



HAL
open science

L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la "Banque Mondiale accountable" ou archaïsme de la gouvernance globale ?

Renaud Fossard

► **To cite this version:**

Renaud Fossard. L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la "Banque Mondiale accountable" ou archaïsme de la gouvernance globale ?. Science politique. 2008. dumas-00809733

HAL Id: dumas-00809733

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809733>

Submitted on 9 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



MEMOIRE

L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la 'Banque Mondiale *accountable*' ou archaïsme de la gouvernance globale ?

Renaud Fossard

Grenoble

01 Octobre 2008

Travail soumis pour l'obtention du grade de Master : « Analystes Politiques et Sociaux », Spécialité « Organisation Internationale, OIG.ONG.

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - B.P 48 - 38040 Grenoble cedex 9





MEMOIRE

L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la 'Banque Mondiale *accountable*' ou archaïsme de la gouvernance globale ?

Renaud Fossard

Grenoble

01 Octobre 2008

Travail soumis pour l'obtention du grade de Master : « Analystes Politiques et Sociaux », Spécialité « Organisation Internationale, OIG.ONG.

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - B.P 48 - 38040 Grenoble cedex 9



Ce travail a été effectué durant le stage à Centre for Environmental International Law sous la direction du Maître de stage Erika Rosenthal, Directrice de Programme à CIEL et de Stéphane Labranche, Chercheur Associé à l'IEPG directeur de mémoire.

Les conclusions présentées dans cette étude ne représentent en aucun cas les vues de CIEL

SYNOPSIS

L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la 'Banque Mondiale *accountable*' ou archaïsme de la gouvernance globale ?

Synopsis

Liste des Abréviations et Acronymes

Partie I.

Introduction

Partie II.

Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale ou 'le nouveau monde'

Chapitre 1. La carte du nouveau monde

Chapitre 2. La vie dans le nouveau monde

Partie III.

L'univers de l'*accountability*

Chapitre 1. La société civile et les organisations internationales, de l'interaction à l'influence

Chapitre 2. Le potentiel institutionnel de l'*accountability* des Banque Multilatérales de Développement, de la diversité à la maturité

Partie IV.

La Banque Mondiale dans la conquête de l'*accountability*

Chapitre 1. Analyse critique du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale

Chapitre 2. De la modification du Panel à la réforme du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

Partie V.

Conclusion

Annexes

Bibliographie

Table des matières

Liste des Abréviations et Acronymes

AMGI	Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BID	Banque Inter-Américaine de Développement
BAD	Banque Asiatique de Développement
BAfD	Banque Africaine de Développement
BERD	Banque Européenne pour le Développement et la Reconstruction
BMD	Banques Multilatérales de Développement
CAO	Ombudsman-Conseiller
CIEL	Center for International Law
DERT	Development Effectiveness Remedy Team
FMI	Fonds Monétaire International
IDA	Association de Développement International
IFI	Institution Financière Internationale
MRI	Mécanisme de Recours Indépendant
OI	Organisations Internationales
ONG	Organisation Non Gouvernementale
SFI	Société de Finance Internationale

Partie I. INTRODUCTION

L'histoire de la science politique restera celle de l'organisation toujours plus sophistiquée de (et pour) la maîtrise du pouvoir. Un grand moment fut notamment celui de l'avènement de la pensée des droits de l'homme accompagnée par la théorie de l'Etat de droit : l'Etat, alors organisation de la puissance par excellence, commençait à se soumettre au droit. Depuis plus de deux siècles, des droits fondamentaux s'installent dans les Etats du monde, disciplinés par la séparation des pouvoirs et codifiés à travers la hiérarchie des normes. Si l'entreprise n'a jamais semblé aisée, le chemin de l'Etat de droit a pu apparaître plus ou moins balisé par l'objectif de soumission de la puissance publique au droit, au moins vu d'aujourd'hui.

Dans son emballement de la fin du XXème siècle, la dernière mondialisation se caractérise notamment par la complexification de l'économie du pouvoir : celui-ci se disperse au sein d'une société d'acteurs plus nombreux, nouveaux pour certains, et agissant dans une confusion croissante des sphères publique et privée. Cette transformation profonde est logiquement venue bousculer les concepts de la science politique jusqu'alors établis, comme en témoigne l'essor sans précédent des terminologies seyant au 'village planétaire'.

Ainsi, c'est aujourd'hui dans le cadre de la notion de gouvernance que l'on abordera la question de la gestion du pouvoir, et celle de la soumission de ses acteurs au droit sera alors évoquée par le concept (d'origine anglo-saxonne et péniblement traduisible) d'*accountability*¹ ; l'enjeu paraissant alors être celui de l'extension de la notion d' 'Etat de droit' à celle de 'gouvernance *accountable*' : tous les acteurs de pouvoir de la société globale doivent être identifiés en tant que tel, et en conséquence soumis à un droit approprié ; cela en application du principe désormais « général » que « ceux ayant du pouvoir doivent être tenus pour '*accountable*' de la manière avec laquelle il l'exerce »².

Mais l'*accountability* est loin de n'être qu'une rhétorique moderne et si les contours de sa définition redeviennent aujourd'hui l'objet de débats théoriques, le concept d'*accountability* comprend certains critères communément admis. Ces critères permettent notamment de différencier les systèmes d'*accountability* des autres systèmes de

¹ Le Harrap's traduit ce terme en français par 'responsabilité' et la Banque Mondiale par 'responsabilisation et transparence' (Panel (2003) Associé à un acteur de pouvoir, l'*accountability* évoquerait littéralement, mais grossièrement, l'aptitude de ce dernier à rendre des comptes. N'ayant pas d'équivalent fonctionnel en français, nous utiliserons ce vocable anglo-saxon. L'adjectif qualificatif associé à '*accountability*' est '*accountable*'.

² Pour les deux citations, Bradlow, (2005), p1

contrainte du pouvoir³. Une proposition de référence est celle de Schedler⁴ : l'*accountability* décrirait la relation entre les acteurs de pouvoir et ceux affectés par leurs actions et serait suggérée par deux éléments : l' *'answerability'* (les acteurs de pouvoir répondent de leurs actions) et l' *'enforceability'* (les performances insuffisantes ou criminelles sont sanctionnées)⁵. L'auteur propose une définition théorique constituée de trois critères : « A est *accountable* de B quand A est obligé d'informer B à propos de actions et décisions que A effectue (passées ou futures), de les justifier, et de subir des sanctions dans le cas d'un éventuel manquement ». La théorie distingue deux types fondamentaux d'*accountability* selon le type d'entité considéré comme habilité à tenir *accountable* l'exécutant du pouvoir. On peut considérer comme 'affecté par la performance' de l'exécutant (*stakewielder*), aussi bien le public qui en éprouve les conséquences, que le délégataire originel du pouvoir (*stakeholder*) qui engage l'exécutant. On parlera dans le premier cas d'*accountability* participationnelle (ou verticale), et d'*accountability* délégationnelle (ou horizontale) dans le second⁶. Il est intéressant de noter que l'*accountability* participationnelle monte aujourd'hui en puissance en raison de la tendance des populations du monde à se constituer en société civile, en raison notamment de l'essor des technologies modernes de l'information et de la communication.

Parmi les acteurs de la gouvernance sont les Organisations Internationales Publiques (OI) dont l'enjeu de la soumission au droit est particulièrement emblématique du fait de leur nature : représentant (plus ou moins directement et explicitement) l'Etat au niveau international, ces organismes publics semblent parfois précisément refléter la problématique de l'Etat de droit à l'âge de la société globale. Mais cette comparaison est quelque peu grossière et doit être éclairée des causes réelles pour lesquelles l'*accountability* des OI présentent de sérieuses difficultés. Emanations des Etats

³ L'utilisation unilatérale de la force, les systèmes de balance du pouvoir et, celui proche du *checks and balance*, ne constitueraient pas des systèmes d'*accountability*. (KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). p30). De plus, les problématiques de démocratie et d'*accountability*, si elles seraient « sœurs », se distinguent en ce que, si la démocratie représentative implique l'*accountability* des gouvernants face aux gouvernés, l'*accountability* peut se développer hors du système démocratique, comme par exemple dans le domaine international. KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). p29

⁴ SCHEDLER, Andreas, (1999). p.14 à 17

⁵ Il est juste de noter que le critère de la sanction du manquement fait encore débat aujourd'hui alors que certains considèrent que l'*accountability* consiste seulement en l'information et la justification des actions effectuées. En revanche, l'intégralité des théoriciens admet que le simple accès à l'information, ou transparence, est insuffisant pour rendre une institution *accountable*.

⁶ Pour une présentation des modèles d'*accountability* participationnelle et délégationnelle, et de leur développement à l'international, voir l'article Accountability and Abuse of Power in World Politics. KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). pp.29-33

membres, les OI bénéficient de l'immunité organisationnelle. En conséquences, elles ne sont généralement perçues qu'*accountable* devant un nombre limité d'acteurs bénéficiant de l'*accountability* de type délégationnelle, et dont les acteurs non étatiques n'ont historiquement pas fait partis⁷.

En théorie, les Etats s'impliquent dans des OI pour faciliter la coopération interétatique et réduire les coûts de transaction nécessaires à l'accomplissement d'un certain objectif commun et, l'étendu des activités de ces organisations connaît depuis le dernier quart de siècle un croissance importante⁸. Dans le but proclamé de l'aide au développement, et, depuis une période plus récente de lutte contre la pauvreté, des communautés d'Etats s'organisent aux niveaux régional et international en Banque de Multilatérale de Développement (BMD). Si l'*accountability* des OI est une problématique clé d'un monde (encore fraîchement) globalisé, celle des BMD et des Institutions Financières Internationales (IFIs) en général en constitue le point critique de par le caractère sensible de leurs activités de développement (sensibilité d'autant plus exacerbée qu'une grande partie de leur travail affecte directement les populations sur le terrain). C'est à l'*accountability* participationnelle de ces BMD que nous nous intéressons, et notamment à celle, emblématique dans la communauté des OI, que constitue la Banque Mondiale (BM).

Elément le plus médiatisé du Groupe de la Banque Mondiale, organisation internationale comprenant 185 pays et dont les quartiers généraux sont situés aux USA à Washington DC, la Banque Mondiale est un ensemble institutionnel composé de deux banques de développement ne traitant qu'avec les pouvoirs publics, l'Association Internationale de Développement (IDA) fournissant des prêts et des dons conditionnés aux pays les moins développés, et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) fournissant des prêts conditionnés pour les pays en développement. Acteur majeur de la lutte contre la pauvreté et pour le développement au niveau mondial, la BM (à l'instar des autres IFIs nées à Bretton Woods en 1944) n'en est pas moins considérée par une part substantielle de la population mondiale comme le support idéologique et opérationnel d'un néolibéralisme agent des intérêts privés des pays les plus riches. Si effectivement le pouvoir réel qui motive cette organisation est difficile à identifier comme à quantifier, il reste que la question de son *accountability* est intervenue dans l'histoire comme un enjeu global majeur, et fondateur. Le 1er septembre 1993, le Conseil des

⁷ BRADLOW, Daniel D. (2005) p.1

⁸ *Ibis* p1

Administrateurs (CA), organe suprême de la BM, prendra deux Résolutions qui donneront naissance au premier mécanisme d'*accountability* d'une BMD : le Panel d'Inspection (PI) de la BM. Cette institution découvrait au public le monde des OI *accountables*...

Cette étude propose une réflexion-bilan sur l'*accountability* des BMD à travers une recherche centrée sur (mais pas limitée à) le Panel d'Inspection de la BM.

Enjeu (science) politique majeur, l'*accountability* de la BM est également un véritable défi. Au cours de mon stage à CIEL (Center for International Environmental Law), Organisation Non Gouvernementale (ONG) de Washington DC dont le rôle dans l'évolution du Panel a pu être critique et reste très important, j'ai eu l'occasion de travailler sur les activités et les procédures du Panel d'Inspection et d'observer les activités d'*advocacy* (de veille et de pression) menées par CIEL sur cette institution. Je dois dire que la problématique suivante n'est pas sans lien avec cette expérience : comment une BMD globalisée comme la BM, dont le personnel représente plus de 10000 personnes ayant mené en 2007 301 opérations nouvelles à travers le monde pour près de 25 milliard de dollars⁹, peut-elle ambitionner de satisfaire les attentes plurielles et les revendications croissantes des (multiples) populations qu'elle affecte ?

Nous allons observer comment la Banque répond à cette problématique et nous demander si, à travers le Panel d'Inspection, l'*accountability* de la Banque est bien satisfaisante. Nous verrons si un développement des mécanismes d'*accountability* d'une telle organisation (c'est à dire une BMD) est envisageable, et quelles réformes du Panel d'Inspection apparaîtraient souhaitables. Nous devons pour cela nous demander que serait le facteur moteur de telles évolutions, et par conséquent quelle est la place de la société civile dans l'*accountability* des OI.

Nous considérons que dans un milieu institutionnel international témoin d'une demande d'*accountability* évolutive et croissante motivé en grande partie par la société civile, le Panel d'Inspection est aujourd'hui une institution appelée à certaines évolutions, au risque de voir sa fonction de mécanisme d'*accountability* de la BM devenir ambiguë, sinon d'apparaître contre-productive.

⁹ Voir Le Rapport Annuel 2007 de la Banque Mondiale, Summary of the Fiscal Year Activities. Suivre le lien : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K7/0,,contentMDK:21510549~isCURL:Y~menuPK:4186965~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4077916,00.html> (dernière visite 23/09/2008).

En étudiant le Panel d'Inspection de la BM dans son essence et dans son existence, nous irons à la découverte de ce qui est longtemps resté un nouveau monde (II). Au cœur de ce dernier, les activités de la société civile nous ouvriront à l'univers évolutif de l'*accountability* des OI (III). Il sera alors possible de penser le niveau de développement du Panel d'Inspection et d'associer la BM à la (re)conquête de l'*accountability* (IV).

Partie II. Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale ou ' le nouveau monde'

Chapitre 1. La carte du nouveau monde

Section 1. Le mécanisme d'*accountability* à la Banque Mondiale

A. Présentation

Le système de contrainte, de soumission du pouvoir de la Banque, s'appuie sur un système de Droit constitué par les engagements officiels de la Banque, qui sont d'ordre juridique et auxquels doit se référer l'institution du Panel. Ce corpus de règles est constitué des « Politiques Opérationnelles » que la Banque a mis en place pour encadrer ses activités et qui sont d'ordre économique, financières, sociales et environnementales, ainsi que des procédures administratives encadrant l'activité interne de l'organisation. On parle de 'politiques et procédures'.

'La Résolution'¹⁰ qui crée le mécanisme d'*accountability* de la BM, en réalité double mais nommée ainsi en raison de la substance identique des Résolutions juridiquement distinctes BIRD 93-10 et IDA 93-6, précise la composition du Panel d'Inspection, sa mission et ses modalités d'intervention. Son étude va nous permettre de comprendre les grandes lignes dessinant l'*accountability* de la BMD qui nous intéresse.

En tant que mécanisme d'*accountability*, « la vocation du Panel est d'examiner les sujets d'inquiétude formulés par les populations susceptibles d'être affectées par des projets de la BM et de s'assurer que l'Institution se conforme à ses politiques et procédures aux niveaux de la conception, de la préparation et de la mise en œuvre de ses projets »¹¹. La compétence du PI est d'« assurer des investigations indépendantes »¹². Sa fonction, qui se déclenche par la réception d'une demande d'inspection, est d'enquêter et de communiquer au CA ses conclusions sur les deux matières qui peuvent occuper la Banque: la demande mérite-t-elle une enquête ? – la Banque a-t-elle commis des manquements préjudiciables ? Le processus mis en place pour que le Panel assure sa fonction est le suivant : après enregistrement d'une demande d'inspection, le Panel effectue une enquête préliminaire de cette demande et de la réponse correspondante que lui communique la Direction, évalue de manière indépendante l'information qu'il collecte et recommande le CA sur l'opportunité d'une enquête d'investigation concernant l'affaire soulevée. Si le CA décide d'autoriser l'investigation, le Panel collectera des informations

¹⁰ Voir Annexe 1.A

¹¹ Panel (2003), p3

¹² MAGRAW, Daniel B. et al. (2007) p.1473

et communiquera ses résultats, son évaluation indépendante et ses conclusions au CA. Sur la base des conclusions du Panel et des recommandations de la Direction, les Gouverneurs du CA considéreront les actions, s'il y a lieu, que la Banque devra mettre en œuvre¹³. Le premier mécanisme d'*accountability* participationnelle d'une IFI consiste donc en l'établissement d' « un lien entre son entité de gouvernance (...) et le public bénéficiaire de ses projets », lien caractérisé par son indépendance par rapport à la Direction de l'IFI.

Avant de voir plus en détail l'institution du Panel et le processus d'*accountability* auquel il participe, nous allons illustrer notre étude par un cas représentatif¹⁴ des activités du Panel.

B. Illustration : Le cas du barrage de Bujagali¹⁵

Les chutes de Bujagali sur le lac Victoria en Ouganda représentent un potentiel important d'hydroélectricité qui selon la BM était "à même de satisfaire les besoins en électricité de l'Ouganda" alors que " seuls quelque 3 % de la population ougandaise avait [alors] accès à l'électricité"¹⁶. Tel qu'il était conçu, le projet hydroélectrique du Bujagali prévoyait l'installation d'une centrale électrique de 200 mégawatts au fil de l'eau aux chutes de Bujagali, d'un petit lac de retenue et d'un déversoir de barrage en enrochements ainsi que la construction de près de 100 kilomètres de lignes de transmission et des stations intermédiaires correspondantes. Son coût était estimé à 582 millions de dollars et son plan de financement prévoyait la participation au capital d'autres partenaires financiers en plus

¹³ Cette description du processus est inspirée de celle proposée par l'ouvrage International Environmental Law and Policy, sous le titre The World Bank Inspection Panel [MAGRAW, Daniel B. et al. (2007)], elle même « basée sur la Résolution créant le Panel, les Procédures Opératoires du Panel, et les changements opérés après l'examen des deux ans du Panel » (MAGRAW Daniel B. et al. (2007) p.1473)

¹⁴ Le choix pour illustration, du cas Bujagali, soumis en 2001 au PI pour sa 24^{ème} affaire, repose sur le fait que de nombreuses politiques de la Banque y ont été sérieusement mises en cause. Cela offre un éventail assez large des examens auxquels est susceptible de procéder le Panel, qui sont en l'occurrence d'ordres environnemental, social, économique et culturel. Toutefois, dire que le cas du projet Bujagali est représentatif des cas traités par le panel est un peu abusif dans la mesure où les 52 cas survenu jusqu'à aujourd'hui se caractérisent plutôt par leurs diversités. Cela est vrai tant au niveau des projets impliqués (des projets d'infrastructures liés aux ressources énergétiques jusqu'aux programmes de restructuration économique...), que du développement du processus (sur 52 affaires, 6 n'ont pas du tout été enregistrées tandis que seulement 16 ont mené jusqu'à une enquête d'investigation) et des conclusions du Panel et du CA (de l'inconséquence des conclusions du Panel à l'annulation totale du projet), que des pays et cultures concernés ou encore de l'envergure médiatique donnée à l'affaire... Pour se faire une idée, l'ouvrage *Demanding Accountability* propose 9 études de cas impliquant 13 affaires notoires. voir CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY Treakle, (2003).

