

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



Systeme de Sauvegarde Intégré de la Banque Africaine de Développement

Rapport de synthèse des consultations régionales

23 SEPTEMBRE 2012



DEPARTEMENT DE L'ASSURANCE QUALITE ET DES RESULTATS

Introduction

La Banque Africaine de Développement (BAD) a organisé des consultations régionales avec les organisations de la société civile, les représentants des Pays Membres Régionaux (PMR), les institutions spécialisées et universitaires, ainsi que les banques régionales de développement et le secteur privé sur son nouveau Système de Sauvegarde Intégré (SSI) qui est un élément essentiel pour la durabilité et la conformité des opérations qui sont financées par la Banque au bénéfice du développement de l'Afrique.

Le système va couvrir la gamme complète d'instruments de prêt des secteurs public et privé en même temps qu'il précisera l'utilisation de l'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS) pour les prêts politiques et de l'Evaluation des Impacts Environnementaux et Sociaux (EIES) pour les opérations.

Les consultations régionales qui ont été présidées par les ministres des pays membres et les directeurs nationaux en charge de l'économie, de l'environnement et/ou des changements climatiques des pays hôtes respectifs se sont déroulées selon le calendrier suivant :

<u>Régions</u>	<u>Lieu</u>	<u>Date</u>
Afrique de l'Est	Nairobi, Kenya	11-13 avril
Afrique Australe	Lusaka, Zambie	18-20 avril
Afrique Centrale	Libreville, Gabon	09-11 mai
Afrique de l'Ouest	Abuja, Nigéria	15-17 mai
Afrique du Nord	Rabat, Maroc	12-14 juin

Pour la Banque, les présentes consultations régionales visent un triple objectif :

- (i) améliorer la qualité et pertinence du SSI ;
- (ii) promouvoir une compréhension commune des objectifs, principes et besoins des sauvegardes ;
- (iii) orienter la formulation de l'énoncé de politique de sauvegarde.

En effet, au cours des processus de reconstitution du Fonds Africain de Développement (FAD XII) et de l'Augmentation Générale de Capital (AGC) de la BAD en 2010, et à la demande des actionnaires, la Banque s'est engagée à la révision et à la modernisation de ses procédures et système de protection sociale et environnementale en préparant et en adoptant un SSI et en favorisant l'intégration des considérations liées aux changements climatiques dans le processus de révision et de conformité de ses mesures de protection.

Le système qui sera établi sur la base de la révision des politiques et procédures transversales actuelles, comprendra aussi l'élaboration de nouvelles sauvegardes supplémentaires, afin d'unifier et simplifier la base de la politique et réduire les coûts de transaction (guichet unique), d'assurer une gestion efficace et effective des risques et des impacts du projet, d'intégrer les questions émergentes telles que le changement climatique et les services écosystémiques, d'harmoniser les sauvegardes avec les stratégies de la Banque et les systèmes nationaux et avec les autres Banques Multilatérales de Développement (BMD).

La Banque a pu ainsi promouvoir la participation des acteurs à la finalisation de la conception afin d'encourager une appropriation des enjeux du développement durable et de démontrer les opportunités économiques, sociales et écologiques qu'une bonne préparation des projets sur ces éléments offrirait aux Etats et aux partenaires à long terme.

1. Considérations organisationnelles et représentativité

La Banque a mobilisé d'importantes ressources techniques et financières pour assurer le succès des consultations régionales en favorisant une représentation effective, efficiente et équilibré des divers partenaires du développement africain. C'est ainsi que la représentation a été globalement satisfaisante à l'instar de la consultation inaugurale tenue à Nairobi au Kenya avec une participation qui s'établit comme suit:

- 35% de fonctionnaires nationaux provenant pour l'essentiel des ministères chargés de l'environnement, des changements climatiques ou de l'économie,
- 31% de représentants des Organisations de la Société Civile africaine établie et opérant dans la sous-région,
- 25% de représentation du secteur privé africain (à dominante des chambres de commerces et des banques à caractère régional) et,
- 9% d'organisations internationales (essentiellement des Organisations Non-Gouvernementales (ONGs) internationales intervenant en Afrique ou ayant une certaine collaboration locale dans des activités intéressant la BAD).

