

**MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES**

SG/E/2021/08

**ZENATA**  
**Projet de Développement Urbain**  
**Maroc**

**RAPPORT DE CONCLUSIONS**

6 février 2024



## SG/E/2021/08 Projet de développement urbain de Zenata MAROC

# Rapport de conclusions

### **Plainte confidentielle**

Non

### **Distribution externe**

Plaignant  
Promoteur

### **Distribution interne**

Comité de direction  
Secrétaire générale  
Inspectrice générale  
Les services de la BEI concernés

### **Avertissement**

Ce rapport est basé sur les informations dont dispose le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI à la date du 20 septembre 2023.

En cas de divergence entre les versions linguistiques, la version française prévaut.

**Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI**

Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (le « mécanisme ») a pour vocation d'offrir au public un moyen de résolution préventif et alternatif des différends dans les cas où il estime que le Groupe BEI n'a pas agi correctement, autrement dit, s'il est d'avis que la BEI a commis un acte de mauvaise administration. Le mécanisme n'est pas une juridiction et ne se substituera pas au jugement des autorités judiciaires compétentes.

Pour exercer son droit de formuler une plainte à l'encontre de la BEI, tout membre du public a accès à une procédure à deux volets : l'un interne, que gère le mécanisme, et l'autre externe, assuré par le Médiateur européen. Les plaignants qui ne sont pas satisfaits par la réponse qui leur a été apportée par le mécanisme ont la possibilité de déposer auprès du Médiateur européen une plainte pour mauvaise administration à l'encontre de la BEI. Le Médiateur européen a été établi en 1992 par le traité de Maastricht en tant qu'organe de l'Union européenne (UE), à laquelle tous les citoyens ou entités de l'UE peuvent demander l'ouverture d'une enquête sur un organe ou une institution de l'UE au motif de mauvaise administration. Par mauvaise administration, il est entendu une administration insuffisante ou défailante. Il y a ainsi mauvaise administration lorsque le Groupe BEI n'agit pas conformément à la législation ou aux politiques, règles et procédures applicables, ne respecte pas les principes de bonne administration ou porte atteinte aux droits humains. À titre d'exemples de non-respect des principes de bonne administration tels que définis par le Médiateur européen, on citera les irrégularités administratives, l'iniquité, la discrimination, l'abus de pouvoir, le défaut de réponse, le refus de fournir des informations et les retards indus. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités du Groupe BEI, aux politiques concernant le cycle des projets ou encore à d'autres politiques en vigueur à la BEI.

Le mécanisme a également pour but de résoudre les problèmes soulevés par les plaignants, notamment ceux liés à la mise en œuvre de projets. Pour de plus amples informations concernant le mécanisme, veuillez consulter les pages qui lui sont consacrées sur le site web de la BEI :

<https://www.eib.org/fr/about/accountability/complaints/index.htm>

## TABLE DES MATIERES

1. Le projet .....	1
2. La plainte .....	3
3. Travail réalisé par le mécanisme .....	4
4. Cadre réglementaire applicable .....	5
5. Constats .....	9
6. Conclusions.....	21
7. Mesures attendues.....	24

**GLOSSAIRE**

AT	Assistance technique
BEI	Banque européenne d'investissement
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CLS	Comité Local de Suivi
CPR	Cadre de politique de réinstallation
EIES	Étude d'impact environnemental et social
E&S	Environnemental et social
ESDS	Fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux ( <i>Environmental and Social Data Sheet</i> )
EUR	Euro
FSH	Fond Social de l'Habitat
PAP	Personne(s) affectée(s) par le projet
PAR	Plan d'action pour la réinstallation
SAZ	Société d'aménagement Zenata
UE	Union européenne
VS	Villes Sans Bidonvilles

## RESUME NON TECHNIQUE

Le 23 mars 2021, le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (le « mécanisme ») a reçu une plainte relative à des problèmes d'ordre sociaux et économiques liés au processus de réinstallation en cours dans le cadre du projet de développement urbain de Zenata.

Le projet implique la réinstallation involontaire de 10 183 ménages, soit environ 42 000 personnes. La majorité des personnes affectées, environ 8 200 ménages, soit 30 534 personnes, étaient réparties dans 17 zones d'habitations informelles, avaient de faibles revenus et étaient dépourvues de titres fonciers. A la fin du mois de juin 2023, environ 70% des habitations informelles ont été démolies. Le promoteur espère pouvoir finaliser la phase de démolition pour la mi-2024.

Le mécanisme considère que les problématiques énoncées par le plaignant peuvent être groupées en cinq allégations principales : (i) Allégation liée au processus de réinstallation, (ii) Allégation liée à l'éligibilité et aux mesures de restauration des moyens de subsistance des personnes affectées par le projet (PAPs) exerçant une activité artisanale informelle, (iii) Allégation liée à la mise en œuvre des mesures destinées aux personnes vulnérables, (iv) Allégation liée aux manquements dans le processus d'engagement des parties prenantes et (v) Allégation liée au développement des infrastructures publiques du site de recasement.