¹⁵ Panel (2003). p88 à 97

¹⁶ Panel (2003). p88

de l'IDA¹⁷. La proposition projetait qu'une société au capital privé de gestion de projet, AES Nile Power (AESNP), construirait la centrale hydroélectrique sur la base d'une concession de travaux publics et vendrait l'électricité à une société entièrement publique dans le cadre d'un accord d'achat d'électricité sur 30 ans.

Plusieurs obstacles¹⁸ ont jalonné la préparation et la conception de ce projet. En particulier, la signification culturelle des chutes de Bujagali, leur valeur écotouristique, la réinstallation des personnes vivant au bord des chutes et les obligations légales de l'Ouganda dans le cadre de l'accord d'achat d'électricité provoquèrent une hostilité au projet au sein de divers groupes de la société civile nationale. Plusieurs ONG ougandaises écrivirent à la Direction de la Banque en demandant des actions correctrices. Les groupes locaux considérant les réponses de la Banque insatisfaisantes, l'Association nationale des professionnels de l'environnement (NAPE) de Kampala, l'*Uganda Save Bujagali Crusade* (SBC) ainsi que d'autres organisations locales et des personnes à titre individuel (les Plaignants), soumièrent une Demande d'enquête le 25 juillet 2001, enregistrée par le Panel le 7 Août 2001, presque 5 mois avant la date prévue de l'examen par le CA de l'appui financier au Projet hydroélectrique de Bujagali.

Les Plaignants alléguèrent que la mise en œuvre proposée du Projet risquait d'occasionner des torts à la population locale en termes sociaux, économiques et environnementaux tels que des effets négatifs sur les activités touristiques, des impacts négatifs sur la pêche et une augmentation des tarifs de l'électricité. Sur les manquements de la BM, la Demande citait l'absence d'évaluation environnementale des impacts cumulés des barrages existants et proposé ainsi que l'inadéquation du plan de réinstallation non volontaire (y compris un dispositif d'indemnisation inapproprié). La Demande faisait état, par ailleurs, d'une consultation et d'une diffusion de l'information contestables ainsi que de l'absence d'analyses économique et technique satisfaisantes. Selon la Demande, la BM ne respectait pas ses propres politiques et procédures sur, entre autre, l'évaluation environnementale (DO 4.01), la réinstallation non volontaire (DO 4.30), la sécurité des barrages (PO 4.37), la réduction de la pauvreté (DO 4.15), les peuples autochtones (DO 4.20), la foresterie (PO 4.36), la diffusion de l'information

¹⁷ Il impliquait une participation conjointe de la BM et de son bras privé, la Société Financière Internationale (SFI) ainsi que d'un promoteur privé, une autre Banque de Développement et des organismes de crédit à l'exportation. Panel (2003). p89-90

¹⁸ En plus des éléments ici évoqués, ce projet fut particulièrement célèbre pour les scandales de corruption qui l'ont entouré, mais ces problématiques furent traitées au niveau de la Banque par son unité antifraude et ne regarde pas le mécanisme d'*accountability* que constitue la PI. Panel (2003). p 90

opérationnelle (PB 17.50), l'évaluation économique des opérations d'investissement (PO 10.04), la supervision de projet (DO 13.05) et la gestion du patrimoine culturel dans les projets financés par l'Institution (NPO 11.03).

Dans sa Réponse à la Demande, la Direction reconnaissait certaines déficiences mais remettait toutefois en cause, la compétence du PI sur une garantie partielle du risque (au lieu de l'ordinaire opération de prêt direct). Le Conseil confirma cependant sa position selon laquelle le PI a compétence sur l'ensemble des projets financés par la BM. Aussi, une fois l'éligibilité des Plaignants établie par le PI, le CA approuva le 26 octobre 2001 la recommandation du Panel de procéder à une enquête complète sur les allégations. Les mois qui suivirent furent occupés à la BM comme dans les medias Ougandais par les débats concernant l'approbation par le CA d'un projet soumis à une enquête d'investigation du Panel. C'est néanmoins ce qui fut fait lorsque le CA autorisa le 28 décembre 2001 un prêt de 115 millions de dollars pour financer le Projet Bujagali.

Durant son enquête, le Panel concentra son attention sur les problèmes environnementaux, économiques, sociaux et religieux liés au projet. Il se trouve que les chutes de Bujagali sont un site d'une forte signification spirituelle pour les 2,5 millions de Busogas ougandais qui croient que ses eaux bouillonnantes abritent leurs esprits et constituent la demeure du grand prêtre Budhagali. Le PI enquêta sur l'évaluation réalisée par la BM du patrimoine culturel lié aux îles situées sur le Nil ainsi qu'aux rochers et aux arbres associés aux forces spirituelles reconnues et exprima son inquiétude au sujet de l'absence de dispositions prises pour minimiser l'éventualité tout à fait réaliste de perturbation dans les communautés locales.

Le Panel conclut que les défauts affichés par l'évaluation environnementale des impacts cumulés des projets hydroélectriques prenant place sur le Nil entraînait la non conformité de la Banque avec la politique correspondante (DO 4.01). En termes de sécurité des barrages, le PI conclut que la BM se conformait à sa politique (PO 4.37).

Concernant la supervision par la Banque de la réinstallation de la population de la zone du projet, l'enquête révéla qu'approximativement 8 700 personnes devaient être concernées mais qu'en l'absence de minorités, les politiques sur les peuples autochtones ne s'appliquaient pas. Le Panel émit des réserves sur le Plan d'action de la Banque en matière de réinstallation et, constatant que le programme de développement communautaire élaboré par l'Institution ne comportait ni objectifs à long terme ni projets de renforcement institutionnel, concluait que la politique sur la réinstallation non volontaire n'était pas respectée. Toutefois, considérant qu'à travers l'indemnisation, la

plupart des personnes affectées s'en tiraient beaucoup mieux pour finir qu'avant leur relocalisation géographique, l'objectif politique de la Banque sur la réinstallation involontaire avait été atteint.

Concernant l'accord d'achat d'électricité passé entre le Gouvernement ougandais et l'investisseur privé AESNP, il était prévu que le Gouvernement achète, à prix fixe pendant 30 ans, la totalité de l'électricité pouvant être potentiellement produite, sans se soucier de savoir si cette électricité était réellement produite ou correspondait à un réel besoin. Le rapport du Panel fit ressortir les deux risques stratégiques que constituait cet accord: l'insuffisance de la demande d'électricité prévue et des tarifs de l'électricité inabordables, et suggéra deux mesures complémentaires possibles d'atténuation des risques.

Le PI concentra également son attention sur l'évaluation économique et financière du projet et estima que les prévisions sur la demande future d'électricité ainsi que l'analyse de l'accessibilité tarifaire utilisées par le projet étaient incorrectes et, par conséquent, incohérentes par rapport à la politique de la Banque

Enfin, le Panel jugea que, en ne diffusant pas « l'évaluation économique du Projet hydroélectrique de Bujagali », un rapport daté de novembre 2001, la Banque n'était pas en conformité avec la PB 17.50 sur la diffusion de l'information opérationnelle.

Concernant la question de la non diffusion de l'accord d'achat d'électricité passé entre la société privée, AES, et le Gouvernement ougandais, le Panel conclut à un manquement de la Banque et demanda au CA de fournir des précisions sur la politique de la Banque en matière de diffusion de l'information opérationnelle s'agissant d'investissements du secteur privé financés par la Banque.

En définitive, le CA semble avoir constaté dans sa décision finale que, compte tenu des recommandations de la Direction proposant des actions spécifiques censées corriger tous les points de non-conformité, les violations avérées des politiques de la Banque ne pouvaient justifier l'arrêt du soutien apporté par le Groupe de la BM au projet Bujagali. La décision finale du CA n'étant pas destinée à la publication, seule la publication du rapport du Panel et de la réponse de la Direction rend l'évolution de la situation des populations locales évaluable. De telles évaluations ne furent pas mises en œuvre par la Banque elle-même qui ne prévoit pas de mécanisme à cet égard, et sont de ce fait concrètement très difficiles à trouver.

C. Le Panel d'Inspection Indépendant

La Résolution créant le Panel prévoit¹⁹ la désignation pour 5 ans par le Président de la Banque (après consultation du Conseil) d'un groupe de trois membres de nationalités différentes. Ils sont sélectionnés sur la base de : a) leur aptitude à traiter de façon minutieuse et équitable les Demandes qui leur sont soumises ; b) leur intégrité et leur indépendance vis à vis de la Direction de la Banque ; c) leur expérience des questions de développement et des conditions de vie dans les pays en développement ; et d) leur connaissance des opérations de la Banque (ce dernier point n'est qu'un avantage appréciable). Le président du Panel travaille à plein temps tandis que les autres membres sont à temps partiel, à moins que la charge de travail exige que les membres travaillent à plein temps. La garantie offerte par la Résolution au Panel de "ressources budgétaires suffisantes pour remplir sa mission"²⁰ et de désignation par le Président de la Banque d'un secrétaire exécutif a conduit à la mise en place d'un Secrétariat exécutif qui assiste le Panel dans toutes ses activités. Le fonctionnement du Panel et de son Secrétariat est organisé par ses propres Procédures Opérationnelles²¹.

Pour garantir l'indépendance du PI, la Résolution assure que, financé par la Banque, il reste « complètement indépendant[e] de la Direction »²² de celle-ci. De ce fait, le Panel rend compte directement à l'organe suprême de la Banque : ses rapports vont droit au CA sans être examinés par une quelconque entité et sont donc publiés exactement tels qu'ils ont été rédigés. Les procédures administratives mêmes du Panel font état d'un « forum indépendant », et stipulent que "toute tentative d'interférence avec le fonctionnement du Panel à des fins politiques ou économiques ou de pression politique ou autre sur le Panel sera rendue publique"²³ et « toute tentative, par des pays membres de la Banque, des ONG ou autres, des administrateurs ou des membres du personnel de la Banque, de s'immiscer dans les tâches dont s'acquitte son personnel ou d'influencer ce dernier dans ses fonctions sera signalée »²⁴.

Concernant l'intégrité des membres même du Panel, elle est assurée par l'interdiction qui leur est faite d'avoir travaillé pour la Banque dans les deux ans précédant leur mandat et les cinq qui le suivent, ainsi que par la règle d'exclusion de tout membre ayant une

¹⁹ La description suivante de l'institution du Panel est basée sur le document officiel de la BM, Panel (2003). p5-6

²⁰ Voir Annexe 1.A. Résolution, paragraphe 11

²¹ Voir Annexe 1.B

²² Panel (2003). p4

²³ Procédures Administratives de 1998. Paragraphe 10

²⁴ Procédures Administratives de 1998. Paragraphe 34

quelconque implication dans l'un des domaines faisant l'objet d'une demande²⁵. Enfin, le Secrétariat du Panel n'est responsable que devant le Panel lui-même.

Section 2. La mise en œuvre de l'*accountability*, un processus sophistiqué

Deux tâches peuvent occuper le Panel durant une année fiscale d'activité : il doit répondre aux demandes d'enquête qui lui sont faites par l'accomplissement du processus d'*accountability* et doit produire en fin d'année un rapport d'activité qu'il soumet au Conseil. Comme on l'a vu, le processus offert par le PI est déclenché par une demande destinée à être enregistrée et peut ensuite être suivi par deux phases : la phase d'éligibilité et la phase d'investigation.

A. Demande d'enquête et enregistrement

La Résolution prévoit²⁶ qu'une enquête peut être lancée de trois manières: par un groupe directement affecté par le projet et qui partage des intérêts ou des préoccupations communes, souvent le représentant local qu'elles mandatent (dans des circonstances exceptionnelles²⁷, ce peut être une ONG internationale), par l'un des administrateur du CA, ou enfin par l'institution du CA elle-même. Les Procédures opérationnelles du Panel autorisent les Plaignants et leurs représentants à conserver leur anonymat. Sur la forme, les demandes d'enquête ne sont pas nécessairement formulées en langage juridique et des modèles de présentation, voulus « simples et directs »²⁸ sont proposés sur le site internet du Panel. Sur le fond²⁹, une demande d'enquête doit indiquer que les plaignants (ou le public qu'ils représentent) vivent dans la zone touchée par le projet ou le programme financé par la BM, affirmer « qu'ils subissent, ou risquent de subir, des préjudices du fait des activités financées par la BM et en décrire les effets préjudiciables », ³⁰ dire en substance que les dommages redoutés ou subis « résultent d'erreurs ou d'omissions de la Direction de la Banque, lesquelles constituent une violation des politiques et procédures de l'Institution »³¹ et enfin, montrer qu' « ils ont tenté de faire part de leurs inquiétudes à la Direction de la Banque et qu'ils ne sont pas satisfaits des suites données par celle-

²⁵ Panel (2003), p.5

²⁶ Le développement suivant sur la demande d'enquête est basé sur le résumé proposé par la BM dans un document officiel. Voir Panel (2003), p.6-7

²⁷ Un représentant non local peut faire la demande lorsque « la partie soumettant la demande prétend qu'elle ne dispose pas d'une représentation appropriée à l'échelon local et où les Administrateurs en conviennent lorsqu'ils examinent la demande d'inspection ». Voir Annexe: Résolution paragraphe 12.

²⁸ Panel (2003), p.7

²⁹ Voir Annexe 1.A Résolution, paragraphe 12

³⁰ Panel (2003), p.7

³¹ Panel (2003), p.7.

Pour ce troisième élément, il n'est pas nécessaire aux plaignants de citer les politiques spécifiques que le Panel est censé pouvoir identifier de son propre fait. Panel (2003), p.7

ci »³².

Au delà du juridique, on peut éclairer³³ l'activité concrète du Panel en disant que 52 plaintes ont été déposées depuis sa mise activité opérationnelle en septembre 1994 et que le principal déclencheur d'enquête est la plainte formulée par les populations locales affectées (et la demande de confidentialité a été exercés dans de « nombreux cas »). Le CA a lui déclenché une enquête en 1999³⁴. Par ailleurs, la plupart des Demandes soumises jusqu'ici ont eu trait aux politiques de sauvegarde de la Banque, à savoir « évaluation environnementale », « réinstallation non volontaire », « peuples autochtones », « patrimoine culturel », « habitats naturels », « lutte antiparasitaire » et « sécurité des barrages ».

Avant d'enregistrer la demande, le Panel doit s'assurer que la plainte entre bien dans le cadre de son mandat en contrôlant qu'effectivement, les actions ou omissions invoquées dans la demande appartiennent bien à la responsabilité de la Banque, qu'elles n'ont pas trait à des passations de marché (qui relève d'un mécanisme de contrôle distinct), que le financement du projet en question n'est pas clos ou « substantiellement »³⁵ déboursé ou enfin, que le sujet n'a pas déjà été traité en l'état par le Panel.

B. Enquête d'éligibilité³⁶

L'enregistrement de la requête par le Président du Panel est notifié aux Plaignants, à la Direction de la Banque et au CA et ouvre un délai de 21 jours durant lequel la Direction soumettra au CA sa réponse et le Panel sa recommandation sur l'éligibilité de la plainte à une enquête d'investigation. Pour ce faire, ce dernier n'a pas de limitation de temps et agit selon des méthodes qui sont à son entière discrétion³⁷ même si la Résolution lui impose de procéder à des interviews des membres concernés du personnel de la Banque et de la Direction ainsi que de se rendre dans la zone du projet (sous réserve du consentement du pays emprunteur)³⁸. Dans son rapport, il exposera les informations concernant les conditions d'éligibilité de la Demande et avancera des conclusions

³² Panel (2003). p7

³³ Ces informations proviennent du point « Demande d'Enquête » du document officiel de la BM. Voir Panel (2003). pp.7-9.

³⁴ Le 16^{ième} cas du Panel intitulé Projet de Réduction de la Pauvreté Occidentale, voir site du Panel.

³⁵ Cette clause entend que le projet n'ait pas été déboursé à 95%. BRADLOW, Daniel D. (2005). p5

³⁶ Développement basé sur les travaux de Bradlow. Voir BRADLOW, Daniel D. (2005). p.6-7

³⁷ Le Panel a en effet libre accès à toute la documentation pertinente de la Banque et peut l'étudier comme il l'entend. Par ailleurs, pour encourager les membres du personnel à parler librement, le Panel détruit tous les enregistrements de ces interviews. De même, les enregistrements des interviews des populations locales affectées par le projet ne sortent pas du Panel. Panel (2003). p15

³⁸ Panel (2003). p.12

indiquant le besoin ou l'inutilité d'une poursuite de la procédure par une enquête d'investigation. Une fois le rapport du Panel reçu par le CA, le Conseil doit, en considérant ce rapport et la réponse de la Direction, décider de l'ouverture d'une enquête d'investigation. S'il n'a pas de délai pour déterminer sa décision, le Conseil ne peut cependant pas décliner la recommandation du Panel sur des bases autres que techniques (en pratique, sur une base de « non objection »³⁹) et sa décision prise doit, comme le rapport et la réponse qui la fonde, être rendue publique et notifiée aux Plaignants sous deux semaines.