Les bureaux régionaux ont été d'un apport remarquable non seulement sur les questions logistiques, matérielles mais également de par leur contribution à la communication avec les partenaires nationaux, notamment les organisations de la société civile ainsi que les ministères de tutelle et les agences nationales chargées de l'environnement.

Pour des questions d'efficacité opérationnelle, et pour prévenir d'éventuels retards dans l'acquisition des services nécessaires à la bonne tenue des consultations régionales, les fonds alloués à chaque session ont été préalablement transférés au bureau extérieur responsable du pays où se tiennent la consultation. Ces fonds sont gérés et décaissés par les responsables administratifs et financiers des bureaux extérieurs, sous la responsabilité directe du chef du bureau et sur demande de l'expert chargé de l'organisation de la consultation.

Cette implication des bureaux extérieurs de la BAD a également permis d'assurer une présence effective et une appropriation du processus de consultation par les hautes autorités gouvernementales en ce sens que l'ouverture et la clôture officielle des sessions régionales ont été faites par les ministres concernés, les secrétaires généraux et directeurs nationaux en présence des directeurs régionaux, des représentants résidents et des experts de la BAD.

2. Contenu et importance des consultations régionales

Les consultations viennent compléter les efforts de consultation bilatérale et de revue des propositions préliminaires tant au niveau interne qu'avec les partenaires internationaux et ont permis à la Banque de recueillir les opinions sur des questions essentielles ayant trait aux éléments suivants :

- L’alignement sur les systèmes nationaux notamment pour les questions relatives à la convergence ou à la divergence entre le Système de Sauvegarde Intégré qui régira les interventions de la Banque et les systèmes nationaux en matière de prescriptions et de gestion du processus d’évaluation environnementale ;
- Les questions de développement social telles que la réinstallation, le genre, les peuples autochtones, les normes du travail, les droits de l’homme, la consultation et la divulgation de l’information particulièrement concernant les débats sur l’adoption des principes comme éléments politiques contraignants ainsi que les bénéfices et contraintes quant au processus de décision sur le niveau approprié et adéquat de diligence pour les opérations financées par la Banque ;
- Les questions relatives à l’Environnement et à la Biodiversité dont les sujets d’habitats critiques et de l’intégration du changement climatique dans l’ensemble des sauvegardes versus l’adoption d’une sauvegarde climatique séparée.

3. Recommandations

i. Sur la pertinence de la conception du Système de Sauvegarde Intégré

Les partenaires ont de manière unanime apprécié le rôle d’incitation joué par l’établissement du Mécanisme Indépendant d’Inspection (MII) pour les pays et pour les experts des départements opérationnels dans l’amélioration de la préparation et de la qualité des opérations financées par la Banque et dans la promotion de la participation des parties prenantes et de la transparence. L’intérêt pour une exécution correcte des opérations et pour le renforcement de la supervision des projets surtout sur les aspects environnementaux et sociaux devrait être renforcé par une amélioration des procédures et un affermissement de la présence des experts environnementaux et sociaux dans les équipes de préparation et de mise en œuvre des projets ;

ii. Transparence et effectivité de l’accès à l’information et de la consultation

Des progrès significatifs ont certes été réalisés depuis l’adoption de la politique révisée de la Banque sur la divulgation et l’accès à l’information avec le principe de divulgation maximale. Toutefois, il est souhaitable que la Banque applique de façon systématique et optimale ces principes dans le processus d’évaluation environnementale et sociale à travers le Système Intégré de Suivi des Sauvegardes (ISTS). Au-delà des efforts réels consentis par la Banque pour clarifier le contenu de la nouvelle politique de diffusion et d’accès à l’information, surtout sur les questions environnementales et sociales, certains partenaires ont demandé à la Banque de considérer la mise en application effective du principe du Consentement Préalable donné en Connaissance de Causes (CPCC) énoncé dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique et encore appelé Consentement Libre Informel et Préalable (CLIP) pour conformer les consultations aux besoins des populations locales et aux principes de la Banque en la matière de préparation des projets impliquant une limitation de l’accès aux ressources naturelles au sein des terroirs des peuples autochtones .