Sur la base de son analyse de conformité, le mécanisme constate que, pour l'allégation (i), l'analyse comparative entre la législation marocaine et les standards environnementaux et sociaux (E&S) de la BEI ne couvre pas le programme Ville Sans Bidonville qui constitue la base du cadre réglementaire du processus de réinstallation des habitations informelles. D'ailleurs, ce point n'a pas été soulevé dans le cadre de l'évaluation initiale du projet par les services en 2014, ni lors de la validation du Plan d'action pour la réinstallation (PAR) par la Banque en 2015, ce qui aurait permis d'identifier la problématique du financement de la période de transition plus tôt. Par ailleurs, la solution proposée par le promoteur et validée par les services, préalablement à la mise en œuvre du PAR fin 2019 pour éviter que les PAPs ne tombent dans une situation de vulnérabilité au cours de la période de transition, ne répond pas aux exigences des procédures mises en place par la Banque afin de couvrir les disparités identifiées entre le cadre législatif et les pratiques nationales d'une part, et les normes de la Banque en matière environnementale et sociale d'autre part. Un suivi rapproché et continu ne semble pas suffisamment avoir été mis en place par les services concernant la thématique liée à la période de transition, ou du moins pas avec suffisamment d'efficacité pour assurer la conformité avec les standards E&S de la Banque et limiter les impacts négatifs significatifs sur les PAPs.

En ce qui concerne l'allégation (ii), couvrant la restauration des moyens d'existence des PAPs exerçant une activité économique informelle dans la zone du projet, le mécanisme constate qu'aucun suivi rapproché de la Banque n'a été mis en place concernant la thématique liée aux mesures compensatoires de transition (y compris financières) pour ces personnes. Ces mesures, présentées dans le PAR validé par la Banque en 2015 n'ont en effet finalement pas été mises en place et ce point n'a pas été soulevé par les services dans le cadre du suivi régulier du projet. En effet, les personnes exerçant une activité économique informelle de manière officielle (450 entreprises informelles répondant aux critères d'éligibilité ont été recensées en 2012) dans les douars sont supposées recevoir un demi-lot préférentiel afin d'y exercer leurs activités. Cependant, aucune mesure compensatoire couvrant la période de transition, pouvant durer jusqu'à deux ans ou plus à partir de la démolition de la baraque, n'a finalement été mise en œuvre.

Le mécanisme estime cependant que les allégations (iii), (iv) et (v) sont non fondées vis-à-vis de la responsabilité de la Banque.

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

Allegations	Conclusion (Responsabilité BEI)	Recommandation / suggestion d'amélioration
<i>(i) Processus de réinstallation</i>	Fondée	<p><u>Recommandation :</u></p> <p>Les services s'accorderont sur un plan d'action correctif développé par le promoteur (s'assurant du support des autres entités compétentes) dont les objectifs sont les suivants ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir la conformité du projet à la norme E&amp;S 6 de la BEI en matière de réinstallation involontaire; et plus particulièrement,</li> <li>Garantir que la période de transition entre la démolition des baraques et l'aménagement dans les nouveaux logements soit éliminée ou en tout les cas réduite au strict minimum, et que les frais associés à cette période de transition ne mènent pas à une réduction du niveau de vie des PAPs.</li> <li>S'assurer que les PAPs puissent finaliser leur nouveau logement et ainsi déménager dans une habitation décente et mettre en place des mesures destinées à faciliter l'obtention par les PAPs du 'permis d'habiter', délivré par les autorités locales, afin de pouvoir accéder aux droits civils liés à la domiciliation dans le nouveau logement.</li> <li>Mettre en place un suivi de la problématique de la 'vulnérabilité acquise' des PAPs, y compris pour les personnes, parmi les PAPs, exerçant une activité informelle dans la zone du projet, durant la période de transition ainsi que des proposition concrètes de restauration des moyens d'existence de ces personnes. Priorité devrait être donnée aux PAPs dont leur baraque a déjà fait l'objet d'une démolition.</li> </ul>
<i>(ii) Mesures de restauration des moyens d'existence pour les PAPs exerçant une activité informelle</i>	Fondée	<p>Le mécanisme recommande que la Banque prenne les mesures nécessaires en ligne avec le contrat de financement, afin d'assurer la finalisation et la mise en œuvre effective du plan d'action correctif, ce dernier ayant pour objectif de ramener le projet vers une conformité aux standards E&amp;S de la BEI.</p>
<i>(iii) Mesures destinées aux personnes vulnérables</i>	Non fondée	-
<i>(iv) Manquements dans le processus d'engagement des parties prenantes</i>	Non fondée	<p><u>Suggestion d'amélioration :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Amélioration de la transparence par la délivrance d'un accusé de réception daté lors du dépôt d'une plainte au 'Guichet Unique' par les PAPs ainsi qu'une réponse datée et écrite à la plainte par le promoteur.</li> </ul>
<i>(v) Développement des infrastructures publiques du site de recasement</i>	Non fondée	-