C. Enquête d'investigation⁴⁰

Lorsque le Conseil autorise l'enquête d'investigation, celle-ci est menée par le ou les Panelistes désignés par le Président du Panel. La mise en œuvre de l'enquête d'investigation relève des mêmes règles que celles gouvernant à l'enquête d'éligibilité : le Panel bénéficie des mêmes droits et a recours aux mêmes pratiques à la différence près qu'il peut cette fois consulter le Directeur Général du département d'évaluation des opérations et l'auditeur interne de la Banque⁴¹. Une fois l'investigation terminée, le Panel soumet son rapport aux administrateurs et au Président de la Banque. Ce rapport doit restituer tout les faits pertinents et contenir les conclusions du Panel sur l'état de conformité de la Banque avec ses politiques et procédures. Dans les six semaines suivant la réception du rapport du Panel, la Direction de la Banque doit soumettre son propre rapport au CA indiquant ses recommandations en réponse aux conclusions du Panel. Le CA produit alors une décision finale indiquant si il adopte les recommandations de la Direction et comment répondre aux conclusions du Panel. Dans les deux semaines suivant cette décision, le rapport du Panel comme la réponse de la Direction doivent être rendus publics.

Ces informations nous offrent une connaissance assez approfondie du système institutionnel que constituent le PI et le processus par lequel l'*accountability* de la BM se met en œuvre. Mais le Panel n'est pas qu'un système institutionnel figé. Il a une histoire et une existence qui ont forgé et forgent son identité.

³⁹ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.6

⁴⁰ *Ibid.* pp.6-7

⁴¹ *Ibid.* p.6

Chapitre 2. La vie dans le nouveau monde

La vie du mécanisme d'*accountability* de la BM est marquée par trois éléments : l'histoire de la création du PI, l'épisode initial de sa mise au point institutionnelle et enfin, le rôle de la société civile dans le fonctionnement courant de ce mécanisme.

Section 1. La naissance de l'*accountability*

A. Un vent de contestation et de réforme soufflant sur l'immunité de la Banque Mondiale

La Banque *accountable* n'a pas connu la Guerre Froide. Née en 1944 à Bretton Woods, le premier demi-siècle de la BM précède en effet l'existence en son sein de standards minimum sociaux et environnementaux mis en œuvre suite à la création du PI. Les activités de cette organisation ont même pu être qualifiées de « zone de non droit »⁴² dans la mesure où elles étaient dégagées de toute responsabilité légale face aux personnes directement affectées par leurs actions.

C'est dans les années 80 que, suite à l'indignation installée par les scandales des pluies acides et la médiatisation des affaires de populations déplacées par des projets de barrages, la BM concédait pour la première fois un minimum de standards mandatoires sociaux et environnementaux. Depuis lors et particulièrement dans la décennie qui suivit, des campagnes médiatiques soulevées par les « désastres développementaux »⁴³ de la BM ont régulièrement mis en avant les difficultés persistantes de la Banque à rendre effectives les réformes entreprises. Quelque uns des projets 'pauvrement dessinés et environnementalement dommageables' qui nourrirent les polémiques de la décennie en questions furent notamment : le barrage Sardar Sadovar en Inde occidentale, le projet hydraulique Yacyreta à la frontière Brésil-Argentine, le barrage Pak Mun en Thaïlande, le projet de Transmigration et le barrage Kedung Ombo en Indonésie ou encore les nombreux projets forestiers en Côte d'Ivoire et au Gabon⁴⁴.

Le début des années 90 donna aux acteurs insatisfaits par les activités et les politiques de la Banque l'occasion de prendre une envergure sans précédent, et d'ainsi exercer une pression à même d'initier des changements décisifs dans les pratique de la BM. Il se trouve que la période qui suivit immédiatement la chute définitive de l'empire soviétique fut celle d'un renouveau de la politique du développement. Cette période politique combinait en effet le climat idéologique accueillant du Sommet de la Terre des Nations

⁴² Jonathan FOX parle de « « law less » institution », FOX, Jonathan, (2003). p.XIII

⁴³ Jonathan FOX parle de « disaster development », FOX, Jonathan, (2003). p.XIII

⁴⁴ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

Unies à Rio (donnant ses lettres de noblesse au concept dès lors incontournable de 'Développement Durable') avec un développement soudain de la coordination Nord-Sud et US-UE au sein des groupes d'intérêts publics, dynamiques auxquelles s'ajoutaient des manifestations massives de protestation populaire (qu'illustra particulièrement le mouvement des indiens de la vallée Namarda), ainsi qu'un niveau de préoccupation réel au sein de la Banque que murirent des années de performance sous optimale⁴⁵. De mémoire de la Banque elle-même⁴⁶, la combinaison de l'activisme de la population indiennes (effrayée par le déplacement de quelques 120000 personnes dû aux projets de barrages de Sardar Sarovar et de canal sur la rivière Namarda), avec l'impact médiatique des études de cas menées par la société civile (et documentant le manque d'ouverture du processus décisionnel de la Banque aux pratiques progressiste sociales et environnementales)⁴⁷ fut à l'origine directe de deux initiatives importantes de la Direction. En premier lieu, le président de la Banque de l'époque, Lewis T. Preston, chargea en mars 1991 Brad Morse, un administrateur à la retraite du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et Thomas Berger, un ancien juge de la Cour suprême de la Colombie britannique (Canada), d'entreprendre un examen indépendant des projets de la vallée Namarda. Cette équipe, connue par la suite sous le nom de Commission Morse, conclut publiquement dans son rapport de juin 1992 à de "graves défaillances de la Banque en ce qui concerne le respect de ses propres politiques et décrivait les conséquences dévastatrices aux plans humain et environnemental de ces violations"⁴⁸. Il recommandait que la Banque revoie les projets en question et amena l'Inde à se retirer des plans additionnels de financement du projet Sardar Sarovar⁴⁹, suivi par la Banque en 1995. Le rapport indiquait également que "les problèmes nuisant aux projets Sardar Sarovar constituaient plus la règle que l'exception en ce qui concerne les opérations de réinstallations supervisées par la BM"⁵⁰. D'autre part, en réponse aux pressions de la société civile sur le manque de transparence des processus décisionnels internes à la Banque, le même Président créa un groupe de travail interne chargé d'examiner l'ensemble des projets constituant le portefeuille de l'Institution. Le rapport

⁴⁵ FOX, Jonathan, (2004). p2

⁴⁶ Panel (2003). p2

⁴⁷ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁴⁸ Panel (2003). p2

⁴⁹ Panel (2003). p2

⁵⁰ Voir le rapport Morse publié sur le site de la BM. Lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:64056983~menuPK:64319211~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>

final de novembre 1992, connu sous le nom de rapport Wapenhans⁵¹ du nom du vice-Président à l'origine de la fuite du document (par la suite publié), critiquait "la culture d'approbation de l'institution"⁵² à laquelle il attribuait un déclin des performances opérationnelles de la Banque.⁵³ Il notait notamment que la Banque ne mettait pas en application 78% des conditions financières contenues dans les accords de prêts et trouvait, en appliquant les critères de la Banque elle-même que 37,5% des projets évalués étaient insatisfaisant, contre 15% en 1981⁵⁴.

B. L'origine du Panel d'Inspection

En 1992, la BM était déjà sérieusement consciente d'un besoin de réforme institutionnelle incitant l'organisation à mieux se conformer à ses politiques, notamment sociales et environnementales considérant qu'elles étaient celles qui donnaient aux divers acteurs de la protestation leur importante capacité d'obstruction (voire de nuisance, selon l'appréhension de la BM) . Restait à réellement considérer l'idée de réforme en en élaborant la substance. L'idée d'un mécanisme indépendant d'*accountability* ne vient pas de la Banque mais des cercles académiques et autres ONG d'advocacy. Dès 1990, le Conseil de Défense des Ressources Naturelles appelait à un mécanisme d'appel indépendant. Au début de l'année 1993, les ONG CIEL et EDF (Fond de Défense Environnemental) firent une proposition détaillée pour une institution d'appel à disposition du public⁵⁵ tandis que le professeur Daniel Bradlow de l'Université de Droit de Washington exhortait la Banque de nommer un Ombudsman⁵⁶ pour résoudre les conflits liés à ses projets⁵⁷. Finalement, le support décisif vint au cours de cette même année par les Représentant Barney Frank et Sénateur Patrick Leahy qui convainquirent le Congrès de subordonner la reconstitution du 10^{ème} budget de l'IDA⁵⁸ à la mise en place

⁵¹ Pour un résumé du rapport Wapenhans proposé par Global Public Policy et selon Pratap Chatterjee, suivre lien : <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/critics/1994/9410wap.htm>

⁵² Citation proposée par le document officiel de la BM, Panel (2003). p.2

⁵³ « Le rapport disait que les mécanismes incitatifs de promotion encourageaient les membres du personnel à se focaliser sur le nombre aussi élevé que possible de projets à proposer à l'approbation du Conseil plutôt que d'accorder une attention appropriée aux répercussions sociales et environnementales ou à l'efficacité de la mise en œuvre. Dans la pratique, les politiques correspondant à ces questions étaient largement ignorées.» Panel (2003). p. 2

⁵⁴ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁵⁵ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁵⁶ L'Ombudsman est un système différent d'*accountability*. Il est détaillé théoriquement et à travers des exemples dans la Partie III lors de la présentation des divers mécanismes d'*accountability* existant.

⁵⁷ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁵⁸ Contrairement à la BIRD dont le budget est largement tiré des marchés financiers, le budget de l'IDA repose essentiellement sur les donations triennales (appelées 'cycle' ou en anglais 'replenishment') des pays membres les plus riches. Le dernier cycle de l'IDA, le 15^{ème} cycle 2008-2011, entraîna 25,1 milliard de dollar US de contributions. Voir site IDA. Lien : www.worldbank.org/ida/

d'un mécanisme d'*accountability*⁵⁹. Dès Juillet 1993, la Direction de la Banque publiait sa proposition de Panel d'Inspection que les Administrateurs adoptaient sur la pression des pays donateurs le 1^{er} Septembre 1993 en de la Banque. Conformément aux réclamations du Congrès, la Résolution créant le Panel prévoyait l'organisation d'un bilan après les deux premières années d'activité du Panel.

Section 2. Les premiers pas du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale

La mise en place 'définitive' de l'institution du Panel et de l'organisation du processus d'*accountability* fut en réalité progressive jusqu'à la veille de l'an 2000. La nomination des trois premiers membres et l'élaboration des procédures opérationnelles du Panel et de son Secrétariat nécessita une année complète et le Panel n'entra en activité que le 1^{er} Septembre 1994.

Le premier cas du Panel, le projet de barrage Arun III au Népal⁶⁰, fut décisif dans l'affirmation de la pertinence de cette institution. Ce projet faramineux de barrage hydroélectrique était entouré de controverses au sein de la société civile globale et dès Octobre 1994, fut l'objet d'une Demande d'enquête au PI. L'enquête d'éligibilité du Panel amena ce dernier à recommander une enquête d'investigation tandis que la Réponse de la Direction se limitait à nier toute violation de ses politiques et procédures. L'enquête du Panel impliqua une visite sur le terrain, hautement remarquée et appréciée par la société civile alors que les populations de la vallée d'Arun usaient en pionniers de leur droit à la parole. Le rapport d'enquête centra son propos sur le respect par la Banque des politiques sur l'évaluation environnementale, sur les peuples autochtones et la réinstallation non volontaire, tout en prenant en compte les actions correctrices finalement proposées par la Banque durant l'investigation. Il concluait, malgré le Plan d'Action de la Direction, à certains manquements de la Banque et indiquait son inquiétude quand à l'ampleur d'un tel projet dans le cadre économique et institutionnel qu'était celui du Népal. Avant que le Conseil n'arrête sa décision sur le soutien financier du projet, le tout nouveau Président de la Banque, James D. Wolfensohn, demanda qu'un groupe indépendant présidé par Maurice Strong effectue sa propre analyse du projet. Les conclusions de ce second rapport ne démentant pas celles du Panel, tout en y ajoutant une analyse économique hautement critique, le Président décida le retrait de la Banque du projet Arun III, signant ainsi son annulation complète. Un impact aussi important, et

⁵⁹ MAGRAW, Daniel B. et al. (2007). p1472.

⁶⁰ Le résumé de la première affaire du Panel est basé sur celui proposé par un document officiel de la BM. Voir Panel (2003). p56 à 63.

tangible, de la première intervention du Panel dans les activités de la Banque fut reçu comme une victoire tant par la population locale que par une grande partie de la société civile. Si l'aventure, remarquable, entérinait la place de l'institution du Panel au sein de la Banque, elle jetait également le trouble sur le futur proche de ses activités.

En effet, « les premières années du PI furent marquées par la résistance de la Direction et du CA »⁶¹. Il est vrai que le CA mit près de cinq ans avant d'accepter à nouveau la conduite du processus jusqu'à l'enquête d'investigation tandis que la Direction utilisait les « Plans d'Action » comme un moyen de détourner l'expertise du Panel vers un rôle d'arbitre conciliant. Le premier bilan rétrospectif de l'institution du Panel par le Conseil, s'il amena ce dernier à confirmer l'importance du PI, fut effectivement plutôt défensif dans la mesure où le Conseil affirmait son rôle d'interprète de la Résolution en restreignant la définition de 'populations affectées' comme les critères d'éligibilité, et en limitant par l' « enquête préliminaire » la marge de manœuvre du Panel quant à la réalisation d'une enquête complète⁶². En 1997, le Conseil décida d'entreprendre un second bilan du processus d'*accountability*, notamment pour régler les problèmes liés à la phase d'éligibilité. En effet, des débats houleux se développaient régulièrement au niveau du Conseil sur la considération à donner aux recommandations du Panel, ce qui divisait l'institution entre les administrateurs proches du pays emprunteur et les autres (et, en agaçant particulièrement la société civile, créait de sérieuses difficultés au niveau des relations publiques de l'organisation). D'autre part, il fallait remédier aux entreprises régulières de la Direction qui développaient une communication extra procédurale avec le Conseil, initiatives perçues comme mises en œuvre pour saper les recommandations d'inspection complète⁶³. Dans ses conclusions en 1999, le CA décida de restreindre l'ampleur de la phase suivant l'enregistrement en abolissant l'enquête préliminaire ; l'on revenait donc à une observation stricte du délai de 21 jours ouvrables dans une enquête ne vérifiant que les allégations des plaignants sans constater les manquements de la Direction. Dans le même temps, le Conseil facilitait l'adoption des recommandations du Panel en limitant son pouvoir de décision discrétionnaire par l'exigence d'objections

⁶¹ FOX, Jonathan, (2004). p2

⁶² Panel (2003). p20.

En l'occurrence, le CA initiait « l'enquête préliminaire » qui donnait au Panel la possibilité d'une enquête relativement poussée sur l'éligibilité des plaignants tout en incitant à une résolution de la question dès l'issue de cette phase initiale, permettant ainsi d'également éviter la mise en œuvre (et la publication...) de l'enquête d'investigation. Panel (2003). p11 et p13

⁶³ BRADLOW, Daniel D. (2005). p7

techniques, et gravait dans la Résolution la notion clé de ‘dommage matériel nuisant’⁶⁴. Les possibilités de communication entre la Direction et le CA sur la substance d’une affaire en cours d’investigation furent également réduites et strictement encadrées.

La modification 1999 en contribuant à la “restauration de la fonction, indépendance et intégrité du Panel”⁶⁵, donnait finalement au mécanisme d’*accountability* de la BM la forme qui lui permet de développer son activité jusqu’à aujourd’hui.

Section 3. Le Panel et la société civile, « je t’aime, moi non plus »

Entre l’entrée en phase opérationnelle du PI en septembre 1994 et l’aboutissement de sa première décennie en activité, anniversaire qui donna lieu à un rapport de l’institution sur cette première période⁶⁶, le PI a traité 27 demandes officielles contre 25 entre 2004 et la fin de l’année fiscale 2007. Dans les deux cas, trois demandes n’ont pas été enregistrées et huit ont menées à une enquête d’investigation⁶⁷. L’activité du Panel est donc restée (relativement)⁶⁸ qualitativement stable mais a doublé de volume au cours des 5 dernières années. Chaque année, les sollicitations du Panel se multiplient et presque mécaniquement, après l’année 2005-06, l’année 2006-07 été la plus intense de l’histoire du Panel⁶⁹. Incontestablement, l’activité du Panel se développe. Si la finalisation du système institutionnel du mécanisme d’*accountability* était une condition nécessaire d’un tel développement ultérieur, elle n’en était pas une condition suffisante et, pour mieux comprendre le phénomène d’emballement qui entoure le Panel, nous devons revenir sur le rôle, essentiel et paradoxal, qu’a depuis l’origine, joué la société civile.

Une fois le Panel en place, encore fallait-il en faire usage ! Comme on l’a vu, quatre entités sont éligibles à soumettre une requête au Panel : toute partie affectée sur le territoire de l’Emprunteur autre qu’un simple individu, les représentant locaux de ces

⁶⁴ *Ibid.* p7

L’expression originale de la notion définie par le Conseil dans la Résolution 1999 est « material adverse harm ». *Ibid.* p7

⁶⁵ FOX, Jonathan, (2004). p2

⁶⁶ Le Panel d’Institution, 10 ans sur la brèche. Panel (2003).

⁶⁷ Voir site du PI de la BM, Request for Inspection. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20221606~isCURL:Y~menuPK:64129250~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>

⁶⁸ L’on pourrait indiquer que le processus du Panel donne en fait de plus en plus lieu à des enquêtes d’investigation, notamment depuis la modification de 99. La stabilité qualitative évoquée semble en effet plus résulter d’une chute récente et aléatoire des enquêtes investiguées, que d’une réelle persévérance des Demandes trop fragiles aux yeux du Conseil ou du Panel. Cependant, seule une observation à plus long terme serait à même de confirmer cette tendance.