iii. Harmonisation avec les systèmes nationaux

Les consultations régionales ont montré qu'il était important d'assurer que le SSI est conforme à la législation et aux normes de la juridiction locale ou du gouvernement, et d'exploiter les meilleures pratiques des PMR, par exemple la création d'une comptabilité nationale pour coordonner les études environnementales et sociales au Mali. Le SSI est également perçu comme une occasion de renforcer les organismes nationaux de protection de l'environnement qui sont très faibles en Afrique. La Banque doit investir dans l'analyse et le renforcement des systèmes-pays qui assez souvent existent sous forme législative et institutionnelle mais souffrent des difficultés de mise en œuvre. La Banque doit de même insérer des éléments de programmation financière allant dans le sens du renforcement du contrôle de qualité et du renforcement des systèmes environnementaux nationaux dans les processus d'établissement des Document de Stratégie Pays (DSP), les prêts de politiques et les programmes d'appui budgétaire. L'appui de la Banque devrait prendre en considération le renforcement des capacités en reconnaissant que la plupart des pays africains ont des capacités insuffisantes. Les programmes de renforcement des capacités devraient être dotés de ressources financières adéquates. C'est pourquoi le renforcement des systèmes-pays constitue un engagement louable de la part de l'institution.

iv. L'importance de la réinstallation et des questions sociales connexes

Le fait pour la Banque d'avoir initié une étude globale de la réinstallation dans les projets pour apprécier la conformité de la préparation par rapport aux politiques et procédures et pour mesurer l'efficacité de la mise en œuvre et du suivi des plans de réinstallation a été perçu comme un gage de bonne foi et une opportunité d'améliorer la mise en œuvre des dispositions en la matière. Les participants ont ainsi souligné l'importance d'adopter une approche globale, holistique et concertée pour le traitement adéquat des questions de réinstallation involontaire et des problèmes fonciers associés dans un contexte africain où la terre est souvent la propriété des États. Les partenaires ont indiqué que là où la rémunération est applicable, le SSI devrait assurer l'équité à tout moment. Les participants ont noté qu'il est nécessaire de définir des conditions minima pour la participation et consultation des parties prenantes. Le principe directeur devrait être que la participation et consultation des parties prenantes soient inclusives et fondées sur une communication efficace. Ils ont aussi insisté sur la nécessité de fournir un appui aux Personnes Affectées par le Projet (PAP) pour assurer la responsabilité et la bonne utilisation de l'indemnisation afin d'éviter l'appauvrissement des familles à la suite de la réinstallation.

v. Responsabilité de la Banque pour la réinstallation

Bien que les problèmes de réinstallation soient souvent traités sous les règlements des PMR, la Banque a un rôle important à jouer et devrait voir la conception du SSI comme une occasion pour sa participation intégrale dans la réinstallation, en mettant en place des mécanismes appropriés et un personnel dévoué pour assurer la mise en œuvre, vu que ces questions retardent l'exécution des projets :

- Des informations concernant la réinstallation devraient être mises à la disposition des personnes affectées par le projet de manière appropriée par l'intermédiaire des dirigeants communautaires et la mise en œuvre des Plans d'Action de Réinstallation

(PAR) doit pleinement impliquer les communautés locales dans le calcul de l'indemnité des locataires occupant des propriétés touchées par le projet.