# 1. LE PROJET

- 1.1. Le projet de développement urbain de Zenata est situé dans une zone de 1 660 ha dans la commune d'Aïn Harrouda, entre Casablanca et Mohammédia au Maroc. Le projet, financé en partie par la Banque européenne d'investissement (BEI), comprend des investissements dans les infrastructures et les travaux pour la préparation du site dans le cadre de la première phase de développement de la ville nouvelle de Zenata, initialement prévue pour la période 2013-2018<sup>1</sup> (le « projet »)<sup>2</sup>. L'objectif à long terme est de créer une nouvelle zone urbaine intégrée, Zenata, qui accueillera environ 300 000 habitants et créera 100 000 emplois sur un horizon à 2040. Le but du projet est de fournir les conditions préalables nécessaires à l'aménagement des zones résidentielles, commerciales et industrielles et des installations publiques, et de contribuer ainsi à la transformation de Zenata en une ville planifiée, dense, à usage mixte, durable, efficace sur le plan énergétique et créatrice d'emplois pour ses citoyens ainsi que de contribuer à un développement plus équilibré de la région du Grand Casablanca.

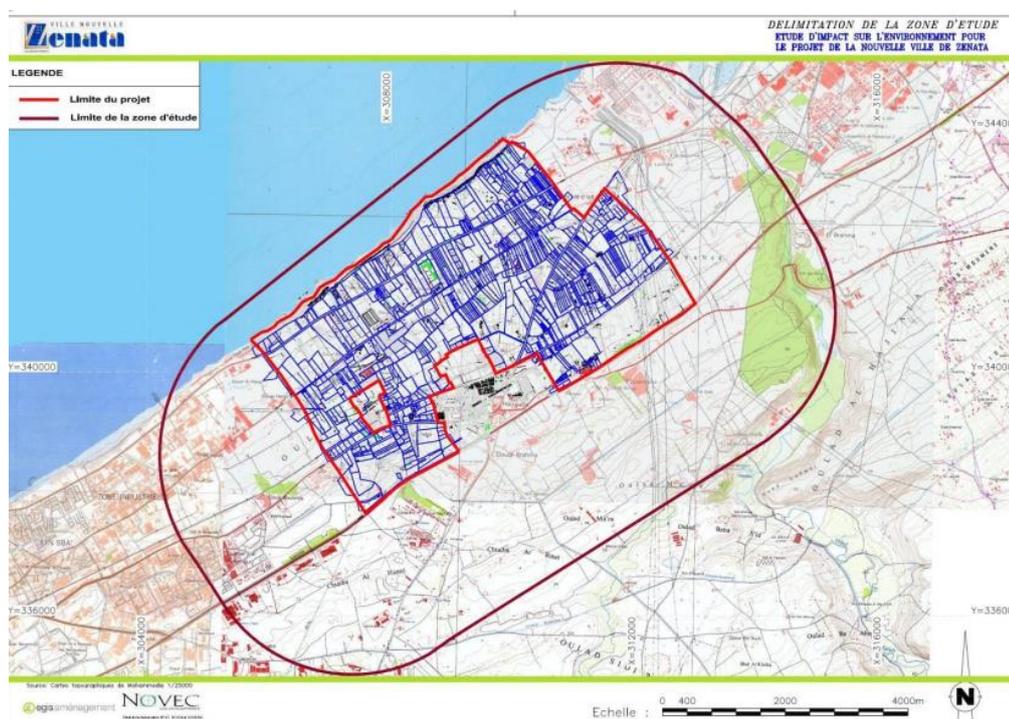


Image 1 : Délimitation du projet, Étude d'impact sur l'environnement pour la nouvelle ville de Zenata, août 2014

- 1.2. En 2014, la composante de réinstallation involontaire, liée au développement du projet d'écocité de Zenata, prévoyait l'acquisition de 1 600 hectares et la réinstallation involontaire de 10 183 ménages, soit environ 42 000 personnes. La majorité des personnes affectées, environ 8 200 ménages, soit 30 534 personnes, étaient réparties dans 17 zones d'habitations informelles (dénommées 'bidonville' dans la documentation relative au projet), avaient de faibles revenus et étaient dépourvues de titres fonciers<sup>3</sup>.
- 1.3. En septembre 2014, le Conseil d'administration de la BEI a approuvé un prêt d'un montant de 150 millions d'euros pour un coût total du projet estimé à 800 millions d'euros sur la période 2013-2018. Elle a effectué un premier versement de 50 millions d'euros en juin 2016,

<sup>1</sup> L'achèvement du projet a connu des retards, notamment en raison de la pandémie de coronavirus. L'achèvement de la première phase du projet est désormais prévu pour fin 2024.