⁶⁹ Durant cette période, le Panel a enregistré 6 nouvelles requêtes pour inspection, termina 2 investigations et travailla sur 3 autres investigations en voie d’achèvement. Voir WORLD BANK INSPECTION PANEL, ANNUAL REPORT: JULY 1, 2006 TO JUNE 30, 2007, p13.

partie affectées, le Conseil d'administration de la BM ou dans certains cas, un gouverneur du Conseil d'administration. « Dans la plupart des cas, c'est une ONG représentant un groupe de personnes affirmant être négativement affectées par la conception ou l'exécution d'un projet qui constitue la partie plaignante⁷⁰. Jusqu'à aujourd'hui, le leadership dans la sollicitation du PI revient clairement aux ONG du Sud et lorsque ce n'est pas le cas, le Panel a alors affaire à des coalitions liant les plaignants avec des ONG alliées du Nord et du Sud. Dans les 10 premières années du Panel, 17 plaintes émanèrent d'organisations de la société civile du Sud (dont quelques une d'acteurs provenant du secteur privé) et 10 furent générées par des coalitions Nord-Sud impliquant des groupes locaux, nationaux et internationaux⁷¹. C'est parce que l'information autour du Panel et de son potentiel se développe et que son processus se clarifie que la majorité des plaintes sont générées par des acteurs locaux et nationaux. Cependant, en raison de la nature technique du processus de plainte qu'implique nécessairement la mise en œuvre de l'*accountability* de la BM, les plaignants issus des populations locales continue de nécessiter l'assistance d'ONG et l'accès limité à cette assistance technique reste un facteur contraignant la mise en œuvre du processus du Panel⁷². A ce niveau, les ONG du Nord et du Sud ont collaboré pour développer l'accessibilité des populations au mécanisme d'*accountability* de la BM. Dès 1994, des ONG travaillaient à la sensibilisation de leurs homologues sur la nécessité de mener des activités d'habilitation des populations locales aux mécanismes du Panel, par des articles ciblés sur les ONG⁷³ comme au niveau de la sensibilisation plus générale de populations stratégiques⁷⁴. Des ONG ont mis en place des outils pédagogiques pour directement aider les populations locales qui songeraient à recourir au Panel. Ainsi, l'ONG CIEL délivrait en 2000 un guide du Panel intitulé *Citizen's Guide on the World Bank's Inspection Panel* que l'on peut notamment retrouver sur le site de la BM.

Mais la société civile ne s'est pas simplement organisée pour (mieux) utiliser le Panel, elle a aussi effectué un vrai travail de pression et de veille sur cette institution, et ce tant depuis sa conception même (comme son histoire le montre) que dans son activité courante au sein de la BM. En effet, dès la conception du Panel, sa relation ambivalente

⁷⁰ Panel (2003). p21.

⁷¹ Pour des données sur, et une analyse de, la typologie des plaignants au Panel, voir FOX, Jonathan, (2004). p5

⁷² *Ibid.* p5

⁷³ Eveiller les ONG d'advocacy à la nécessité d'assister les populations locales pour l'utilisation du panel est notamment un objectif de l'article *The World Bank Inspection Panel : Will it Increase the Bank's Accountability ?* HUNTER, David et UDALL, Lori (1994).

⁷⁴ Dès 1994, l'ONG CIEL tenait des ateliers de travail sur le Panel dans l'Université de Droit de Washington. Voir site CIEL : www.ciel.org

avec les ONG d'advocacy était fixée : la proposition de la Direction en 1993, obtenue suite à des années de pression et de proposition de la part de la société civile pour un mécanisme d'appel indépendant, fut sévèrement et abondamment critiquée par les ONG d'advocacy jusqu'à rendre incertaine son adoption en Septembre 1993⁷⁵. Et après dix ans d'existence, les activités du Panel avaient déjà mené à cinq campagnes internationales⁷⁶, appuyant évidemment les allégations des plaignants face aux examens menés par le Panel. Par ailleurs, les ONG ont toujours veillé de près au respect de l'indépendance de l'institution du Panel par la direction de la BM, notamment à travers l'attention portée sur les nominations de ses membres par le Président (par exemple, la composition du Comité de Sélection du Panel par le Président actuel R, Zoellick en début d'année fut à l'origine de lourdes protestations de la société civile)⁷⁷. Egalement, des ONG d'advocacy spécialisées ont continué à formuler des critiques du système proposé par la BM à travers le PI, et à émettre des propositions, fondées sur leur expertise de l'institution du Panel et leur connaissance des systèmes d'*accountability*. Par exemple, le discours du Président de CIEL au Sommet Annuel de la BM et du Fonds Monétaire International à Dubaï en 2003⁷⁸, concis, donne d'abord au Panel le crédit d'une certaine efficacité, avant d'émettre des inquiétudes prenant la forme d'un réquisitoire contre l'évolution des activités et du comportement de la direction de la Banque en ce qui concerne son mécanisme d'*accountability*. En définitive, l'*accountability* de la BM, et par conséquent les activités du PI, repose encore aujourd'hui sur les organisations de la société civile, locales et nationales comme internationales.

De cette première approche du mécanisme d'*accountability* que constitue le PI de la BM, nous comprenons que ce dernier, s'il propose aujourd'hui une institution fonctionnelle et sophistiquée (notamment par cinq années d'errements et de perfectionnement), doit beaucoup de son état, certains diront de son éclat, à une société civile organisée et volontaire. En effet, par son histoire et dans son existence, dans sa forme et son activité,

⁷⁵ En effet, les ONG très impliquées dans l'idée d'un système d'*accountability* à la BM, notamment les ONG environnementales comme CIEL, EDF ou Les Amis de la Terre critiquèrent de manière extensive la proposition de la Direction qui fut adoptée sous la pression des gouvernements donateurs. HUNTER, David et UDALL, Lori (1994).

⁷⁶ Ces campagnes furent : 'Jamuna', 1996 (Bangladesh, cas 6), 'Ecodevelopment' 1998 (India, cas 11) 'Lesotho Highlands', 1998 (Lesotho, cas 12), 'Pro-Huerta', 1999 (Argentina, cas 17), 'Land Reform', 1999 (Brésil, cas 18), 'Lake Victoria', 2001 (Uganda cas 24) and « prodeminca », 1999 (Equateur cas 20). FOX, Jonathan, (2004).

⁷⁷ Voir Annexe 2.A. Lettre adressée en avril 2008 au Président de la BM, Robert Zoellick, critiquant la nomination d'un membre du Panel et l'enjoignant à réformer ses procédures de nomination selon certains principes proposés au nom de 13 ONG internationales et rédigée par CIEL et BIC (Bank Information Center). Titre : Lettre de 13 ONG au Président de la BM. 2008

⁷⁸ MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

l'accountability de la BM est un système qui a prouvé être en vie, un système évolutif qui est le fruit de dynamiques, particulièrement de celles initiées par la société civile qui le côtoie.

Nous voulons mettre en avant que cet aperçu combiné de l'état du Panel et de son caractère évolutif, ont découvert à notre esprit des interrogations possibles sur le futur de cette institution : le Panel ne va t-il pas encore évoluer ? Et immédiatement : Mais comment évolue *l'accountability* d'une OI ?

Pour un peu débroussailler les interrogations que ces questions supposent, et compte tenu que le caractère évolutif du PI est lié de près au fait de la société civile dans son existence, nous allons nous interroger d'une manière plus théorique sur le rôle et le potentiel que peut avoir en général la société civile dans *l'accountability* des OI.

En nous emmenant dans l'univers de *l'accountability* des OI en général et des BMD en particulier, cette analyse de l'évolution de *l'accountability* nous ouvrira peut-être le chemin d'une réflexion construite quand au futur incertain du PI de la BM.

Partie III. L'univers de l'*accountability* des organisations internationales

Menée à travers le rôle de la société civile, cette étude du potentiel évolutif de l'*accountability* des OI en général nous engagera dans l'observation, puis l'analyse critique des mécanismes institutionnels d'*accountability* au sein des BMD.

Chapitre 1. La société civile et les organisations internationales, de l'interaction à l'influence

L'étude du rôle de la société civile dans la société des OI implique de comprendre en premier lieu le pourquoi de leur interaction, en revenant notamment aux définitions conceptuelles. On pourra ensuite développer sur la teneur, double, du rôle de certaines organisations de cette société civile.

Section 1. La société civile et les organisations internationales

Une seule certitude : la société civile comprend des entités distinctes des organisation de la puissance publique et se caractérise notamment par sa diversité. Avant donc d'aborder la place de la société civile dans l'*accountability* des OI, nous allons circonscrire un minimum la notion en nous basant sur la définition proposée par l'unité de science politique de la *London School of Economics*⁷⁹ : « la société civile se réfère à l'arène de l'action collective non contrainte et tournant autour d'intérêts, d'objectif et de valeurs partagées. En théorie, sa forme institutionnelle est distincte de celle de l'Etat, de la famille et du marché bien qu'en pratique, [ces] frontières (...) sont souvent complexes, confuses et négociées. (...). La société civile est souvent peuplée par des organisations telles que des associations de charité, des ONG de développement, des organisations représentatives de communautés, des organisations féministes ('*women-based*'), des organisations religieuses, des associations professionnelles, des syndicats, des groupes d'entraides ('*self-help groups*'), des mouvements sociaux, des associations d'affaires ('*business association*'), des coalitions et des groupes de pressions et de veille ('*advocacy groups*'). » Parmi ces acteurs divers, on remarque la présence d'organisations représentatives de communautés, d'ONG de développement et de groupes d'*advocacy*.

Les ONG de développement sont définies par la BM comme « des organisations privées poursuivant des activités de soulagement des souffrances, de promotion des intérêts des pauvres, de protection de l'environnement, de délivrance de services sociaux de base ou

⁷⁹ Voir l'article du Centre pour la Société Civile de la *London School of Economics*, UK, intitulé « *What is civil society* ». Lien Internet: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm

entreprenant le développement de communautés»⁸⁰. Indépendamment des secteurs abordés par ces ONG (domaines économique, sanitaire, social, culturel...), les BMD comme les cercles académiques s'entendent sur une distinction fondamentale dans la nature des activités mises en œuvre : l'activité principale des ONG opérationnelles « consiste à permettre la délivrance de services socio-économique au public », quand celle des ONG dites d'advocacy « consiste en la défense de politiques et d'actions adressant des problèmes spécifiques, des points de vue et des intérêts »⁸¹. Ces entités de la société civile sont susceptibles d'interagir avec les OI et notamment les BMD. En effet, depuis qu'un moteur important de l'essor de la société civile est son implication dans les problématiques de développement (notamment à travers la constitution d'ONG)⁸², ces deux entités publiques et privées (OI et société civile), ont des centres d'intérêt communs et bien souvent, des conflits de valeurs et d'intérêts... par exemple, à travers l'*accountability*.

Section 2. La société civile, moteur de l'*accountability* des organisations internationales

La société civile se trouve impliquée dans la thématique de l'*accountability* des OI et des BMD de deux manières qui se distinguent par leurs dynamiques '*bottom-up*' ou '*top-down*'⁸³. Le premier cas est le fait des organisations susceptibles de tenir les OI et les BMD *accountables* de par leurs statuts de 'personnes affectées'. L'*accountability* participative selon laquelle le public subissant les activités est légitime à évaluer les performances de l'exécutant *accountable* est nécessairement dépendante de l'aptitude de ce public à s'organiser dans le but d'utiliser les droits qui sont les leurs. Compte tenu du

⁸⁰ Définition proposée par la Directive Opérationnelle 14.70. Voir site Banque Mondiale, Directives Opérationnelles. Lien : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20094697~menuPK:224055~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

⁸¹ C'est ici la formule de la Banque Asiatique de Développement (ADB) qui est utilisée. On note que cette distinction consensuelle n'empêche pas de remarquer qu'un grand nombre d'organisations concentre les deux types d'activités à la fois. Pour la page ONG de l'ADB, suivre le lien :

http://www.adb.org/Documents/Politiques/Cooperation_with_NGOs/ngo_sector.asp?p=policies

⁸² « L'émergence de la société civile comme acteur clé du développement est un des phénomènes les plus remarquables de l'histoire contemporaine du développement international. ». En effet, ce sont les ONG en particulier qui sont motrices de cet essor développementaliste de la société civile comme le montre le fait notable que la BM a institutionnalisé pour la première fois en 1981 ses rapports avec la société civile suite à un rapport sur les activités des ONG et par un comité ONG-BM. Site de la Banque Mondiale, page : La Banque Mondiale et la Société Civile. Suivre le lien : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICS/FRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20511379~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1153825,00.html>

⁸³ Ces concepts anglo-saxon de la science politique et de la sociologie organisationnelle évoquent les dynamiques susceptibles de permettre à un phénomène se manifestant sur le terrain d'activité d'un système organisationnel, de se transmettre jusqu'aux plus hauts centres de décision de ses quartiers généraux (*bottom-up*) ou inversement (*top-down*).

fait que la coutume veut que les mécanismes d'*accountability* des BMD ne bénéficient qu'à des groupes de deux personnes au moins⁸⁴, l'individu est exclu de ces systèmes qui ne restent employables que par les entités collectives que saura mettre en place le public éligible. Seule la société civile peut donc recourir aux mécanismes d'*accountability* des BMD et de la plupart des OI. Les organisations représentatives de la population, généralement constituées en ONG, constituent donc le carburant nécessaire à la réalisation de l'*accountability*.

Il faut rappeler que l'aptitude de la société civile locale à utiliser les recours qui sont à leur disposition repose encore en grande partie sur le travail subsidiaire de sensibilisation et d'éducation que mènent certaines ONG à côté de leurs activités d'advocacy.

D'ordinaire, ce sont les ONG du Nord proposent un travail de compilation pédagogique de l'information générale sur les recours disponibles pour les citoyens, et les ONG du Sud assurent ensuite la diffusion stratégique de ces supports dans les populations ciblées. Pour illustration, j'ai moi-même participé au cours de mon stage à CIEL à un travail de compilation de l'ensemble des recours légaux mis à la disposition des populations amazoniennes par le droit international (accord de libre-échange, traité de droit des minorités...) qui fut ensuite diffusé par l'ONG Alliance Amazon en Anglais, Espagnol et Portugais⁸⁵.

De plus, l'expérience prouve que le simple exercice des mécanismes d'*accountability* constitue en lui même un effet de pression sur l'organisation concernée et peut se trouver être moteur de son développement au sein de l'organisation impliquée. Ce fut le cas de l'affaire Pro-Huerta en Argentine soumise au PI de la BM en 1999. La BM permit à l'Argentine de financer un programme macroéconomique de lutte contre la pauvreté (Garden Program) au cours duquel une coupe budgétaire à l'initiative du gouvernement argentin donna l'opportunité à la société civile de recourir au PI. C'était pour la première fois l'occasion pour le Panel de se pencher sur l'impact social des programmes d'ajustement structurels développés par la Banque. Ce cas, exemplaire dans la mesure où son règlement précoce permit d'éviter l'enquête d'investigation, amena la Banque à convaincre le gouvernement argentin de reconsidérer sa politique budgétaire à la satisfaction de la société civile argentine, et offrit au Panel un précédent pour l'application de standards sociaux et environnementaux aux prêts impliquant des

⁸⁴ Voir plus bas la présentation des divers mécanismes d'*accountability* des BMD.

⁸⁵ Voir Annexe 3.C

ajustements macroéconomiques⁸⁶.

L'interaction de la société civile avec les OI peut aussi générer une dynamique *top-down* lorsqu'elle implique des groupes menant des stratégies d'advocacy. Ces stratégies consistent pour les ONG qui en sont auteures à s'adresser directement ou indirectement aux centres décisionnels d'organisations stratégiques par des moyens de pressions, ou à élaborer avec elles des relations plus ou moins institutionnalisées, de manière à leur transmettre des informations et des réclamations. « [L]es stratégies d'advocacy varient avec la concentration placée sur différentes arènes de changement – locale, nationale ou internationale – (...) ces stratégies multiniveaux se renforçant mutuellement »⁸⁷. En même temps que grossit le nombre d'ONG internationales⁸⁸, l'advocacy au niveau global s'affirme comme un levier de changement supplémentaire pour les ONG d'advocacy qui trouve dans les OI le moyen d'améliorer des situations au niveau local, soit en poursuivant la stratégie du « boomerang » visant à initier une pression internationale sur les Etats nations irresponsables, soit en travaillant directement sur l'*accountability* de ces OI⁸⁹. Par ailleurs, en fournissant aux BMD des informations crédibles sur l'impact de leurs activités, en assurant un suivi qu'elles organisent notamment à travers des réseaux et une coopération Sud-Nord en développement intensif, les ONG d'advocacy se mettent en situation de délivrer des analyses de plus en plus pointues sur les performances des organisations qu'elles surveillent⁹⁰. Cette expertise contribue au développement de l'*accountability* en facilitant le processus et en contribuant au développement des politiques internes engageant toujours plus sérieusement l'exécutif des BMD⁹¹.

⁸⁶ Pour une analyse approfondie de cette affaire (cas 17 du P1), voir l'article de Victor Abramovich intitulé *Social Protection Conditionality in World Bank Structural Adjustment Loans : The Case of Argentina's Garden Program (Pro-Huerta)* CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY TREAKLE (2003) p.191-210.

⁸⁷ FOX, Jonathan, (2003) p.XVII

⁸⁸ Les ONG internationales opérant au niveau global seraient environ 50000 en 2003. KEANE, John (2003) p.5

⁸⁹ Sur les stratégies aux trois niveaux d'advocacy : FOX, Jonathan, (2003) p.XVII-XIX.

Pour un approfondissement des stratégies multiniveaux des ONG, et en particulier sur les stratégies de globalisation d'enjeux nationaux, voir l'étude comparée de trois plaintes de la société civile brésilienne soumise au Panel CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY TREAKLE (2003) p. 145-166.

⁹⁰ Voir notamment l'exemple du projet Biobío développé plus bas et mentionnant la délégation à un acteur de la société civile de la mission d'évaluation des performances initiée par une BMD.

⁹¹ Sur les activités d'évaluation et de suivi des activités des BMD par les ONG d'advocacy, voir FOX, Jonathan (1997). p.167-170

Section 3. La société civile, moteur de l'évolution institutionnelle des mécanismes d'*accountability* des banque multilatérales de développement

La société civile, à travers les organisations représentatives des populations, les ONG locale ou '*grassroots*' et les ONG d'advocacy, donne corps à l'*accountability* des OI par l'exercice qu'elles font de leurs mécanismes. On a vu qu'elles la renforcent en contribuant d'une part, au développement de son processus et d'autre part, à l'essor de réglementations sur lesquelles cette *accountability* repose. Nous finiront en montrant brièvement par des illustrations que les deux processus *top-down* et *bottom-up* à travers lesquelles la société civile donne vie à l'*accountability* permettent également de proprement développer l'*accountability* au sein de la communautés des OI : en donnant corps à de nouveaux mécanismes d'*accountability*.

