

Résumé d'évaluation

Dispositif de financement et de mise en œuvre de deux Plans d'Action de Réinstallation

Pays : Tchad / Ghana

Secteurs : Eau-assainissement / Energie

Évaluateur.rices : Katell Jaouannet et Quentin Renault (BRL ingénierie)

Date de l'évaluation : Juillet 2024

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CTD 1144

Tchad

Montant : 24,6 M€

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention

de financement : Juin 2013

Date d'achèvement : Décembre 2021

Durée : 8 ans

Numéro de projet : CGH1109

Ghana

Montant : 173,9 MUSD

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention

de financement : aout 2012

Date d'achèvement : Octobre 2021

Durée : 10 ans

Contexte

L'AFD est amenée à financer des projets incluant des composantes nécessitant la mise en œuvre de Plans d'Action de Réinstallation (PAR) préalablement au démarrage des travaux. Si l'élaboration des PAR peut être financée par l'AFD, leur mise en œuvre et leur financement (indemnités des personnes affectées par le Projet) relèvent de la maîtrise d'ouvrage locale.

En cours de mise en œuvre de deux projets financés par l'AFD - Projet Eau et Assainissement de Ndjaména (PEAN) au Tchad et Projet d'interconnexions électriques Burkina-Ghana et renforcements du réseau de transport électrique ghanéen (GRIDCo) au Ghana -, les maîtrises d'ouvrages locales se sont retrouvées dans l'incapacité de mobiliser les fonds nécessaires à la mise en œuvre des PAR.

L'AFD a donc pris la décision de financer la mise en œuvre des PAR et d'apporter un appui complémentaire à leur mise en œuvre afin de garantir le bon achèvement des projets concernés et d'assurer la réalisation des objectifs des projets.

Intervenants et mode opératoire

Dans les deux cas, la mise en œuvre des PAR est restée confiée à la maîtrise d'ouvrage locale. L'AFD (marché lancé par AES) a mobilisé une consultance externe pour superviser la mise en œuvre des PAR et fournir un appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage locale. Un avenant est signé pour acter l'intégration des coûts de mise en œuvre des PAR dans le financement des Projets (subvention additionnelle dans le cas du Tchad, réallocation du prêt dans le cas du Ghana).

Objectifs

Le financement et le suivi de la mise en œuvre des « PAR » par l'AFD vise à permettre

- d'une part la poursuite des projets (les travaux étant bloqués en attendant la mise en œuvre des PAR)
- d'autre part, la prise en compte des standards internationaux dans la mise en œuvre des PAR

Réalisations attendues

- Mise en œuvre des PAR conformément aux standards internationaux
- Poursuite des travaux

Appréciation de la performance

Pertinence

Au regard de l'incapacité des MOA à assurer le financement des indemnités pouvant conduire au blocage des projets, le transfert de responsabilité du financement des indemnités des MOA vers l'AFD est tout à fait pertinent. Le suivi renforcé mis en place par l'AFD apparaît aussi pertinent au regard des défaillances constatées. Toutefois, les moyens mis en œuvre (moyens humains, financiers et instruments mobilisés) ne sont pas adaptés aux capacités limitées de la maîtrise d'ouvrage locale pour garantir une exécution efficace du PAR; conforme aux standards dans le cas du Tchad.

Cohérence

En ce qui concerne le financement : aucun document stratégique n'exprime clairement le positionnement de l'AFD sur le financement des indemnités, rendant difficile l'appréciation de la cohérence du financement avec la stratégie de l'AFD. Cette démarche est toutefois cohérente avec la tendance constatée chez plusieurs bailleurs.

En ce qui concerne l'appui renforcé : si la mise en place d'un suivi renforcé est cohérente avec la stratégie de l'AFD qui vise un alignement sur les standards internationaux de la Banque Mondiale en matière environnementale et sociale, ce suivi aurait dû être mis en place dès l'instruction du projet et non seulement à partir de la décision de financement.

Efficacité

La prise en charge du financement des indemnités a permis aux projets de redémarrer et les risques fiduciaires associés ont été maîtrisés. Les outils mobilisés (avances), se sont révélés efficaces. Toutefois, dans le cas du Tchad, le PAR n'a pas été mis en œuvre dans le respect des normes E&S, Les moyens déployés se sont révélés très largement insuffisants pour assurer le respect de ces normes.

Efficience

Dans le cas du Tchad, le manque d'anticipation de la nécessité de prendre en charge les indemnités et d'assurer un suivi renforcé des PAR dès le démarrage des projets, ainsi que le manque de capitalisation sur les processus de financement des PAR déjà mis en œuvre, ont impacté négativement l'efficience de la prise en charge des PAR. Ce manque d'efficience a nécessité, dans le cas du Ghana, l'accélération du processus de mise en œuvre du PAR, faisant peser un risque de mauvaise mise en œuvre. La mobilisation de l'expertise externe d'appui-conseil s'est quant à elle révélée efficace. Dans le cas du Ghana, le principal problème était le manque de financement pour soutenir le PAR du premier lot du projet de renforcement de la ligne de transmission de 330 kV (section Kumasi-Kintampo), qui a nécessité des fonds de l'AFD. A noter que GRIDCo a pu ensuite allouer des fonds pour financer le PAR des 2ème et 3ème lots.

Impact

Dans le cas du Ghana, la prise en charge du financement et l'appui à la mise en œuvre du PAR ont eu des effets très positifs dans le dialogue entre la MOA et l'AFD et dans le renforcement des compétences E&S de la MOA,. Des augmentations importantes des montants d'indemnités ont été constatées à la suite de la prise en charge du financement par l'AFD, qui, dans le cas du Tchad, pourraient témoigner d'un effet d'opportunité chez les personnes affectées.

Viabilité/durabilité

En l'absence de cadre stratégique et opérationnel, la prise en charge du financement des indemnités par l'AFD et le suivi renforcé ne peuvent être durables. Les moyens, en particulier côté AES, sont par ailleurs jugés insuffisants pour assurer un suivi E&S renforcé dans de plus nombreux projets.

Conclusions et enseignements

L'AFD dispose de moyens adaptés pour assurer la maîtrise des risques fiduciaires, même s'ils restent encore à compléter pour répondre plus spécifiquement aux enjeux associés au financement des PAR.

Pour l'AFD, le défi réside donc davantage dans

- Le partage de lignes directrices claires entre siège, opérationnels et MOA sur les objectifs E&S de la mise en œuvre des PAR, dès le démarrage des projets et en lien avec le contexte local
- La mobilisation des moyens humains et financiers adaptés à ces objectifs et aux capacités des MOA