<sup>2</sup> Projet de développement urbain de Zenata, référence BEI 20120617.

<sup>3</sup> Fiche environnementale et sociale de la BEI du 16 Septembre 2014. Dans le plan d'action de réinstallation du décembre 2015 le nombre des personnes affectées a été mis à jour avec 9 086 ménages affectés et 32 717 personnes affectés (page 10).

un deuxième versement de 30 millions d'euros en décembre 2019 et un troisième versement de 20 millions d'euros en décembre 2022. Parmi les dépenses éligibles pour le financement par la BEI figurent les dépenses liées aux contrats de travaux pour l'infrastructure et les dépenses de réinstallation qui incluent l'indemnisation du bâti, l'indemnisation des activités industrielles et l'assainissement au sens social (coûts de recasement sur site, d'expropriation et de compensation).

- 1.4. L'emprunteur et promoteur du projet est la Société d'aménagement Zenata (SAZ ou le « promoteur »), filiale à 100 % de la Caisse de Dépôt et de Gestion Développement (CDG Développement), elle-même détenue par la Caisse de dépôts et de gestion (CDG), un établissement public de droit marocain. La Caisse de dépôts et de gestion est le bras financier de la stratégie de l'État en matière de développement territorial. La SAZ est responsable de la cohérence globale du projet ainsi que de son élaboration et de sa mise en œuvre.
- 1.5. Afin de se conformer aux exigences des bailleurs institutionnels, la SAZ a développé un Plan d'Action de Réinstallation (PAR)<sup>4</sup> qui décrit le programme de réinstallation, les compensations prévues selon le type de personnes affectées par le projet (PAP) et les mesures d'accompagnement. Ces mesures s'adressent tout particulièrement aux habitants des logements informels qui constituent la majorité des PAPs et pour lesquels, les mesures d'atténuation des impacts présentées dans le PAR devraient donner lieu à une amélioration de leurs conditions de vie.
- 1.6. Le projet a été déclaré d'utilité publique en mars 2006, les travaux ont débuté essentiellement en 2014 et sont toujours en cours. Leur progression dépend notamment de la libération des zones à aménager et donc de la mise en œuvre du PAR. A ce jour, plus de la moitié des habitations ont été évacuées dans le cadre du PAR.

## Le programme 'Villes Sans Bidonvilles'

- 1.7. Dans le cadre du projet Zenata, la réinstallation des personnes habitant les douars (zones d'habitations informelles) est basée sur les prescriptions du programme « Villes Sans Bidonvilles » (VSB). Initié en 2004 par l'état marocain, VSB est un programme public national qui vise à supprimer la présence des 'bidonvilles' du royaume. L'objectif du programme, à travers l'éradication des 'bidonvilles', ne se limite pas à résorber l'insalubrité en améliorant l'habitat des populations pauvres et exclues, mais vise, plus globalement, à améliorer les conditions socio-économiques de ces populations et à en assurer l'inclusion au sein de la ville.
- 1.8. Pour chaque ville concernée, le cadre contractuel de la mise en œuvre du programme VSB est le « Contrat Ville Sans Bidonvilles », établi entre l'Etat et les collectivités locales. Ce contrat de partenariat définit les missions et les moyens à mettre en place par chaque partenaire. Le mode opératoire est soit le relogement (attribution d'appartements), soit le recasement (attribution de lots de terrain bi-familiaux aménagés pour l'auto-construction ou l'auto-promotion), soit la restructuration (restructuration du 'bidonville' in situ en le dotant des équipements et infrastructures nécessaires).
- 1.9. Le programme est financé en partie sur des fonds publics provenant d'un fond spécial créé à cet effet, le Fond Social de l'Habitat (FSH). Le foncier nécessaire aux opérations de recasement et aux opérations de relogement est généralement mobilisé sur le domaine de l'Etat ou des collectivités. Dans le cadre du projet Zenata, la compensation des PAPs résidant dans les habitations informelles s'effectue dans le cadre général des principes du programme VSB. Certaines adaptations ont été apportées, dont notamment le choix, à l'origine, entre deux modalités de réinstallation, soit le recasement sur un lot bi-familial destiné à l'auto-construction, soit le relogement en appartement social (option abandonnée entre temps), et une attention

---

<sup>4</sup> Voir PAR.pdf (babzenata.ma)

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

apportée au rétablissement des activités économiques et à l'assistance aux personnes vulnérables. La réinstallation a lieu au sein même de l'emprise de la ville Nouvelle de Zenata.