La création d'un mécanisme d'*accountability* nouveau par la mise en œuvre de stratégies d'advocacy s'illustre de manière exemplaire par le cas, déjà relaté plus haut en détails, de la création du Panel d'Inspection. 15 ans après, on constate que l'exercice de ce mécanisme aura de surcroît été à l'origine directe de l'*accountability* d'une autre organisation. Ce constat nous fut offert par le cas du projet de barrage hydroélectrique Pangué (sur la rivière Biobío au Chili) financé par un prêt d'un bras privé du Groupe de la BM, la Société Financière Internationale (SFI). La plainte déposée au PI de la BM en 1995 par une ONG Chilienne fut déboutée au motif de l'incompétence juridictionnelle *ratione personae* du Panel sur les projets financés par la SFI. Si la société civile locale ne trouva en l'occurrence aucune satisfaction, les pressions conjointes exercées par la société civile Chilienne et les ONG d'advocacy du Nord sur la BM amena son Président de l'époque, James Wolfensohn, à commissionner une autorité de la société civile, Dr Jay Hair⁹² pour mener une investigation indépendante sur le 'projet Biobío'. Les conclusions de non conformité de la SFI aux politiques de la BM mises en avant par le rapport Hair ont conduit à l'entreprise d'instauration d'un mécanisme d'*accountability* pour les deux éléments privés du Groupe de la BM : en 1999, un type nouveau de mécanisme d'*accountability*, l'Ombudsman-conseiller ou CAO (Compliance Advisor/Ombudsman) rendait la SFI et L'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) *accountables* devant les personnes affectées par leurs projets. Des plaintes au CAO pour le projet Biobío ont ensuite mené à une indemnisation d'une partie de la population

⁹² Le Dr Jay Hair a été président de National Wildlife Federation et de International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), deux ONG environnementales menant des activités importantes d'advocacy .

impliquée, puis *in fine*, au retrait de la SFI du projet⁹³.

En définitive, la société civile s'est révélée être une condition *sine qua non* de l'*accountability* des OI. Mais surtout, comme l'indiquait l'étude restreinte au PI, la société civile confirme contribuer à travers les ONG de développement, à l'évolution et à l'expansion de l'*accountability* au sein de la communauté des BMD. En conséquence, l'univers de l'*accountability* des OI ne s'identifie pas seulement par la relation verticale qui se développe entre les OI et la société civile. Le dynamisme caractérisant cette relation verticale bouscule en effet un tout autre environnement : celui qui, de manière horizontale, est peuplé d'une multitude de mécanismes équivalents. De fait, ces deux dimensions entourant l'*accountability* des OI entrent en interaction lorsque le dynamisme de la relation verticale 'organisation *accountable*- société civile' provoque une dynamique d'expansion horizontale dans l'environnement institutionnel que constitue la société des OI. C'est ainsi que la création et mise en œuvre du PI « par » la société civile (à côté bien sûr de la BM elle-même) constitua un moteur politique et institutionnel pour sa 'reproduction' plus ou moins fidèle au sein d'organisations équivalentes. Et manifestement, la dimension verticale, fondamentalement dynamique, précéda et précède l'expansion de la dimension horizontale.

Les rouages de la relation OI – société civile étant maintenant identifiés comme moteur des mécanismes d'*accountability*, il s'agit de donner à cette compréhension l'épaisseur qui lui est due en étudiant sa dimension horizontale manifestée dans la société des OI : la diversité des mécanismes d'*accountability*.

Chapitre 2. Le potentiel institutionnel de l'*accountability*, de la diversité à la maturité

L'exploration des mécanismes d'*accountability* des BMD eut été vite accompli il y a deux décennies. Elle impliquerait aujourd'hui une entreprise importante d'étude comparative de mécanismes aussi divers que sophistiqués. Une telle étude, aujourd'hui incontournable, a été menée en 2005 à l'Université de Georgetown à Washington DC par le Professeur Daniel D. Bradlow. Elle comprend un travail important et selon une approche plutôt technique. Aussi, nous n'allons en restituer que les éléments les plus

⁹³ Pour une analyse approfondie de cette affaire (cas 5 du PI), voir l'article de David Hunter, Cristian Opaso et Marcos Orellana intitulé *The Biobío's Legacy : Institutional Reform and Unfulfilled Promises at the International Finance Corporation*, CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY TREAKLE (2003). Treakle p. 115-144.

riches d'enseignements sur l'univers des mécanismes existant d'*accountability* des BMD, qui notamment répondent aux questions : quels sont ces mécanismes appartenant à quelles institutions ? Se distinguent-ils, se ressemblent-ils, et en quoi ? Nous verrons rapidement que la découverte de cette diversité des mécanismes existants permet à l'analyse d'identifier en théorie les grands types de mécanismes d'*accountability* et pourquoi pas, d'en tirer certains jugements.

Section 1. Tour d'horizon de la dimension horizontale de l'*accountability*

À côté du PI de la BM, Bradlow étudia le Mécanisme d'Investigation Indépendant de la Banque Inter-Américaine de Développement (BID) établi dès 1994 et qui, revue en 2001, repose aujourd'hui sur un coordinateur permanent disposant d'une liste d'expert pour l'examen de conformité des activités de l'organisation; le Mécanisme d'*Accountability* de la Banque Asiatique de Développement (BAD), remplaçant en 2003 un système daté de 1995, et qui avec ses deux structures séparées, propose une phase de consultation et une phase d'examen de conformité; le CAO commun à la SFI et à l'AMGI qui répond aux plaintes du public affecté, conseille la Direction et supervise les audits concernant les performances sociales et environnementales des deux organisations; le Mécanisme de Recours Indépendant (MRI) de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) qui depuis 2003 permet un examen de conformité des activités du secteur public et privé et initie dans une certaine mesure le règlement des problèmes soulevés ; et le Mécanisme de la Banque Africaine de Développement (BAfD) reposant sur une Unité d'Inspection de Conformité et de Médiation et une liste d'experts. Bien qu'elle se concentre sur les mécanismes des BMD, l'analyse comparative agrmente sa réflexion des mécanismes plus sommaires proposés par le Fond Monétaire International (FMI) et les Nations Unies et même de l'organisation nationale qu'est l'Agence de Crédit Canadienne⁹⁴. En menant une comparaison systématique des structures, des procédures opérationnelles et de l'expérience de chacun des mécanismes, l'analyste remarque onze éléments clés sur lesquels se différencient ces diverses institutions. Nous allons énoncer chacun de ces paramètres en ne restituant que la fourchette de variations qu'occasionne la comparaison des huit institutions étudiées.

⁹⁴ Le FMI a mis en place une Office d'Evaluation Indépendante, les Nations Unies ont une Unité Commune d'Inspection et un Service de Supervision Interne.

Section 2. Les variables des institutions d'*accountability*

La composition de l'institution⁹⁵ varie selon la permanence du personnel, du temps plein au système virtuel⁹⁶, ainsi qu'avec le terme du contrat et le système de nomination.

L'étendue de la compétence juridictionnelle⁹⁷ varie selon qu'elle permet un contrôle de l'ensemble des politiques de l'institution ou seulement certaines d'entre elles (par exemple, seulement environnementales), permet les plaintes sur des activités publiques et/ou privées, ou encore selon la fenêtre temporelle durant laquelle la plainte reste recevable.

L'éligibilité du public à faire une Demande⁹⁸ est toujours basée sur la notion de « personne affectée » et ouverte à des représentants comme à la confidentialité, mais ces personnes peuvent devoir constituer un groupe ou se présenter seules, ce qui influe fortement sur le nombre de plaintes reçues.

La condition d'une tentative préalable de plainte à la Direction⁹⁹ est réclamée par la plupart des procédures à des niveaux de formalité variés hors les cas où l'institution est axée sur la résolution de problème.

Les conditions d'éligibilité de la demande¹⁰⁰ exigent généralement que soit indiqué un lien entre le préjudice allégué et un manquement de l'institution à ses politiques et procédures bien que la charge de cette preuve repose parfois sur le mécanisme d'inspection lui-même lorsque, encore une fois, il se concentre sur la résolution de problème.

Les procédures précédant l'autorisation d'enquête et gouvernant la conduite de l'investigation¹⁰¹ sont assez peu formalisées pour les institutions axées sur le règlement des problèmes tandis que les institutions ayant pour fonction première l'examen de conformité sont sujettes à des règles strictes impliquant la Direction avant toute autorisation d'enquête. La conduite de l'investigation est elle toujours laissée libre et à l'appréciation de l'organe qui enquête.

⁹⁵ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.27

⁹⁶ Bradlow considère l'institution comme virtuelle lorsque que son personnel ne travaille que sur l'occurrence d'une Demande. *Ibid.* p.27

⁹⁷ *Ibid.* p.28

⁹⁸ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.29

⁹⁹ *Ibid.* p.30

¹⁰⁰ *Ibid.* p.30

¹⁰¹ *Ibid.* p.31

Concernant la décision autorisant l'enquête¹⁰², elle est généralement laissée, parfois avec des recommandations, à une autorité suprême en forme de Conseil bien que, dans certains cas lorsque le projet n'a pas encore été approuvé, la décision revient au Président de l'institution. Cependant, trois organisations donnent l'entière responsabilité de cette décision à l'organe de contrôle.

Le contenu du rapport d'inspection¹⁰³ peut aller de la simple restitution des faits, auquel cas la responsabilité d'une solution n'appartient qu'à la Direction, au droit de recommandation, ou encore pour l'Ombudsman, à la présentation des solutions et problèmes à l'origine du résultat constaté. Seulement la moitié des institutions étudiées permettent le suivi des remèdes proposés ou décidés.¹⁰⁴ Un seul mécanisme n'impose pas la publication de l'intégralité des rapports mais un résumé, tous restant nécessairement publiés après la décision du Conseil suprême¹⁰⁵.

Considérant que le rôle de mécanismes indépendants d'*accountability* permet l'accumulation d'une expérience et d'un savoir unique, il existe une fonction de restitution des « leçons apprises »¹⁰⁶ qui peut être inexistante, autorisée dans les rapports d'investigation ou même attendue dans les rapports annuels. Le type d'analyse demandée est également variable.

Section 3. Les 5 modèles fondamentaux de mécanisme d'*accountability*

De cette étude comparative approfondie des divers mécanismes d'*accountability* mises en place par les BMD, Bradlow tire cinq modèles autour desquels gravitent plus ou moins les uns ou les autres de ces mécanismes. Les trois premiers modèles ont en commun d'être des Mécanismes d'Inspection se concentrant sur la conformité de l'organisation à ses politiques et procédures mais diffèrent dans leurs organisations et les possibilités qu'ils offrent. Le quatrième se concentre sur la résolution de problème et le cinquième aborde et conformité et résolution de problèmes.

La « version 1 du Comité d'Inspection »¹⁰⁷ est proche des anciens mécanismes mis en place par la BAD et la BID. Elle consiste en un Comité d'Inspection faisant le lien entre d'une part le Conseil suprême dont il est une émanation, et d'autre part une Unité d'Inspection et une importante liste d'expert (nommée par le Conseil et soigneusement isolée de la Direction). L'Unité d'Inspection reçoit les Demandes dont elle examine

¹⁰² *Ibid.* p.32

¹⁰³ *Ibid.* p.32

¹⁰⁴ BRADLOW, Daniel D. (2005). P.32

¹⁰⁵ *Ibid.* p.32

¹⁰⁶ *Ibid.* p.33

¹⁰⁷ *Ibid.* pp.38-41

l'éligibilité de base et si enregistrable, la transmet au Comité dont elle n'assure par la suite que le Secrétariat. C'est le Comité qui examine le rapport d'éligibilité rendu par un des experts qu'il a nommé pour l'enquête, et recommande le Conseil sur une éventuelle inspection. Pour cette investigation, le Comité nomme un Panel d'experts qui rapportent alors des conclusions sur la conformité et des recommandations d'action. C'est à nouveau le Comité qui examine ce rapport et la réponse de la Direction et fait ses propres recommandations au Conseil qui finalement décide. Le Comité est responsable pour le suivi de ces décisions.

La « version 2 du Panel d'Inspection à plein temps » provient du modèle qu'a constitué pour beaucoup d'organisation le PI de la BM. The Conseil nomme un Panel indépendant de trois membres dont seul le Président s'implique nécessairement à plein temps, et le laisse disposer d'un Secrétariat restreint. Le processus global est proche de celui mis en place par la BM à la différence que le Panel peut lui même décider de l'investigation et que la formalisation de la procédure est minimisée. Le Conseil reste l'examineur et le décideur des rapports et réponses qui lui sont soumis.

La « version 3 du Panel virtuel »¹⁰⁸ est un mélange des deux premiers modèles. Un Panel virtuel de trois panelistes, assistés d'un ou deux membres de personnel, ne se formerait et ne serait rémunéré qu'en cas de Demande d'Inspection pour laquelle le nommé Président peut conduire l'enquête préliminaire. Le processus serait proche de celui du PI de la BM dans une version moins formalisée permettant notamment les entreprises de règlement des problèmes par le Panel qui peut ainsi écourter le processus et ne rapporter au Conseil que la solution consentie. A défaut, le Panel revient à ses critères d'analyse de la conformité des activités de la Direction et soumet au Conseil qui décide, ses conclusion et recommandations. Le Panel virtuel peut assurer le suivi des actions correctrices (proposées ou décidées) de la Direction ainsi que la rédaction d'un rapport annuel sur les leçons apprises.

Le quatrième modèle de l'Ombudsman¹⁰⁹, proche de celui mis en place par la SFI/AMGI, comprend un expert indépendant hautement réputé s'appuyant sur un personnel de support et se concentrant uniquement sur la résolution de problème. Les critères d'éligibilité de la Demande sont flexibles et fondés sur l'aptitude du problème soulevé à être résolu par des activités de conciliation. S'il s'estime dans l'incapacité d'une

¹⁰⁸ BRADLOW, Daniel D. (2005). pp.42-43

¹⁰⁹ *Ibid.* pp. 44-45

résolution, il s'en explique devant le Plaignant. Dans le cas contraire, il entreprend la résolution du problème selon des procédures flexibles. Quelque soit l'issue de ses activités, il remet un rapport analytique au Plaignant, à la Direction et au Conseil ainsi qu'un rapport annuel contenant ses « leçons apprises ». L'Ombudsman assure le suivi-conseil de la mise en œuvre de la solution trouvée mais sans entreprendre d'examen de conformité qui pourrait endommager la relation de confiance avec le personnel de la Direction sur laquelle repose le succès de son activité.

Enfin, le cinquième modèle est celui du Mécanisme d'Examen de Conformité et de Résolution des Problèmes (ECRP). Il comprend un Directeur d'ECRP expérimenté de l'organisation et une liste d'expert nommé par le Conseil. Le Directeur reçoit des Demandes précisant l'origine d'un préjudice dans les manquements de l'organisation à ses politiques et procédures et spécifiant si la requête concerne l'une ou les deux fonctions du mécanisme. Le Directeur contrôle l'éligibilité de la Demande, évalue si la requête spécifiée convient à la situation et informe dans un rapport motivé le Président de l'organisation et le Plaignant. Suite au succès ou à l'échec de l'entreprise (a priori préférée) de la résolution de conflit, le Directeur remet un rapport au Président, Conseil et Plaignant et indique s'il conseille la poursuite par un examen de conformité, auquel cas l'autorisation du Conseil devient nécessaire. L'examen de conformité peut donc résulter de trois situations : la requête spécifiée dans la Demande est acceptée, ou du fait de la recommandation du Directeur suite à son évaluation de la Demande, ou suite à l'entreprise de résolution de conflit. Conduit par deux experts assistés du Directeur (qui les recommande au Conseil), le rapport d'investigation présente au Conseil ses conclusions sur la conformité des activités de la Banque et recommande des actions correctrices. Le CA examine le rapport et la réponse de la Direction et décide des actions à entreprendre. Le Directeur prépare un rapport annuel sur le fonctionnement de ses deux activités d'*accountability* analysant les succès et échecs et les leçons apprises.

Section 4. Retour sur l'évolution des mécanismes d'*accountability*

Sur la base de ces travaux, Bradlow entreprend au final une modélisation théorique approfondie du Mécanisme ECRP¹¹⁰ qui, selon son analyse aurait un avantage comparatif sur les quatre autres modèles. Si nous n'en restituons pas ici le contenu¹¹¹, il nous paraît

¹¹⁰ Pour un exposé complet de ce modèle, voir BRADLOW, Daniel D. (2005). pp.51-55

¹¹¹ Au delà des contraintes imposées par le format auquel aspire ce devoir, et la sélection de l'information que cela suppose, nous n'avons pas jugé pertinent d'y incorporer l'exposé aboutit de ce modèle, pourtant intéressant, pour trois raisons. Tout d'abord, l'idée générale a été restituée par l'exposé de sa première version (*infra*), moins élaborée il est vrai. Ensuite, l'une des propositions de

intéressant d'évoquer les conclusions auxquelles parvient l'auteur de cette étude compréhensive. Tout d'abord, Bradlow identifie trois générations de mécanismes¹¹². La première génération serait représentée par les mécanismes mis en place par la BM et la BID et aurait pour dessein l'examen de conformité de l'organisation à ses procédures et politiques. Ils n'ont aucune autorité de résolution de problèmes même s'ils peuvent parfois être amenés à mettre en œuvre ce type d'activité. La seconde génération serait représentée par l'CAO de la SFI-AMGI et comprendrait dans une seule structure les compétences d'examen de conformité et de résolution de problèmes, l'Ombudsman étant totalement séparé de la Direction et directement responsable devant le Président du Groupe de la BM. La troisième génération, émergente, serait représentée par la BAfD, la BAD et la BERD. Ces mécanismes tendraient à séparer les autorités liées aux deux fonctions précédemment évoquées en engageant du personnel responsable de la résolution de problèmes et sous la responsabilité de la Direction, et en instituant un mécanisme indépendant pour l'examen de conformité, mécanisme directement soumis au CA. D'autre part, le professeur considère que quelque soit le type de mécanisme abordé, il existe un besoin clair d'instituer une fonction d'apprentissage en son sein de manière à optimiser l'investissement qu'il représente. Une telle entreprise permet de tirer profit du savoir unique que le mécanisme d'*accountability* peut acquérir, de par sa position, sur l'impact effectif des activités de l'organisation et des politiques et procédures qui les accompagnent. Cela permet également de donner plus de crédibilité aux yeux du personnel de l'organisation comme des Etats-membres sur le caractère constructif (et non pas dénonciateur ou « *finger-pointing* ») du mécanisme.