- Afin d'éviter des retards dans la mise en œuvre du projet, la Banque devrait assurer que l'emprunteur met en œuvre le plan de réinstallation avant le début des projets. Une meilleure application de la SO 2 avec des mécanismes appropriés et en place pourra assurer également que les bénéficiaires du projet et les communautés locales ne souffriront pas des projets financés par la Banque.
- Améliorer le processus d'indemnisation et d'aide à la réinstallation des personnes affectées par les projets financés par la Banque. A cet effet, les conditions de réinstallation et de compensation requièrent le consentement libre et préalable des populations touchées par le projet. Aussi, les compensations doivent être évaluées au total (de remplacement) et non au coût du marché.

vi. Promouvoir les droits des peuples autochtones

Les représentants des peuples autochtones et des ONG ont œuvré activement à une politique autonome sur les Peuples Autochtones dans le cadre de la question des droits de l'homme. De nombreux participants ont exprimé des inquiétudes sur la sensibilité de la question, qui est potentiellement conflictuelle si elle n'est pas traitée correctement. Il a été suggéré que les peuples autochtones devraient être traités comme une catégorie de personnes vulnérables tout en reconnaissant que les pays africains ont des groupes vulnérables distincts et variables. La préparation d'une politique autonome serait de privilégier la question des peuples autochtones, et un mauvais placement des priorités pour la réduction de la pauvreté et de promotion du bien-être de tous les groupes vulnérables. La Banque était encouragée à élaborer et mettre en œuvre des politiques qui favorisent la croissance inclusive. Il est préconisé que le traitement de la question des peuples autochtones devrait refléter les vues des PMR. La Banque a donc encouragé le groupe à s'engager et dialoguer plus avec la Banque pour arriver à une solution optimale dans l'intérêt du continent.

La Banque a également pris bonne note du fait que l'Union africaine cherche à opérationnaliser l'exercice des droits de l'homme dans le contexte de la mise en œuvre des droits de l'homme – y compris ceux des populations autochtones – et de sauvegarder les terres, les actifs naturels et d'autres patrimoines culturels. La Banque Africaine de Développement a réaffirmé son engagement à promouvoir le respect des droits de l'homme dans le continent africain et dans le contexte des institutions et des règlements nationaux.

vii. L'amélioration du financement de la gestion environnementale et sociale

Malgré la pertinence de ces 5 Sauvegardes Opérationnelles (SO) pour l'Afrique, les coûts de leur mise en œuvre devraient être bien examinés, ainsi que la nécessité de réduire les coûts de transaction des conditions du SSI. Les débats ont révélé la nécessité d'établir des mécanismes de financement dédiés aux Etats sous forme de dons ou d'avance de Fonds pour la Préparation des Projets (FPP) pour la mise en œuvre des sauvegardes environnementales et sociales, y compris pour la réalisation des études, le financement de la mise en œuvre et le suivi de la totalité des mesures d'atténuation (i.e. le Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) et le Plan d'Action de Réinstallation (PAR)). Les opportunités qui seraient

établies à travers la généralisation des FPP sur les questions environnementales et sociales devront couvrir les besoins de renforcement des capacités des acteurs (États, Organisations de la Société Civile (OSC), secteur privé, communautés locales) en vue d'une meilleure appropriation des projets financés par la BAD.

viii. Le renforcement du contrôle de qualité

Les participants ont recommandé le renforcement du contrôle interne pour le respect des exigences de sauvegarde (principalement la catégorisation) par les unités opérationnelles de la BAD en vue d'assurer la durabilité sur le terrain et l'atteinte des objectifs de développement et des retombées économiques et sociales des résultats obtenus. La nécessité de garantir un diagnostic indépendant des documents stratégiques et des stratégies pour guider l'ensemble du processus de mise en œuvre a également été souligné, ainsi que la mise en place de mécanismes indépendants pour l'identification des personnes affectées et le traitement des doléances, et pour un suivi et une évaluation indépendante.

ix. Elargissement de la définition du domaine d'influence

Les zones des projets et leur domaine d'influence ne devraient pas être examinés séparément. Par exemple, pour les habitats écologiques, le SSI devrait encourager la considération des réseaux écologiques qui pourraient couvrir des zones transfrontalières. Il est nécessaire d'adopter une perspective plus élargie ou envisager toute la zone de biodiversité, ou toute la zone protégée. Pour des projets riverains, le SSI devrait encourager une réflexion sur les problèmes en amont et en aval, y compris les débits environnementaux.