## 2. LA PLAINTÉ

- 2.1. Le 23 mars 2021, le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (le « mécanisme ») a reçu une plainte relative à des problèmes d'ordre sociaux et économiques liés au processus de réinstallation en cours dans le cadre du projet de développement urbain de Zenata<sup>5</sup>.
- 2.2. Par la suite, le plaignant a fourni des informations complémentaires afin d'étayer ses propos. Les problèmes suivants ont été soulevés dans le cadre de la plainte originale ainsi que l'information complémentaire fournie ;
  - i. Problèmes liés aux compensations ; Absence de compensation financière pour les désagréments (y compris la perte de revenus) causés par le processus de réinstallation involontaire, absence d'assistance alimentaire.
  - ii. Problèmes liés au processus de réinstallation : pas d'assistance fournie à certaines familles très pauvres afin de louer un logement temporaire alors que leur maison a été démolie et qu'ils n'ont pas encore emménagé dans leur nouveau logement. Absence d'aide sociale pour les familles vivant dans les zones d'habitations informelles, retards dans le processus de réinstallation y compris des retards dans le traitement des dossiers des PAPs et l'allocation des unités de logement, retards dans la construction des unités de recasement.
  - iii. Problèmes liés au site de recasement : manque d'accès à l'eau potable à distance raisonnable, durée des trajets importante pour les PAPs ayant aménagé dans la zone de recasement par rapport aux services publics de base (écoles, centre de santé, etc.). Manque d'infrastructure de base (route goudronnées, services d'égouts, éclairage public).
  - iv. Pertes de revenus et du niveau de vie chez certaines catégories de PAPs, y compris un groupe de femmes liées à des activités de commercialisation de produits halieutiques réinstallées à l'écart de la côte.
  - v. Manque d'engagement des parties prenantes adéquat y compris manque de transparence et d'information de la part du promoteur vis-à-vis des PAPs.
  - vi. Problématiques environnementales liées à une mauvaise gestion des déchets issus du site de recasement.
- 2.3. Sur base de l'analyse des problématiques énoncées par le plaignant, le mécanisme de la BEI considère que celles-ci peuvent être groupées en cinq allégations principales :
  - i. Allégation liée au processus de réinstallation.
  - ii. Allégation liée à l'éligibilité et aux mesures de restauration des moyens de subsistance des PAPs exerçant une activité artisanale informelle.
  - iii. Allégation liée à la mise en œuvre des mesures destinées aux personnes vulnérables et à la catégorie des personnes définies comme étant dans un état de pauvreté extrême.
  - iv. Allégation liée aux manquements dans le processus d'engagement des parties prenantes.
  - v. Allégation liée au développement des infrastructures publiques du site de recasement.

<sup>5</sup> Le plaignant avait initialement indiqué que sa plainte devait être traitée de manière confidentielle. Néanmoins, pendant la visite de site du mécanisme en octobre 2022, le plaignant a accordé son accord pour que sa plainte ne soit plus traitée de manière confidentielle et pour la publication du rapport d'évaluation initiale. La plainte n'est dès lors plus considérée comme confidentielle..

### 3. TRAVAIL RÉALISÉ PAR LE MÉCANISME

- 3.1. A la suite de la recevabilité de la plainte et conformément à l'article 2.2 des procédures<sup>6</sup>, le mécanisme a procédé à une évaluation initiale. L'objectif de cette évaluation était de clarifier les préoccupations formulées par le plaignant et de déterminer si des travaux supplémentaires étaient nécessaires pour régler les problèmes soulevés par ce dernier.
- 3.2. Dans le contexte de son évaluation initiale, le mécanisme a évalué la possibilité de mettre en place un processus de résolution amiable des différends. Suite à l'évaluation initiale, le plaignant ayant requis l'anonymat dans le cadre du traitement de sa plainte, le mécanisme a décidé de procéder à une enquête avec analyse de conformité. Le rapport d'évaluation initiale a été communiqué au plaignant en juillet 2022<sup>7</sup> et publié en ligne. Ledit rapport présente le travail effectué par le mécanisme durant l'évaluation initiale.
- 3.3. Dans le cadre de l'analyse de conformité, le mécanisme a consulté :
- i. Les documents et informations résultant de l'évaluation initiale et du suivi du projet par la Banque et ses conseils techniques ;
  - ii. Le CPR, le PAR et les autres plans de gestion E&S ainsi que les documents fournis par le promoteur ;
  - iii. Le cadre réglementaire, en particulier le cadre législatif en matière d'expropriation et les obligations contractuelles et normes E&S de la Banque applicables au projet ;
  - iv. Les documents fournis par le plaignant visant à étayer sa plainte.
- 3.4. Des réunions ont eu lieu avec le plaignant afin de suivre la situation sur le terrain et les interactions avec le promoteur<sup>8</sup>.
- 3.5. Dans le cadre de l'analyse de conformité, le mécanisme a effectué une visite sur site la semaine du 11 octobre 2022, au cours de laquelle il a rencontré les parties prenantes suivantes :
- i. L'équipe de la SAZ, en charge de la mise en œuvre du projet et de sa composante sociale ;
  - ii. L'équipe représentant le 'Guichet Unique'<sup>9</sup>, permettant entre autres aux PAPs de poser des réclamations, et le Comité Local de Suivi comprenant entre autres des représentants de la SAZ, mais également des autorités locales (caïd, préfecture et ministère de l'habitat) en charge de la prise de décisions concernant les questions relatives à l'éligibilité.
  - iii. Le plaignant.
- 3.6. Diverses réunions ont également été organisées avec les services entre octobre 2022 et juin 2023 durant la phase d'investigation, afin de discuter des problématiques observées sur le terrain et de comprendre les démarches initiées auprès du promoteur pour tenter de trouver une solution ainsi que de l'évolution de leur mise en œuvre.
- 3.7. Les résultats du travail réalisé par le mécanisme sont reflétés dans les différentes sections de ce rapport.