On a remarqué que la diversité qui caractérise les mécanismes d'*accountability*, et qui même après analyse reste incompressible à quelques modèles fondamentaux, ne doit rien au hasard : ces divers mécanismes comportent des avantages et des inconvénients respectifs dans l'exercice de l'*accountability*. Le développement de cette diversification n'est pas non plus anodin : il manifeste une « progression générationnelle »¹¹³ qui tend à

mécanisme d'*accountability* pour la BM présentée dans la partie IV (l'arbitration) a été élaborée en prenant explicitement acte des apports de cette étude et du modèle théorique qu'elle propose; sa substance est donc restituée à travers son appropriation à l'institution qui nous intéresse : le PI de la BM. Enfin, la démarche d'exploration des divers mécanismes d'*accountability* proposés par les BMD avait pour ambition la découverte du potentiel manifeste des mécanismes d'*accountability*, découverte destinée à stimuler l'imagination d'un esprit clinicien et dans le but de spéculer sur l'avenir du PI. La présentation d'un modèle accompli et absolument abstrait ne pourrait donc, dans le cadre de ce plan, servir un tel objectif.

¹¹² BRADLOW, Daniel D. (2005). pp.49-50

¹¹³ BRADLOW, Daniel D. (2005). P.50

développer les compétences institutionnelles pour toujours mieux assurer l'ambition d'*accountability*. L'*accountability* est donc un concept évolutif, qui se cherche à travers les errements et les développements institutionnels proposés par les BMD. Le Panel d'Inspection ne fait pas exception à la règle : il a lui aussi vocation à se développer pour accomplir l'*accountability* de la BM. Reste à savoir quel sera le sens de ce développement

Partie IV. La Banque Mondiale dans la conquête de l'*accountability*

Le PI de la BM est destiné à évoluer, et évoluera. Le sens qui sera donné à cette évolution repose naturellement sur l'évaluation qui peut être faite de son aptitude à accomplir l'*accountability* en son état actuel. Cette évolution est également tributaire de la réflexion qui entoure son amélioration.

Chapitre 1. Analyse critique du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale

L'aspect révolutionnaire de l'instauration du PI étant révolu, son analyse critique est aujourd'hui nécessaire. De la « mesure audacieuse » de 1993, voire au « modèle d'excellence » selon les propres mots de la BM en 2004, l'institution pionnière du PI est-elle nécessairement par nature un mécanisme novateur de l'*accountability* ? Evidemment non. Fonctionnelle, l'institution du Panel souffre cependant de lacunes, dont le temps appuie les insuffisances.

Section 1. Les acquis d'un Panel fonctionnel

Le PI de la BM est une institution qui fonctionne depuis 15 ans. Sa viabilité est la première preuve d'une certaine qualité : elle montre un certain consensus de la part des trois acteurs qui l'entourent, la société civile et déléguaires du pouvoir qui s'en servent d'un côté et l'exécutif de la BM qui le finance de l'autre, sur la valeur ajoutée de son existence, ou plutôt, sur l'improbabilité de sa disparition. Le développement de son activité constitue également un indice de son utilité, sur la transparence notamment: il montre que le public affecté par les projets de la BM est de plus en plus conscient de l'existence des politiques censées s'appliquer, et par conséquent de leurs droits de réclamation. Le fait encore que la société civile, qui comprend les éléments les plus sceptiques sur la vocation de la BM à défendre les intérêts des populations vulnérables en général, et sur ces efforts pour assurer son *accountability* en particulier, accorde au Panel un crédit réel est encourageant¹¹⁴. Il est vrai que le fait que toutes les recommandations d'investigation depuis 1999 aient été approuvées par le Conseil d'Administration¹¹⁵ invite à se figurer une certaine indépendance de l'institution, tout comme les nombreux rapports d'investigation concluant à la non conformité de la Banque dans son exécution des projets montrent l'application du Panel à mener des enquêtes minutieuses et objectives. On peut

¹¹⁴ Voir par exemple le discours d'un élément historiquement critique du Panel, le Président de CIEL, à Dubaï en 2003 qualifiant le PI de « court de dernier recours crédible » et mettant en avant l'impact organisationnel positif des activités du Panel (incitation nouvelle à se conformer aux politiques internes). Annexe 2.B .MAGRAW, Daniel B. (2003).

¹¹⁵ FOX, Jonathan (2004). p.7

d'ailleurs constater un impact véritablement positif sur les activités de la Banque à deux niveaux : l'influence sur certains projets (compensations revue à la hausse pour les personnes affectées, mitigation de l'impact des projets ou encore modification de leurs processus de développement) et l'influence plus large et moins tangible sur l'incitation du système institutionnel à se conformer aux politiques qui le lient (fin du « mantra de la Banque de focalisation sur le client »¹¹⁶ et internalisation progressive au sein de l'organisation de l'intérêt à respecter les politiques sociales et environnementales)¹¹⁷. Enfin, il semble que l'influence du Panel soit à l'origine d'un développement positif du droit administratif de la Banque. Ainsi, considérant que le personnel de la Banque se trouve plus concerné par les prescription des politiques internes, leur attention aux modes de développement de ces politiques s'est accrue et a poussé l'organisation à plus de transparence et à une plus grande participation du personnel dans le processus de développement de ces règles¹¹⁸.

Malgré les quelques embellies avancées ici comme le fait du Panel, les analyse positives de cette institution semblent ne faire l'objet que d'un consensus mou à coté de la virulence des nombreuse critiques qui entourent ce mécanisme emblématique et controversé.

Section 2. Limites et insuffisances du Panel

A. L'indépendance

Le Panel est en premier lieu partiellement remis en cause dans son existence même par les critiques de son indépendance dont les plus radicales considèrent qu'en tant qu'institution interne ou « 'bras' de la Banque », le rôle de cette institution est de facto biaisé. Le Panel ne pourrait donc agir sans prendre en compte les intérêts de l'organisation dont elle fait partie, et ce nécessairement au détriment des populations affectées par les projets en jeu¹¹⁹. Les critiques plus modérées de l'indépendance fondent plutôt leurs arguments sur la faiblesse du pouvoir du Panel. La tendance de l'exécutif à interférer dans le travail du Panel, et l'incapacité du Panel de se prémunir contre ce type de comportement remettrait en effet son indépendance en question. De plus la

¹¹⁶ FOX, Jonathan (2004). p.10

¹¹⁷ Sur l'impact du Panel sur les activités de la Banque, voir FOX, Jonathan (2004). pp.7-10.

¹¹⁸ Les politiques opérationnelles et les procédures de la BM sont en effet aujourd'hui adoptées suite à une notification publique et une période de débat. Bradlow attribue cette amélioration du droit administratif à l'implication plus importante que montre le personnel dans les processus de décision des règles et procédures, cela suite à l'influence du PI qui par son activité, met en avant les manquements du personnel à ces règles. BRADLOW, Daniel D. (2005). p.50

¹¹⁹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.32

véhémence des réactions défensives, voir offensives (manipulations de l'information) de la Direction ne pourrait être sans conséquences sur les décisions finales du Conseil d'Administration pour qui, pour des raisons de sociologie organisationnelle, toute intention contraire aux intérêts de l'exécutif s'avère naturellement couteuse en énergie¹²⁰. Il est vrai que la culture d'impunité profondément implantée par le passé de la Banque a amené cette dernière à nier dans une majorité des cas la non conformité de ses activités, et à remettre en cause l'éligibilité des plaignants ou leurs allégations de préjudice subis¹²¹. De plus, le Conseil d'Administration ne serait effectivement pas à même de corriger cette situation alors qu'il est souvent fractionné par une division Nord/Sud et laisse s'installer entre l'exécutif et le Panel une animosité chronique ne faisant du tort au final qu'à l'*accountability* de la Banque¹²². Enfin, l'indépendance serait également mise en danger par les procédures de nomination des membres du Panel qui sont critiquées pour le conflit d'intérêt qu'elles admettent en donnant un rôle trop important à la direction et trop faible au Panel (et inexistant à la société civile pourtant très impliquée dans les activités en jeu)¹²³.

B. Le mandat

La critique principale du PI concerne l'étendue de son mandat qui s'arrête à la fonction de contrôle de conformité ('*compliance-review*') et n'a aucune compétence de résolution des problèmes ('*problem-solving*'). En premier lieu, le Panel ne peut ni fournir de l'aide, assistance, dommage et intérêts ou compensation quelconque aux populations affectées par un préjudice, et donc non plus répondre à de telles demandes des populations, ni encore avancer des recommandations ou faire des suggestions en ce sens à la direction ou au Conseil des Gouverneurs¹²⁴. Or, en dépit des quelques cas où la Banque a offert aux populations des compensations ou a modifié le cours du projet problématique, il reste que l'offre de compensation n'est pas une pratique de la Direction et la possibilité de modification des projets en jeu est trop largement dépendante de leur état d'avancement.¹²⁵ Mais la « plus grande faiblesse du PI »¹²⁶ serait celle de ne pouvoir

¹²⁰ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.32-33

¹²¹ FOX, Jonathan (2004). pp. 5-6

¹²² *Ibid.* p5

¹²³ Voir Annexe 2.A Lettre des 13 ONG à Zoellick

¹²⁴ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 26-27

On note que s'il n'a pas l'autorité pour formuler des recommandations concernant la résolution de problème (l'autorité de recommandation dont il dispose concerne seulement la question de la poursuite de la procédure par une investigation, ce qui est différent), il peut tout de même prendre ce type d'initiatives étant donné l'intérêt commun que peuvent avoir la direction et le Panel à la résolution des problèmes avant le déclenchement de l'investigation. *Ibid.* p.26-27

¹²⁵ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.27 et note 121.

exercer aucun suivi des recommandations de la Direction ou des décisions du CA, éclairées par l'investigation du Panel, à leurs propos¹²⁷. Cela est d'autant plus problématique qu'il n'existe aucune entité au sein de la Banque habilitée à offrir au CA une évaluation indépendante permettant de savoir si sa décision finale a effectivement été mise en œuvre comme il se doit¹²⁸. Or, le projet de barrage hydroélectrique Yacyretá en Argentine/Paraguay, le projet Cartagena de gestion environnementale et d'approvisionnement en eau en Colombie, ou le projet de transport urbain à Bombay en Inde ont chacun amené le Panel à conclure à la violation de plusieurs politiques opératoires par la Direction menant à un préjudice subi par les populations locales; à la prise par la Direction d'engagements variés, finaux ou approuvés par l'ultime décision du CA ; et finalement à l'inexécution flagrante de ces engagements volontaires ou décisions du CA, laissant les personnes affectées au sort qui était le leur avant la mise en œuvre de la procédure¹²⁹. Cela va dans le sens des remarques de la société civile lorsqu'elle pointe le fait que les populations voient généralement leurs situations s'améliorer rapidement lorsque la procédure est en cours et le Panel en visite sur le terrain, mais que celles-ci se détériorent rapidement lorsque les médias se retirent et que le processus du Panel se termine¹³⁰.

C. L'accessibilité au Panel

Enfin, la troisième critique substantielle concerne l'accessibilité à la procédure du Panel. Bradlow définit un mécanisme d'*accountability* comme étant 'amical' («*user-friendly*») lorsque ses « procédures sont simples et flexibles et limitent le nombre de conditions que le plaignant doit satisfaire avant de commencer à adresser la substance de l'affaire soulevée dans la plainte ». Il donne ensuite le PI en exemple de mécanisme particulièrement peu 'amical' et qui ainsi faciliterait le travail de sappe du processus du Panel par la Direction au moyen notamment de la contestation de l'éligibilité des plaignants¹³¹. Effectivement, compte tenu des milliers de prêts accordés depuis la création du Panel, seulement une petite partie des projets potentiellement controversés auraient

¹²⁶ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.37

¹²⁷ Cette incompétence du Panel résulte d'une décision explicite du CA suite à une controverse à ce propos quand à l'interprétation de la Résolution. BRADLOW, Daniel D. (2005). p.8

¹²⁸ *Ibid.* p8

¹²⁹ Pour une analyse des trois projets cités, voir CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 29-31.

¹³⁰ MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

¹³¹ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.36

donné lieu à des procédures devant le PI¹³². Il est vrai que le Panel ne peut en effet se pencher sur une plainte dans laquelle « le prêt finançant le projet a été substantiellement déboursé » ou lorsque « la requête est déposée alors que le prêt finançant le projet est clos ». Pourtant, des préjudice sérieux peuvent naitre ou n'être perçus qu'au delà de ces restrictions formelles comme dans les cas du projet 2 de génération d'énergie NTPC ou le projet de développement urbain et d'infrastructure de Doula au Cameroun qui n'ont pu être enregistrés sur la base d'objections procédurales. Enfin, il faut noter également qu'une fois la demande enregistrée par le Panel, les plaignants n'ont plus la possibilité de revoir leur plainte ou de réagir officiellement aux conclusions du Panel et aux recommandations de la Direction jusqu'à la publication de la décision du CA¹³³.

D. Des critiques à n'en plus finir...

De manière plus marginale, certains pointent le fait que le Panel n'a pas compétence pour considérer les grandes sources de droit international comme les traités de Droits de l'Homme et Environnementaux¹³⁴. Une argumentation consiste à dire que considérer que pour la Banque, ne pas se soumettre juridiquement aux normes des Droits de l'Homme revient à donner aux Etats-nations le moyen d'esquiver leurs responsabilités dans ce domaine par une action collective avec la Banque ; Banque qui ne peut d'ailleurs, compte tenu de sa stature, prétendre à l'ignorance lorsqu'un Etat met en œuvre cette stratégie¹³⁵.

Enfin, certaines ONG adressent dans leur travail de veille, des mises en garde contre des stratégies défensives dont la mise en œuvre par la Direction nuit à l'*accountability* de la BM¹³⁶. Ainsi, la mise en place de nouvelles politiques de sauvegarde par la Direction participe parfois d'un travail de reformulation ayant pour but, ou du moins pour conséquence, d'assouplir le cadre juridique que le Panel doit faire respecter et donc de rendre son travail moins effectif. D'autre part, l'ensemble des politiques de la Banque, anciennes ou plus récentes, ont eu pour objectif d'encadrer les projets mis en œuvre par la

¹³² FOX, Jonathan (2004). p.7. Il est juste de noter que ce faible taux de plainte peut être en partie lié à des causes relativement indépendantes des procédures du Panel, comme par exemple l'ignorance de l'implication de la BM dans le projet, de l'existence de ses standards et de droits pour les personnes affectées, ou simplement de l'existence du Panel. D'autres peuvent être mis en garde contre l'utilisation d'un mécanisme d'*accountability* proposé par la Banque elle même, ou d'autres encore ont des objections idéologiques à s'engager formellement dans une institution qu'ils considèrent comme illégitime. FOX, Jonathan (2004). p.7. Enfin, il existe également assez souvent un risque réel de représailles de la part du gouvernement emprunteur. Pour une témoignage concernant ce risque de '*backlash*', voir le rapport The Jamuna Bridge :Whose Benefits HUQ, Majibul (2002). p12

¹³³ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.33-35

¹³⁴ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). P.36 note 160 à propos de James Gathii

¹³⁵ Cet argumentaire a notamment connu un essor particulier suite à la plainte concernant le projet de pipeline au Tchad/Cameroun. Voir MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

¹³⁶ Voir Annexe 2.B. MAGRAW, Daniel B. (2003).(Discours)

Banque, et non particulièrement les programmes bien qu'elles aient déjà pu servir cette fonction¹³⁷. Aussi la tendance actuelle de la Banque à préférer le financement de plans d'ajustements structurels ou sectoriels à celui de projets spécifiques constituerait également un danger pour son *accountability*, et nécessiterait l'élaboration transparente de nouvelles politiques appropriées aux programmes moins tangibles de la BM. Enfin, la tendance globale, rhétorique et concrète, de la lutte contre la corruption a notamment pour conséquence de mettre l'accent sur les responsabilités des pays emprunteurs de la Banque et par là, potentiellement d'amoindrir celle qui incombe à la Banque, ce que les activités du Panel doivent s'employer à contredire.

On constate que le PI est une institution pour le moins imparfaite et dont les défauts et lacunes s'ajoutent aux problèmes potentiels pour entraîner des conséquences concrètes, récurrentes, amoindrissant l'état de l'*accountability* de la BM. Dès lors, il s'agit de passer de l'ambition à l'entreprise et d'ainsi se pencher sur les remèdes envisageables.

Chapitre 2. De la modification du Panel à la réforme du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

La réflexion récente autour du mécanisme d'*accountability* de la BM a engendré deux types de propositions. Les premières s'appliquent à traiter les limites du PI en développant sa capacité à remédier aux problèmes soulevés par les Demandes. Nous restituerons la substance des trois principales propositions (d'après la sélection opérée par Carrasco et Guernsey)¹³⁸. D'autres part, une proposition détaillée a été formulée cette année pour une réforme profonde du mécanisme d'*accountability* de la BM selon un modèle d'arbitrage.

Section 1. Les modifications du Panel

A. Le DERT de Dana Clark

La première proposition¹³⁹ résulte des travaux de Dana Clark, spécialiste de la BM dans le milieu de l'advocacy¹⁴⁰, et défend la mise en place d'une Unité de Résolution des Problèmes au sein du Panel d'Inspection pour remédier aux lacunes de ce dernier en ce qui concerne la proposition de remèdes suite à l'investigation. Cette Unité constituée par

¹³⁷ Le premier examen de conformité aux politiques et procédures dans la mise en œuvre d'un programme d'ajustement macroéconomique (a priori moins tangible que les projets d'infrastructure qui sont plus usuels) résulta de la 17^{ème} affaire traitée par le Panel : le projet Pro-Huerta en Argentine.