x. Appui technique aux pays et aux opérations

Afin de rendre la sauvegarde opérationnelle efficace, la Banque est tenue de fournir la définition de termes tels que environnement, populations autochtones, Cadre de Gestion Environnementale et Sociale (CGES), et matières dangereuses dans le manuel sur les politiques et procédures, et de développer des méthodologies et directives génériques et spécifiques (instruments d'application) comme l'Analyse Coût/ Bénéfice (ACB), Systèmes d'Information Géographiques (SIG), etc. La Banque a indiqué que les éléments sont incorporés dans les termes de référence de la révision des Lignes Directrices pour l'Évaluation Intégrée des Impacts Environnementaux et Sociaux (EIIES) qui visent à fournir une assistance technique aux pays membres et au personnel opérationnel de la Banque sur des approches méthodologiques spécifiques ou des normes et mesures de gestion pertinentes pour la réalisation des Sauvegardes Opérationnelles.

xi. Consultation des partenaires et participation

Une description de la concertation et de la participation des communautés affectées, y compris un résumé des points de vue exprimés, et de la manière dont ils ont été pris en compte doit être fournie ainsi qu'une description des procédures de règlement des litiges présentées par les populations. Par ailleurs, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Impliquer systématiquement les communautés locales, le secteur privé, les Organisations de la Société Civile et les administrations publiques dans le processus de l'EIIES par la construction d'un processus participatif inclusif. L'inclusivité

préconisée doit respecter les valeurs culturelles et sociales des populations affectées par le projet. A cet effet, les EIIES doivent mesurer les impacts potentiels du projet sur le patrimoine culturel et mettre en place des mécanismes d'atténuation de ces effets.

- Former un personnel qualifié pour le suivi et l'évaluation du PGES dans les pays de l'Afrique centrale. Cette formation est une condition nécessaire à la durabilité des projets financés par la Banque. La constitution d'une masse critique est essentielle pour que les différentes parties prenantes puissent appliquer avec succès les recommandations du SSI.
- Mettre en place un processus transparent de divulgation de l'information. Des progrès significatifs ont certes été réalisés (sous le principe de divulgation maximale) depuis l'adoption de la politique révisée de la Banque sur la divulgation et l'accès à l'information. Toutefois, il est souhaitable que la Banque applique de façon systématique et optimale ces principes dans le processus d'évaluation environnementale et sociale à travers le Système Intégré de Suivi des Sauvegardes (ISTS).

xii. Intégration de la biodiversité dans les projets et leur gestion

Le Constat a été fait que dans les projets actuels de la Banque les aspects de biodiversité sont pris en compte de manière ad-hoc au lieu d'être intégrés dans le processus de prise de décision et dans la gestion des projets. Les participants ont ainsi recommandé les solutions suivantes :

- La Banque devrait appuyer les gouvernements nationaux dans le renforcement des capacités pour les évaluations de biodiversité afin d'assurer des évaluations de qualité, et de fixer un point de comparaison au sujet des maladies pour les humains et les animaux avant que le projet débute. Ils pourront également établir un système de surveillance (pour les humains et les animaux) dans chaque projet comme partie intégrale de l'évaluation et du suivi, et inclure la composante environnementale à la phase de conception pour aider les décisionnaires à trouver une solution alternative au cas où la biodiversité n'aurait pas été respectée ;
- La Banque devrait insérer les prescriptions des conventions internationales en matière de biodiversité dans le document, par exemple la Convention de Nairobi sur l'Ecosystème Marin ;
- La nécessité de traiter la biodiversité marine et l'érosion côtière est pertinente pour cette sauvegarde opérationnelle et devrait être clairement indiquée dans le document. La non prise en compte des mangroves sur lesquelles de nombreux projets ont des impacts négatifs, les aspects liés à la côte marine non spécifiques, les espèces invasives, les habitats critiques, la désertification, les problèmes liés à la disponibilité et la pollution des eaux de surfaces et souterraines (Nigeria) ;
- La déforestation et la dégradation du terrain ainsi que la gestion des ressources naturelles sont des thèmes critiques qui doivent être inclus dans cette SO; la mise en œuvre des conventions régionales et internationales, les espèces menacées phares qui sont des opportunités pour l'écotourisme, les pollutions possible de l'environnement par les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) et les produits dangereux ;
- Les conditions requises pour les emprunteurs, les clients et autres bénéficiaires ; les catastrophes naturelles, Les impacts sur les frontières politiques, les aux transfrontières, les zones et les eaux marines et côtières, les pertes des ressources