6 Procédures relatives au mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI, novembre 2018.

7 Le rapport est disponible en cliquant sur le lien suivant : <https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/zenata-urban-development-sg-e-2021-08>

8 Notamment réunions avec le plaignant le 20 octobre 2022, le 7 novembre 2022 et le 24 mai 2023.

9 'L'outil d'information et de consultation des personnes affectées par le projet leur permettant de régler les formalités administratives et de déposer une plainte relative au projet.

## 4. CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE

### Le mandat du mécanisme

- 4.1. La politique de traitement des plaintes du Groupe BEI (ci-après la « politique »)<sup>10</sup> et les procédures relatives au mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (ci-après les « procédures ») s'appliquent à toute allégation de mauvaise administration formulée à l'encontre de la BEI. Conformément à l'article 3 de la politique, par mauvaise administration, on entend une administration insuffisante ou défailante. Il y a mauvaise administration lorsque la BEI n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe qu'elle est tenue d'appliquer, y compris les politiques, normes et procédures qu'elle a elle-même établies.
- 4.2. Dans l'exercice de ses fonctions et conformément à l'article 5.3.2 de la politique, le mécanisme, entre autres tâches, i) évalue les préoccupations quant à des cas de mauvaise administration formulées par les plaignants, ii) évalue la conformité par rapport au cadre réglementaire de la BEI applicable et fait rapport à ce sujet, iii) en cas d'une mauvaise administration, émet des avis et des recommandations à l'intention de la direction de la BEI, et iv) assure le suivi des efforts déployés pour mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctives et en rend compte<sup>11</sup>.

### Normes applicables au projet

- 4.3. Selon le contrat de financement, les normes environnementales et sociales applicables au projet sont la législation et les réglementations nationales et les traités et conventions, principes généraux, engagements et standards internationaux applicables au Maroc en lien avec le projet d'aménagement de la ville nouvelle de Zenata, au projet et/ou à l'emprunteur, la déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale (la « déclaration »)<sup>12</sup>, et le manuel environnemental et social (E&S) de la BEI dans sa version en vigueur en 2014 (le « manuel »)<sup>13</sup>.
- 4.4. L'article 2 de la déclaration indique que les promoteurs sont tenus de préparer, de mettre en œuvre et d'exploiter les projets financés par la Banque. Il appartient également aux promoteurs de veiller au respect des exigences de la Banque. L'article 8 de la déclaration dispose que la BEI surveille les performances E&S des projets qu'elle finance. Selon l'article 51 de la déclaration, les personnes dont les moyens de subsistance subissent des effets négatifs du fait d'un projet doivent voir leurs moyens d'existence améliorés ou, à tout le moins, rétablis, et elles doivent être convenablement indemnisées de toutes les pertes subies.
- 4.5. En particulier, la **norme 1** du manuel décrit les responsabilités du promoteur en matière d'évaluation et de gestion des incidences et des risques E&S, de prise en compte de ces incidences et risques lors du choix des options, et d'application d'une hiérarchie des mesures d'atténuation visant à compenser les effets résiduels négatifs importants ou à y remédier. Le promoteur élabore un plan de gestion E&S qui décrit les mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation des impacts E&S du projet, accompagné d'un budget et d'une estimation des coûts et des sources de financement.
- 4.6. La **norme 6** du manuel sur la réinstallation involontaire vise à respecter le droit à la propriété de l'ensemble des populations et communautés affectées et à atténuer toute incidence négative découlant de leur perte de biens ou d'accès à des biens ou de restrictions liées à l'utilisation de

10 Politique de traitement des plaintes du Groupe BEI, novembre 2018.

11 Politique de traitement des plaintes du Groupe BEI, novembre 2018, article 5.3.2.

12 Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale, 2009.