¹³⁸ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.36

¹³⁹ CLARK, Dana (2002). pp.223-226

¹⁴⁰ Dana Clark est Présidente de International Accountability Project and ancienne directrice du Programme de suivi des IFIs à CIEL.

une Equipe d'Effectivité du Développement par la Résolution, ou DERT (Development Effectiveness Remedy Team) aurait pour rôle de « remédier aux violations des politiques sociales et environnementales identifiés par le Panel, et de garantir que les communautés déplacées et affectées bénéficient d'une compensation adéquate et sont assistées dans amélioration de leur niveau de vie. »¹⁴¹ Cette Unité serait complètement indépendante de la Direction et n'adresserait ses rapports qu'au CA. Elle assurerait « la supervision et l'assistance technique des efforts menés pour mettre en conformité les projets examinés par le PI »¹⁴². L'Unité aurait également pour fonction de garantir l'effectivité de la mise en oeuvre des Plans d'Action de la Direction et de superviser cette mise en oeuvre avec les populations affectées. En ce qui concerne la transparence, les conclusions de DERT sur les progrès des projets enquêtés seraient rendus publiques, et les communautés locales seraient soit directement impliquées dans les travaux du DERT, soit autorisées à présenter et défendre des mesures correctrices.¹⁴³ Une telle institution de mise en oeuvre de la résolution des problèmes liés aux activités de la Banque amènerait cette dernière à « assumer une plus grande responsabilité dans les efforts de conformité avec ses politiques et procédures aussi bien que dans la satisfaction des besoins et le respect des droits des communautés affectées »¹⁴⁴.

B. Le modèle de la Banque Asiatique de Développement par Suzuki et Nanwani

Une autre proposition avancée par Suzuki and Nanwani¹⁴⁵, développe les compétences de résolution de problèmes du PI en prenant modèle sur celui de la BAD. Ils mettent en avant le besoin pour le Panel de permettre « un suivi des progrès dans la mise en oeuvre des recommandations adoptées par le Conseil suite à l'enquête d'investigation »¹⁴⁶ Il s'agirait¹⁴⁷ de mettre en place, comme à la BAD, un système préalable de consultations destiné à répondre aux « réclamations urgentes de préjudice matériel direct »¹⁴⁸ et à atteindre un accord de principe des parties ainsi qu'un programme sur sa résolution. Ensuite, un Panel de trois personnes mènerait une enquête sur la conformité de la Banque

¹⁴¹ CLARK, Dana (2002). p.224

¹⁴² *Ibid.* p.224

¹⁴³ *Ibid.* p.224

¹⁴⁴ *Ibid.* p.224

¹⁴⁵ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). Cette publication propose une étude comparative des mécanismes d'*accountability* des BMD à travers laquelle des propositions sont faites pour remédier aux lacunes identifiées de chacun des mécanismes étudiés. Les commentaires concernant le PI, et particulièrement les propositions pour le développement d'une compétence de résolution de problèmes, sont contenus entre les pages 216 et 225.

¹⁴⁶ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). pp.222-223

¹⁴⁷ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 38-41 A partir des travaux de Suzuki et Nanwani, les auteurs développent le mécanisme de la BAD comme modèle du PI.

¹⁴⁸ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). p. 221

à ses politiques et procédures tout en recommandant des actions correctrices au Conseil et en mettant en œuvre le suivi de l'application des recommandations adoptées. Les personnes affectées sont informées des progrès de la consultation comme de l'enquête et sont invitées à commenter les rapports du Panel et la 'clause des 95%' serait retirée des conditions de recevabilité d'une demande. Les auteurs défendent également l'idée d'indemnisations ou de compensations monétaires pour les préjudices matériels sous la responsabilité d'un mécanisme arbitral.¹⁴⁹ Ainsi, suite à l'investigation, la Demande serait examinée par un tribunal établi sur la demande et le consentement des parties. Il est indiqué que ce tribunal sera tiré du tribunal administratif dont disposent toutes les BMD, mais sans que sa forme institutionnelle ne soit plus profondément détaillée.

C. De Feyter : la responsabilité délictuelle mise en œuvre par l'arbitrage

La troisième proposition mise en avant par Koen de Feyter¹⁵⁰ est celle de la responsabilité délictuelle et du tribunal arbitral. Il argumente en effet que la Banque et l'Etat emprunteur étant seuls signataires du contrat de prêt, les parties affectées n'ont pas la possibilité de poursuivre l'un ou l'autre pour la non application de l'accord. Il s'agirait donc d'inclure les procédures opérationnelles du projet dans cet accord. Aussi, l'accès au droit de la responsabilité délictuelle permettrait aux parties affectées d'entreprendre une demande en argumentant qu'il souffre d'un préjudice résultant d'actes ou d'omission délictueux commis par la Banque ou l'Etat¹⁵¹. Concernant la Banque, les plaignants pourraient défendre l'existence d'une négligence de la part de la Banque de « ne pas observer les effets préjudiciables de ses projets en ne respectant pas ses procédures ou l'accord du projet »¹⁵². Et pour prévenir le réflexe d'accusation de l'emprunteur, l'auteur développe l'idée de « responsabilité conjointe » en utilisant le concept de complicité entre des « faiseurs multiples de torts »¹⁵³. Ce droit de la responsabilité délictuelle deviendrait effectif par l'existence d'un tribunal arbitral mise en place par la BM et les parties privées. Ce tribunal utiliserait les Règles Optionnelles de l'Arbitrage développées par la Cour Permanente d'Arbitrage qui constituent selon l'auteur un cadre juridique approprié à ce type de différends.

¹⁴⁹ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). p.224

¹⁵⁰ De FEYTER (de), Koen (2002). pp.19-20

¹⁵¹ *Ibid.* p.20

¹⁵² *Ibid* p.20

¹⁵³ *Ibid* p.20 et note 77

Section 2. De la réforme profonde du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

Le mécanisme d'*accountability* proposé par Carrasco et Guernsey¹⁵⁴ rompt profondément avec le système d'*accountability* du BM proposant une institution indépendante, ce qui précisément signifie responsable devant le CA, et centrée sur l'examen de la conformité de la Banque à ses engagements. Ce modèle novateur, qui combine certains enseignements des propositions évoquées précédemment et une ambition nouvelle pour l'*accountability* de la BM, repose sur le modèle d'arbitrage qui développe deux niveaux. Avant présenter ces mécanismes, nous allons voir quels sont les postulats nouveaux qu'il implique pour l'*accountability* de la BM, et par extension des BMD.

A. Les axiomes nouveaux de l'*accountability*

Le premier « principe fondamental »¹⁵⁵ se distingue à peine de l'évidence : les OI disposent d'un pouvoir considérable et elles doivent être tenues *accountable* en conséquence. Mais dans ce cadre là, l'*accountability* juridictionnelle devient, en plus des mécanismes politiques, administratifs et financiers, un élément clé, ce qui implique la mise en œuvre effective de remèdes aux préjudices.

Le second principe¹⁵⁶ énonce qu'une organisation internationale comme la BM ne peut être immune des règles découlant des Droits de l'Homme. Cela tout d'abord parce que la marche individuelle officielle des Etats vers la défense de ces droits ne peut plus aujourd'hui ne pas être collective, alors que la coopération entre Etats ne cesse de se développer.¹⁵⁷ Cela encore parce qu'une organisation comme la BM, qui se considère elle-même au front du combat pour le droit au développement, autrement dit pour les droits humains économiques et sociaux, doit prendre acte des déclarations internationales fondant les principes qui soutiennent sa propre activité. Précisément, les auteurs considèrent que La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme lie la Banque¹⁵⁸ de par la substance des droits qu'elle proclame mais encore du fait qu'elle précise que « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un

¹⁵⁴ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.46-71.

¹⁵⁵ Premier principe : *Ibid.* p.47

¹⁵⁶ Second principe : *Ibid.* pp.47-48

¹⁵⁷ *Ibid.* pp.47-48

¹⁵⁸ *Ibid.* pp.47-48

ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet »¹⁵⁹.

Le troisième principe¹⁶⁰ pose que la Banque, comme les Etats, doit pleinement compenser les populations affectées pour les préjudices qu'occasionnent ses manquements aux politiques et procédures qui la lient. En effet, la doctrine de la nécessité fonctionnelle qui est à l'origine de l'immunité des OI dispose que cette immunité n'est légitime que lorsqu'elle « permet à [l'organisation] l'exercice de ses fonctions pour l'accomplissement de ses objectifs »¹⁶¹. La Banque ayant pour vocation de promouvoir le développement, son *accountability* en cas de manquement préjudiciable au cours de projets de développement ne peut que servir ses objectifs. Aussi, absolument non immuns, les dommages sujets à sanctions que la Banque occasionne doivent naturellement engendrer une pleine compensation.

Enfin¹⁶², il existe selon les auteurs une inégalité incontestable entre une OI et des individus privés ou leur représentant lors de la conception de remèdes censés répondre à une plainte. Aussi, les OI ont le devoir de rendre possible la justice en traitant les deux parties à égalité. C'est sur ce dernier principe et les propositions de Koen de Feyter que se fonde le choix de la méthode arbitrale qui rend tout son sens à l'ambition de mécanisme impartial parce qu'indépendant.

B. Le système d'*accountability* par l'arbitrage

Le système proposé comprend deux mécanismes pouvant traiter une Demande à deux niveaux. Cette dualité repose sur la volonté pragmatique qui s'est développée dans diverses institutions, notamment à travers les systèmes d'*accountability* des deux dernières générations, de permettre un règlement facile et satisfaisant avant d'entamer un processus d'*accountability* plus conséquent. En outre, l'arbitrage, auquel la Banque n'est pas étrangère, paraît d'autant plus envisageable que le mécanisme double proposé, interne et externe à l'organisation, ne devrait pas bousculer les traditions organisationnelles que connaît le personnel de la Banque¹⁶³. Effectivement, celle-ci dispose d'ores et déjà d'un

¹⁵⁹ Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 12 décembre 1948, article 28 : « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. » Lien : <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm#a28>

¹⁶⁰ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.48-49

¹⁶¹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.49

¹⁶² Le quatrième principe : *Ibid.* pp.49-50.

¹⁶³ *Ibid.* pp.50-51

Tribunal Administratif en interne, et est engagée dans un système sophistiqué d'arbitrage pour les conflits externes, c'est à dire avec les Etats. Ce dernier système est contenu dans les Conditions Générales de Prêt de la BM et s'il n'a jamais été mis en œuvre en raison d'un règlement habituel des conflits Banque - Etats opéré en amont¹⁶⁴, il reste particulièrement élaboré et montre la capacité de la Banque à s'engager dans ce type de règlements juridictionnel de conflits.

1. Le mécanisme interne : le Bureau de Résolution des Réclamations¹⁶⁵

L'existence de ce mécanisme interne résulte donc du principe d'épuisement des recours actuellement mis en œuvre par le mécanisme de la BM¹⁶⁶ et la tentative de son exercice est une condition à l'accès au mécanisme supérieur d'arbitrage externe. Le Bureau de Résolution des Réclamations (OCR)¹⁶⁷, comprenant un Directeur positionné sur besoin par le Conseil ainsi qu'un personnel de soutien, aurait accès à une liste d'Intermédiaires indépendants et combinerait les fonctions de résolution des problèmes et d'examen de conformité.¹⁶⁸

La procédure démarrerait par le dépôt d'une Demande de Résolution contenant les mêmes informations que la Demande au PI¹⁶⁹ si ce n'est qu'une proposition de remède y est incluse. Les délais de recevabilité sont eux très ouverts (et viables puisqu'existant déjà pour la BERD) dans la mesure où la Demande peut être reçue dans les 12 mois qui suivent l'accomplissement du projet ou la fin du financement, des exceptions étendant même ce délai. Le Conseil nomme alors le Directeur (dont les fonctions s'arrêtent à la réception et au contrôle formel de recevabilité de la Demande, à la coordination de la liste d'expert et à la tâche du rapport annuel) et, si la demande est recevable, un intermédiaire après consultation de la société civile impliquée¹⁷⁰. L'intermédiaire a alors 30 jours pour déterminer si la requête est fondée sur le fond et la forme. Si non, les Plaignants peuvent

¹⁶⁴ *Ibid.* p.53

¹⁶⁵ *Ibid.* pp.54-58

¹⁶⁶ *Ibid.* p.54

¹⁶⁷ OCR est l'acronyme anglais d'Office of Claims Resolution.

¹⁶⁸ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.54. Par cette ambition de combinaison des deux vocations dans une seule office, la proposition rejette le développement d'un impératif amenant à séparer institutionnellement ces deux fonctions généralement pensées 'organisationnellement mal conciliables'. Les auteurs se distinguent en cela des personnes ayant élaboré des modèles fondés sur celui de la BAD, ou encore des conclusions et du modèle ECRP de troisième génération proposé par Bradlow.

¹⁶⁹ Ces conditions de fond sont : la détermination de l'identité des Plaignants réunis en groupe de personnes ayant un intérêt commun, l'allégation de manquements de la Banque à ses politiques et procédures ainsi que le préjudice qui leur est lié.

¹⁷⁰ Si aucun accord n'apparaît possible après 30 jours, le Directeur, qui assiste les parties dans la négociation, procède à la nomination. CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.56

réclamer le renouvellement de l'intermédiaire (selon un processus simplifié), qui s'il confirme l'inéligibilité, met un terme à la Demande, terme définitif à moins de nouveaux éléments. Si la Demande est estimée fondée, l'Intermédiaire mène un examen de conformité de la Banque à ses politiques et procédures. En cas de conformité, il en informe les Plaignant et le Conseil dans un rapport motivé et public, auquel cas il ne reste aux Plaignants que le moyen de l'arbitrage supérieur. En cas de manquement de la Banque, l'intermédiaire peut prendre les moyens appropriés pour résoudre l'affaire. La Direction doit alors, en consultation avec le Conseil, répondre aux allégations des plaignants, se justifier sérieusement si elle refuse les remèdes proposés par les Plaignants et proposer un Plan d'Action (pouvant comprendre des compensations financières) pour se remettre en conformité avec ses politiques. Si le projet est terminé, la Direction devra proposer des compensations sur la base de la situation des Plaignants avant la mise en œuvre du projet. L'intermédiation peut alors amener à un accord sur le Plan d'Action ou les compensations et dans ce cas, l'intermédiaire produit pour le Directeur un rapport rendu public. Le non respect de l'accord par la Direction de la Banque amènera les Plaignants à la procédure d'arbitrage. Si l'exercice de résolution des conflits est un échec, l'intermédiaire produit un rapport au Directeur et il reste aux Plaignants la possibilité de se diriger vers l'arbitrage.

2.. Le système Arbitral externe¹⁷¹

Les auteurs font le choix¹⁷² de baser leur système d'arbitrage non pas sur celui contenu dans les Conditions Générales de Prêt de la Banque, prévu pour les conflits public, mais sur les Règles Optionnelles d'Arbitrage entre OI et parties privées produite par la Cour Permanente d'Arbitrage (CPA)¹⁷³ et respectant scrupuleusement les règles générales de références mises en place par la CNUDI¹⁷⁴.

Mise en place du Tribunal¹⁷⁵

Le principe de l'arbitrage reste que les arbitres sont choisis par les parties au conflit elles même. Le mode de nomination proposé reste proche de celui du système

¹⁷¹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.58-71

¹⁷² *Ibid.* pp.58-59

¹⁷³ Le CPA fut établie par la Convention de Règlement Pacifique des Différents Internationaux à la Première Conférence de la Paix de la Hague en 1899, convention révisée en 1907 à la Seconde Conférence de la Paix de la Hague. Pour le site internet de la CPA, suivre lien : http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1026

¹⁷⁴ La CNUDI est la Commission des Nations Unies pour le Droit commercial International. Pour le site internet de la CNUDI, suivre lien : <http://www.uncitral.org/uncitral/fr/index.html>

¹⁷⁵ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). Pp.z62-63

arbitral propre à la Banque¹⁷⁶. Le Tribunal Arbitral serait composé de 3 arbitres a priori tirés d'une liste indicative de personnalités hautement reconnues pour leur connaissance du milieu du développement et des activités de la banque, liste établie par la Banque et une communauté d'ONG pour cinq ans. Chaque partie nommant un arbitre, le troisième, président le tribunal, serait nommé par les deux premiers. Si, 30 jours après réception de la Notification d'Arbitrage envoyée par les Plaignants, l'attitude de la Banque consiste en l'inaction, les Plaignants requerront cette nomination du Président de la Cour Internationale de Justice (et en cas de nouvel échec dans le même délai, du Président de la CPA).

La procédure d'Arbitrage¹⁷⁷

La procédure démarre avec l'envoi par les Plaignants de la Notification d'Arbitrage indiquant l'arbitre choisi et les éléments désormais classiques réclamés aussi bien par les procédures de l'OCR que le PI : l'existence d'un groupe de personnes ayant des intérêts communs, d'un manquement de la Banque et du préjudice en résultant. Y est à nouveau nécessaire la mention du remède recherché. Mais en plus, et de manière cohérente, l'éligibilité nécessite des allégations sur le caractère inapproprié des propositions de la Banque durant l'exercice de résolution, ou au contraire des allégations sur les manquements de la Banque dans la mise en œuvre du Plan d'Action retenu. Dans les deux cas, le rapport de l'Intermédiaireur doit être joint à la notification.

Dans un délai déterminé par le tribunal, la Banque remet sa déclaration de défense au tribunal et à la Partie adverse incluant toute remise en cause de fait. Mais encore, si le tribunal joue le rôle d'instance d'appel des Plaignants suite au premier examen non concluant des manquements de la Banque, la défense (re)prouvera la conformité de la Banque à ses politiques et procédures comme indiqué dans le rapport joint de l'Intermédiaireur. Si le tribunal joue le rôle de dernier recours, la défense montrera que le refus de son Plan d'Action pour sa mise en conformité était irraisonnable ou de mauvaise foi ou au contraire, que ce Plan d'Action a été correctement mis en œuvre (ou bien que le défaut de mise en œuvre repose sur des motifs excusables). A ces niveaux, la responsabilité pour les dommages peut également être contestée.