marines, le renforcement des capacités pour l'évaluation des impacts ne sont pas bien pris en compte.

xiii. Appui institutionnel à la prévention de la pollution transfrontière

La Banque devra renforcer sa position et le dialogue avec d'autres pays emprunteurs pour promouvoir la transparence, la stabilité politique, et la cohérence car ce sont des facteurs importants pour la bonne mise en œuvre du projet et la prise en charge des dégâts dus à la pollution. L'appui institutionnel dans les pays africains pour les gouvernements ainsi que la société civile, les entreprises privées et les institutions universitaires compétentes pour aborder ces questions doit être parmi les priorités de la Banque, en particulier lorsque l'examen de la pollution transfrontière est vitale et surtout en ce qui concerne la nécessité de mesures de prévention de la pollution des zones côtières, de l'eau et des eaux de surface.

xiv. Responsabilité des états pour le travail conforme à la législation

Des suggestions ont été faites par les participants pour mettre l'accent sur l'implication des sociétés du secteur privé dans la mise en œuvre des projets et de respecter les règlements du pays hôte en fournissant, au cas échéant, des soins médicaux externes pour les travailleurs locaux gravement blessés lors d'un travail pour un projet financé par la Banque. La Banque devrait assurer que les travailleurs locaux et étrangers sont traités sur un pied d'égalité, et devrait également inclure des sanctions pour le non-respect des provisions de santé et de sécurité.

Conclusion: Implications pour la Banque et démarche pour la finalisation du système

Les opinions exprimées par les différents partenaires lors des consultations ont été globalement positives et vont permettre de finaliser le SSI dans le sens de l'appropriation et de l'inclusion des experts et des institutions qui seront impliqués dans sa mise en œuvre future.

Les tendances globales dénotent des enjeux et des intérêts divergents pour l'application du principe de proportionnalité entre les impératifs de l'investissement et de la croissance et de l'intégrité physique, économique et sociale des populations et de leur cadre de vie. C'est ainsi que les constats majeurs concernent les éléments suivants :

- Le SSI doit couvrir toutes les opérations publiques, privées et politiques du portefeuille de la Banque et remplacer les éléments des politiques transversales ayant trait de manière spécifique à l'évaluation environnementale et sociale, à la conformité aux principes de sauvegarde opérationnels et de conformité des projets aux politiques et procédures de sauvegarde ;
- L'intégrité de l'environnement et des fonctions écologiques et économiques des écosystèmes de la zone d'influence du projet doit être sauvegardée lors de la préparation du projet et devra être suivie et évaluée tout au long de la vie du projet de sorte que le projet puisse ajuster ses instruments de prise en charge de l'environnement et des questions sociales de manière régulière ;

- La responsabilité sociétale de la Banque en matière de réinstallation involontaire doit être établie par l'intégration du financement de la réinstallation et de la compensation dans le cadre logique et le coût du projet et par un contrôle plus systématique de la préparation et de la mise en œuvre des mesures d'atténuation;
- La Banque reconnaît les normes des lois internationales, favorise l'opérationnalisation du concept de vulnérabilité et encourage les États Africains à veiller à ce que des mesures spéciales de protection pour les groupes vulnérables sont incluses dans les systèmes-pays et dans les décisions d'investissement.