13 Manuel environnemental et social de la BEI, version en vigueur en 2014. Cette version n'est plus disponible en ligne. Par contre, la version du manuel 10.0 du 8 octobre 2018 des normes environnementales et sociales de la BEI est disponible en ligne (Environmental and Social Standards (2018) (eib.org)) et est similaire à la version en vigueur en 2014 avec quelques modifications à la norme 3.

terrains, qu'elles soient temporaires ou permanentes, directes ou indirectes, partielles ou totales. Le paragraphe 33 de la norme précise que toute PAP est éligible à la réception d'une compensation ou à la restauration de ses moyens de subsistance. Le promoteur doit au minimum rétablir les conditions de vie des PAPs quel que soit la nature des accords régissant la propriété du bien (y compris les personnes sans titre foncier).

- 4.7. Cette norme stipule clairement que, quelles que soient les circonstances et sans discrimination, le promoteur doit s'assurer que les personnes affectées ou les groupes d'individus identifiés au cours du processus de recensement, en particulier ceux qui ne sont pas capables de subvenir à leurs besoins, ont, durant et après le processus de réinstallation, un accès sûr et sécurisé à : (a) une alimentation de base, de l'eau potable et un assainissement ; (b) un abri basique et un logement ; (c) une éducation pour les enfants et des installations pour la petite enfance (paragraphe 48, page 58). La norme précise également que le niveau de vie de toute PAP, vivant dans des conditions de précarité préalablement à la mise en œuvre du projet, doit être amélioré suite au déplacement (paragraphe 44). Pour la norme 6, le coût du logement ne doit pas compromettre la capacité des occupants à satisfaire leurs besoins de base (Paragraphe 5 (iii)).
- 4.8. Le paragraphe 34 précise que les personnes occupant un terrain sans titre de propriété formel, tel que des occupants illégaux, doivent, dans le cadre de la norme 6, recevoir une assistance à la réinstallation au lieu de la compensation pour le terrain qu'ils occupent. Ces personnes ne doivent en effet pas être compensées pour le terrain mais bien pour les améliorations ou structures apportées à ce terrain telles que des maisons ou des petites activités commerciales. Ils sont en outre éligibles à d'autres assistances à la réinstallation. Le paragraphe 45 de la norme 6 précise que le coût de remplacement notamment pour de telles structures peut être calculé en intégrant le coût pour le remplacement des améliorations ainsi que les dépenses de réinstallation comme les coûts de transaction. Comme référencé, dans le standard 6, le document de la Banque Mondiale, 'Involuntary Resettlement Sourcebook' (page 189) précise que pour le calcul des frais de réinstallation, les coûts liés au logement temporaire peuvent constituer une charge importante pour le projet.
- 4.9. Dans le cas de déplacement économique, la norme 6 définit notamment les PAPs comme des personnes ayant perdu l'accès à des ressources ou des biens à cause du projet. La perte de moyens de subsistance comprend notamment la perte d'accès à un emploi. La norme 6 exige du promoteur que les moyens de subsistance affectés soient améliorés ou au minimum restaurés (paragraphe 26, page 56).
- 4.10. La perte de revenu ou de salaire doit également être compensée ainsi que les dommages dont la valeur économique peut être évaluée, comme : la perte de travail, la perte de revenu y compris la perte des revenus futurs potentiels, les coûts des experts et de l'assistance juridique, les dommages moraux et psychologiques. Le paiement des compensations en espèces doit être prompt et se faire dans son entièreté (paragraphe 42, page 58).
- 4.11. Afin de planifier la réinstallation, le promoteur fournira à la Banque un cadre de politique de réinstallation (CPR) et un Plan d'action de réinstallation (PAR) acceptables (paragraphe 58, page 60). Ceux-ci devront notamment prévoir une compensation pour perte de revenu pour une période de transition sur la base de la durée raisonnable estimée pour la restauration du niveau des revenus. Cette compensation de transition est conseillée pour une période de 3 à 6 mois (paragraphe 65.vi, page 61).
- 4.12. La norme 6 rappelle que les rôles et responsabilités dans le processus de réinstallation peuvent varier et dépendre du type de promoteur. Indépendamment du caractère privé ou public du promoteur, les autorités publiques jouent habituellement un rôle central dans l'acquisition des terres et le processus de réinstallation, y compris la détermination des compensations, et est pour cela une partie prenante importante dans la plupart des situations (paragraphe 60, page 60). Le PAR doit notamment établir les arrangements organisationnels et les procédures