¹⁷⁶ *Ibid.* p.62

¹⁷⁷ *Ibid.* pp.63-66

Concernant la procédure d'investigation proprement dite, le tribunal peut (ou peut ne pas) tenir des audits, qui peuvent aussi être réclamés par les Parties. Concernant la charge de la preuve, elle appartient en principe à chaque Partie formulant des allégations. Cependant, elle appartiendra aux Plaignants¹⁷⁸ si la Notification d'Arbitrage fait suite à la conclusion par l'intermédiaire de la conformité de la Banque, ou lorsque la résolution attendue s'est soldée par un échec. Concernant le droit applicable, les auteurs restent dans les règles générales de l'arbitrage en recourant à l'article 33 des Règles Optionnelles de l'Arbitrage qui disposent que « le tribunal arbitral fera référence tout à la fois aux règles de l'organisation concernée et au droit applicable [au projet] à propos duquel le différent s'élève et, lorsqu'approprié, aux principes généraux gouvernant les OI et au droit international »¹⁷⁹.

La sentence arbitrale¹⁸⁰

Lorsque les auditions se terminent, le tribunal prononce sa sentence, votée par une majorité d'arbitre, public, finale et liant les parties. Déclaratoire, la sentence indiquerait si la Banque était en conformité avec ses politiques et procédures, ou si elle a respecté son Plan d'Action (ou si à défaut, elle bénéficiait d'une excuse), ou si encore, les propositions de la Banque n'étaient pas irraisonnables ou de mauvaise foi et auraient dues être acceptées par les Plaignants. Dans ce dernier cas, si les Plans d'Action de la Banque sont estimés insatisfaisants, le tribunal dispose du Plan d'Action destiné à remettre la Banque en conformité avec ses politiques et procédures. L'évaluation des dommages potentiels est aussi déclarée dans la sentence.

Les coûts¹⁸¹

Les coûts de l'arbitrage se constituent des frais nécessaires à la conduite de l'investigation par les arbitres¹⁸² et les dépenses de représentation des Parties. Alors qu'en principe, les coût de l'arbitrage sont supportés par la Partie perdante, ils se

¹⁷⁸ Dans ces cas, la « lourde charge de la preuve » (Ibis p65) consistera naturellement en la démonstration des manquements de la Banque pour le premier, et celle des la bonne foi dans le rejet du Plan d'Action pour le second. CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.65

¹⁷⁹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.66, et note 319

¹⁸⁰ *Ibid.* p.66

¹⁸¹ *Ibid.* pp.67-68

¹⁸² Ces frais incluent le salaire de arbitres, mais aussi toutes les dépenses de déplacement et les services divers (expertises...). *Ibid.* p.67

peut que l'une ou l'autre source des coûts soit redistribuées par le tribunal lui même à travers la sentence¹⁸³. Aussi, les auteurs ont adaptés des règles plus strictement appropriées aux types de différents ici considérés, c'est à dire entre la BM et une Partie privée de type population locale. Ainsi, les coûts de l'arbitrage ne seraient supportés par la Partie perdante que dans les cas « peu probable »¹⁸⁴ où le Plaignant a conduit une plainte manifestement frivole à l'arbitrage ou lorsque la Banque a clairement agi de mauvaise foi. Sinon, chaque Partie supportera ses propres dépenses de représentation et les frais d'arbitrage seront partagés de manière égale entre les Parties. Immédiatement, les auteurs précisent comment ils envisagent le paiement par les Plaignants : ils assurent, que les fonds que soulève aujourd'hui la solidarité seront suffisants, sinon massifs. Précisément, la représentation des Plaignants devrait sans difficulté être assurée sur une base « *pro-bono* »¹⁸⁵ (ou service public volontaire) par des grandes firmes de droit, nationales ou internationales, qui seraient « mises en appétit »¹⁸⁶ par des cas d'un tel intérêt, ou encore par les plus grandes ONG de développement ou spécialisées comme Avocat pour le Développement International. Les frais du tribunal pourraient eux être soulevés par des campagnes de fonds organisées par les ONG de développement. Il est également noté que la CPA supervise un Fond d'Assistance Financière mis en place pour aider les pays en développement à accéder à l'arbitrage et dont le statut d'éligibilité d' « Etat qualifié » ne demanderait pas grand chose pour être amendé.

L'exécution des sentences¹⁸⁷

Il paraît aux auteurs plutôt acquis que la BM mettra en exécution la sentence d'un tribunal arbitral, ne serait-ce que pour convaincre de sa foi en l'*accountability* et préserver sa légitimité. Si toutefois, l'exécution forcée devait être pratiquée, les Plaignants pourraient chercher la mise en œuvre de la sentence à travers le droit national comme les conventions internationales. Ils rappellent à ce titre que l'article III de la Convention de New York¹⁸⁸, largement ratifiée, oblige chacun des Etats

¹⁸³ *Ibid.* p.67

¹⁸⁴ *Ibid.* p.67

¹⁸⁵ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.68

¹⁸⁶ *Ibid.* p.68

¹⁸⁷ *Ibid.* pp.68-71

¹⁸⁸ La Convention de New York fait référence à la Convention des Nations Unies pour la Reconnaissance et l'Exécution des Sentences Arbitrales Etrangères adoptée dans la même ville en 1958.

contractants à « reconnaître l'autorité d'une sentence arbitrale et [accorde] l'exécution de cette sentence conformément aux règles de procédure suivies dans le territoire où la sentence est invoquée »¹⁸⁹. De plus, l'application de cette Convention par les Etats-Unis permet à toutes les Cours Fédérales de District d'avoir une compétence de juridiction sur toutes les activités développées dans le cadre de la Convention évoquée.

Pour des informations sur la Convention, suivre lien :

http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html

¹⁸⁹ Article 3 de la Convention de New York : « Chacun des États contractants reconnaîtra l'autorité d'une sentence arbitrale et accordera l'exécution de cette sentence conformément aux règles de procédure suivies dans le territoire où la sentence est invoquée, aux conditions établies dans les articles suivants. Il ne sera pas imposé, pour la reconnaissance ou l'exécution des sentences arbitrales auxquelles s'applique la présente Convention, de conditions sensiblement plus rigoureuses, ni de frais de justice sensiblement plus élevés, que ceux qui sont imposés pour la reconnaissance ou l'exécution des sentences arbitrales nationales. »

Pour le texte de la Convention, suivre lien :

http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html

Partie V. Conclusion

Le Panel d'Inspection de la BM reste l'objet d'enjeux considérables.

De fait, les interrogations sur le futur du Panel qu'inspire la connaissance de cette institution amènent, suite à un travail plus global sur les mécanismes d'*accountability* des organisations équivalentes, à la découverte d'un mécanisme d'*accountability* pour le moins imparfait et pour lequel un vent de réformes ne serait pas de trop. Comme l'énoncent crument des acteurs de la réflexion la plus récente sur le mécanisme du Panel, « d'une institution à la pointe de l'avant garde quand elle fut instituée en 1993, le Panel est devenu une antiquité lorsqu'on le compare aux mécanismes qui ont émergé plus récemment »; et ils prennent soin de préciser que cela ne constitue pas une surprise.¹⁹⁰

Mais la Banque Mondiale elle, n'est pas moins la première BMD du monde aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1993, tant au niveau de son pouvoir économique et politique qu'idéologique. Son exigence d'*accountability* est à ce titre particulièrement élevée, et l'enjeu majeur que constitue la réforme du PI s'aggrave de l'urgence alors que les activités de la Banque continuent d'affecter chaque année des millions d'individus.

Des réformes sont envisageables et comme on l'a vu dans la dernière partie de notre étude, des propositions honnêtes existent. Particulièrement, les modifications du Panel inspirées des mécanismes modernes mis en œuvre par d'autres BMD sont précisément 'envisageables' dans la mesure où le risque, attribuable à toute tentative de modification d'un système fonctionnel, est mesuré. Selon nous, la prise en compte de ces propositions pour la mise en œuvre d'une modification du Panel n'a donc d'autres obstacles qu'une désinvolture assise sur des conservatismes ; à moins alors que l'on ne considère le développement de l'*accountability* participationnelle comme potentiellement nuisible aux activités d'une BMD... Concernant la proposition plus 'révolutionnaire' de l'*accountability* par l'arbitrage (révolutionnaire dans la mesure où il n'existe aucun système d'*accountability* chez les BMD utilisant l'arbitrage dans sa forme accomplie), celle-ci nous paraît tout à fait respectable compte tenu des raidissements qu'une proposition de cet ordre serait susceptible de provoquer dans les cercles des responsables de la BM. En effet, celle-ci nous paraît remarquablement solide de par la qualité de la réflexion qui la supporte, réflexion qui combine avec habileté les acquis de l'histoire institutionnelle de l'*accountability* (notamment par, et dans, l'institution préalable de l'OCR) et les avantages reconnus aux systèmes internationaux d'arbitrage ; en outre la

¹⁹⁰ Citation et commentaire : CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.46.

flexibilité dont la proposition fait preuve (degré de formalisation comparativement moindre aux deux niveaux proposés) et la prise en compte appropriée de la société civile dans l'ensemble du système donne à ce mécanisme novateur, voire effrayant, un aspect pratique alors très bienvenu. Si sa mise en application prochaine ne semble aujourd'hui qu'irréaliste, cette proposition, formulée en 2008, devrait en ouvrant les portes d'une réflexion nouvelle, générer une émulation intellectuelle et un élan positifs pour la considération d'une réforme réelle du PI.

Une telle dynamique reste celle qui a permis à l'*accountability* des BMD de franchir le pas initiatique de la création du PI. Néanmoins, on se rappelle le rôle essentiel, car décisif, alors joué par les ultimes détenteurs du pouvoir d'orientation de la BM, ses premiers financeurs que sont les membres du G7, et en l'occurrence, le Congrès Américain qui détient les rennes du plus important contributeurs, le gouvernement Américain. Aussi nécessaire soit il, quelque'en soit l'urgence et indépendamment de la pertinence des réformes mises en avant, le perfectionnement du mécanisme d'*accountability* de la BM repose encore sur les aléas de la politique nationale, notamment américaine, dont aucune fenêtre d'opportunité ne peut garantir la conduite. Les activités d'*advocacy* au niveau du Congrès et des gouvernements reste néanmoins un moyen performant pour contribuer à rendre l'*accountability* de la Banque Mondiale plus effective.

Annexes

Annexe 1.A Résolution portant création du Panel

Annexe 1.B Les Procédures Opérationnelles du Panel

Annexe 1.C Conseils pour l'établissement d'une Demande d'Inspection

Annexe 1.D Modèle de Demande d'Inspection

Annexe 2.A. Lettre d'advocacy à la Banque Mondiale

Annexe 2.B Discours d'advocacy à la Banque Mondiale

Annexe 3.A Le stage à CIEL

Annexe 3.B Résumé d'un jugement de la Cour Européenne de Justice pour le
Président de CIEL

Annexe 3.C Papier Final de CIEL pour Amazon Alliance

Bibliographie

BRADLOW, Daniel D. (2005). Private Complaints and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions. *Georgetown Journal of International Law*, Winter 2005, 56p.

CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). The World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration; University of Iowa - College of Law. *Cornell International Law Journal*, Vol. 41, No. 3, August 2008 ; U Iowa Legal Studies Research Paper No. 08-10, 74p.

CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY Treakle (2003). Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel. Lanham, Maryland, ed. Rowman & Littlefield, 2003, 311p.

CLARK, Dana (2002). The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, (Spring 2002), pp. 205-226
Ou Lien: <http://www.law.harvard.edu/studorgs/hrj/iss15/clark.shtml> (dernière visite: 25 Septembre 2008)

FEYTER (de), Koen (2002). The International Financial Institutions and Human Rights – Law and Practice *Institute of Development Policy and Management*, Université d'Antwerp, Belgique. 37p.
Lien: www.ua.ac.be/objis/00153563.pdf (dernière visite: 25 Septembre 2008)

FOX, Jonathan, (2003). 'Framing the Inspection Panel', in CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY Treakle, Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel. Lanham, Maryland, ed. Rowman & Littlefield, 2003, pp.XI –XXXI

FOX, Jonathan, (2004). Can Multilateral Institutions be made Publicly Accountable?. *Center for Global, International and Regional Studies*. Global Policy Briefs. May 2004, Number 3, Paper GPB3., 15p. Lien : <http://repositories.cdlib.org/cgirs/gpb/GPB3> (dernière visite: 25 Septembre 2008)

HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). The World Bank's New Inspection Panel : Will It Increase the Bank's Accountability ?. Center For International Law.
Lien : <http://www.ciel.org/Publications/issue1.html> (dernière visite: 25 Septembre 2008)

HUQ, Majibul (2002). The Jamuna Bridge:Whose Benefit. Jamuna Char Integrated Development Project. Dhaka, Inde May 2002, 16p. Lien:
www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/tyou057/siryou/140522a.pdf (dernière visite: 25 Septembre 2008)

KEANE, John (2003) 'Unfamiliar Words' Global Civil Society? Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2003. 20p. Lien: assets.cambridge.org/0521815436/sample/0521815436ws.pdf (dernière visite: 25 Septembre 2008)

KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1 February 2005, Duke University, pp. 29-43

MAGRAW, Daniel B. et al. (2007). The World Bank Inspection Panel *International Environmental Law and Policy*. Aspen Publisher, 2007, pp. 1472-1476

SCHEDLER, Andreas (1999). 'Conceptualizing Accountability', in A. Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder and London: Lynne Rienner, pp. 13-28.

Panel (2003). Panel. 10 ans sur la brèche. Responsabilisation et transparence à la Banque Mondiale (Le), Washington, DC, BIRD, 2003, 193p.

SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks *Michigan Journal of International Law*. Volume 27, February 2006 pp.177-225
Lien : [www.bicusa.org/Legacy/Suzuki%20%20Nanwani%20article%20MJIL%2027-1%20\(2\).pdf](http://www.bicusa.org/Legacy/Suzuki%20%20Nanwani%20article%20MJIL%2027-1%20(2).pdf)
(dernière visite: 25 Septembre 2008)

MAGRAW, Daniel B. (2003). Discours du Président de CIEL, au Sommet Annuel de la BM et du Fonds Monétaire International le 22 septembre 2003 à Dubaï, Emirats Arabes Unis. Suivre lien : http://www.ciel.org/Ifi/Magraw_Dubai_22Sep03.html (dernière visite: 25 Septembre 2008)

« What is civil society ». Centre pour la Société Civile de la London School of Economics (LSE), Londres, UK, Voir site LES. Lien: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm (dernière visite: 25 Septembre 2008)

Table des Matières

Synopsis

Liste des Abréviations et Acronymes

Partie I. Introduction	6
<u>Partie II. Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale ou 'le nouveau monde'</u>	11
<u>Chapitre 1. La carte du nouveau monde</u>	11
Section 1. Le mécanisme d'accountability à la BM	11
A. Présentation	11
B. Illustration : Le cas du barrage de Bujagali	12
C. Le Panel d'Inspection Indépendant	16
Section 2. La mise en œuvre de l'accountability, un processus sophistiqué	17
A. Demande d'enquête et enregistrement	17
B. Enquête d'éligibilité	18
C. Enquête d'investigation	19
<u>Chapitre 2. La vie dans le nouveau monde</u>	20
Section 1. La naissance de l'accountability	20
A. Le vent de contestation et de réforme décoiffant une Banque Mondiale irresponsable	20
B. L'origine du Panel d'Inspection	22
Section 2. Les premiers pas du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale	23
Section 3. Le Panel et la société civile : 'je t'aime, moi non plus'	25
<u>Partie III. L'univers de l'accountability</u>	29
<u>Chapitre 1. La société civile et les organisations internationales, de l'interaction à l'influence</u>	29
Section 1. La société civile et les organisations internationales	29
Section 2. La société civile, moteur de l'accountability	30
Section 3. La société civile, moteur de l'évolution institutionnelle de l'accountability des BMD	33
<u>Chapitre 2. Le potentiel institutionnel de l'accountability de BMD, de la diversité à la maturité</u>	34
Section 1. Tour d'horizon de la dimension horizontale de l'accountability	35

Section 2. Les variables des institutions d'accountability	36
Section 3. Les 5 modèles fondamentaux de mécanisme d'accountability	37
Section 4. Retour sur l'évolution des mécanismes d'accountability	39
<u>Partie IV. La Banque Mondiale dans la conquête de l'accountability</u>	42
<u>Chapitre 1. Analyse critique du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale</u>	42
Section 1. Les acquis d'un Panel fonctionnel	42
Section 2. Limites et insuffisances du PI	43
A. L'indépendance	43
B. Le mandat	44
C. L'accessibilité au Panel	45
D. Des critiques à n'en plus finir...	46
<u>Chapitre 2. De la modification du Panel à la réforme du mécanisme d'accountability de la Banque Mondiale</u>	47
Section 1. Des modifications du Panel	47
A. Le DERT de Dana Clark	47
B. Le modèle de la Banque Asiatique de Développement par Suzuki et Nanwani	48
C. De Feyter : la responsabilité délictuelle mise en œuvre par l'arbitrage	49
Section 2. De la réforme profonde du mécanisme d'accountability de la Banque Mondiale	50
A. Les axiomes nouveaux de l'accountability	50
B. Le système d' <i>accountability</i> par l'arbitrage	51
1. Le mécanisme interne : le Bureau de Résolution des Réclamations	52
2. Le système Arbitral externe	53
Mise en place du Tribunal	53
La procédure d'Arbitrage	54
La sentence arbitrale	55
Les coûts	55
L'exécution des sentences	56
Partie V. Conclusion	58
Annexes	60
Annexe 1.A Résolution portant création du Panel	61
Annexe 1.B Les Procédures Opérationnelles du Panel	64
Annexe 1.C Conseils pour l'établissement d'une Demande d'Inspection	73
Annexe 1.D Modèle de Demande d'Inspection	74

Annexe 2.A. Lettre d'advocacy à la Banque Mondiale	76
Annexe 2.B Discours d'advocacy à la Banque Mondiale	78
Annexe 3.A Le stage à CIEL	81
Annexe 3.B Résumé d'un jugement de la Cour Européenne de Justice pour le Président de CIEL	83
Annexe 3.C Papier Final de CIEL pour Amazon Alliance	91
Bibliographie	100
Table des matières	102