> Réunion du *Board*. Par ailleurs, l'agenda de travail du *Board* adopté lors de la 11<sup>e</sup> Réunion prévoit que des directives en matière de catégorisation des projets en fonction des risques environnementaux et sociaux qu'il présentent seront adoptées lors de la prochaine (14<sup>e</sup>) Réunion.<sup>85</sup> Aucune mention n'est pour l'heure faite de la rédaction de standards environnementaux et sociaux réellement sur mesure, qui tiendraient compte des objectifs spécifiques du FVC et du cadre juridique climatique dans lequel il s'inscrit.

81 BOTH ENDS, *op. cit.*

82 §20.

83 Interim Procedures for Redress: Reconsideration of Funding Decisions, Doc. GCF/B.13/17, *op. cit.*

84 *Ibid.*, Annexe I « Draft decision of the Board », §b).

85 « Workplan for meetings of the Board in 2016, including outstanding items from previous meetings », Doc. GCF/B.11/02, 11 octobre 2015, p. 14.