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- pour suivre la mise en œuvre des plans de réinstallations et prendre des mesures correctives si nécessaire (paragraphe 67.g, p. 61). Le PAR doit notamment, au minimum, évaluer les disparités entre les normes de la BEI et la loi, définir les mesures à prendre pour les corriger, décrire l'organisation institutionnelle et les responsabilités, prévoir le budget, le suivi et les actions correctives nécessaires pour sa bonne mise en œuvre (paragraphe 68 et 70, pages 61 à 62).
- 4.13. La norme spécifie en outre que le site de réinstallation identifié doit répondre à un certain nombre de critères pour que le logement soit considéré comme adéquat, y compris (a) la sécurité d'occupation (b) l'accès aux services, installation et infrastructures publiques telles que l'eau potable, l'énergie pour la cuisine, le chauffage et l'éclairage, une zone dédiée au stockage de la nourriture, et une zone dédiée au stockage des déchets, l'évacuation des eaux et les services d'urgence (c) un logement à prix acceptable (d) un logement habitable, fournissant aux habitants un espace suffisant, une protection contre le froid, la chaleur, la pluie, le vent et autres menaces pour la santé des habitants (e) une accessibilité pour les personnes défavorisées (f) un accès à des options d'emploi, des services de santé, écoles, soins de la petite enfance et autres services sociaux et (g) un logement culturellement approprié (paragraphe 37, page 57).
- 4.14. **La norme 7**, relative aux droits de groupes vulnérables, a pour objectif d'éviter, minimiser ou si ce n'est pas possible, atténuer ou remédier aux effets potentiellement néfastes des projets financés par la BEI sur les individus ou groupes considérés comme vulnérables en faisant en sorte que ces populations bénéficient des avantages du projet. La norme exige entre autres que les individus ou groupes considérés comme vulnérables soient clairement identifiés au sein des projets financés par la BEI et que l'engagement et la communication avec ces personnes soit sincère, et prenne en compte les spécificités individuelles et communautaires et soit fourni de manière appropriée.
- 4.15. **La norme 10** décrit les attentes de la Banque vis-à-vis du promoteur concernant la participation des parties prenantes dans le cadre d'un processus inclusif, constructif et itératif depuis les premières phases du processus d'identification des risques et incidences E&S potentiels et tout au long du projet. Le processus nécessite divulgation, diffusion et mise à disposition opportunes des informations (paragraphe 2) et la participation doit être préalable, libre et éclairée, ainsi que dûment planifiée, assurée et documentée selon ce principe (Articles 11 et 12).
- 4.16. Conformément aux **normes 6 et 10**, le promoteur doit donner aux PAPs un accès facile et gratuit à un mécanisme de règlement des griefs indépendant et effectif. Ce mécanisme permet de traiter les questions liées à la compensation et à la réinstallation, de manière opportune et efficace, n'empêchant pas l'accès à d'autres mécanismes de réparation (moyens de réclamation judiciaires, administratifs ou extrajudiciaires). Ce mécanisme doit être juste, transparent et prédictible, n'empêchant pas l'accès à d'autres moyens de gestion de la plainte indépendant ou administratif (norme 10, paragraphes 46 et 48).

## Procédures de la BEI

- 4.17. La conformité d'un projet avec les normes internationales, européennes, nationales ou locales relève de la responsabilité du promoteur du projet et des autorités locales. Toutefois, la BEI a le devoir d'en vérifier la conformité avec les politiques, procédures et normes qu'elle applique<sup>14</sup>. Le rôle de la BEI dans le cadre de l'évaluation initiale et du suivi des projets inclut : i) d'évaluer l'opération par rapport au cadre juridique pertinent ; ii) d'évaluer l'opération au regard des principes et normes adoptés par la BEI en matière environnementale et sociale ; iii) de conseiller et, le cas échéant, d'assister le promoteur dans l'élaboration de mesures pour gérer les impacts et les risques environnementaux et sociaux de l'opération conformément aux normes de la BEI ; iv) d'évaluer la capacité institutionnelle environnementale et sociale du promoteur et des autorités et agences nationales compétentes et fournir une assistance

<sup>14</sup> Politique de traitement des plaintes du Groupe BEI, novembre 2018, article 4.3.14.

technique, si nécessaire ; et, v) de suivre la performance de l'opération conformément aux normes environnementales et sociales de la BEI pendant toute la durée du prêt.

- 4.18. Le volume II du manuel E&S de la BEI de 2013<sup>15</sup> décrit les pratiques et procédures de la Banque pour l'évaluation initiale et le suivi E&S des projets qu'elle finance.
- 4.19. En particulier, concernant la réinstallation involontaire, si le projet devait induire un déplacement physique et/ou économique, l'équipe déterminerait, en consultation avec le promoteur, l'approche (par exemple, la production d'un CPR/PAR), la mise en œuvre et les mesures de suivi à adopter pour la gestion de la réinstallation. Ces accords respectifs doivent être clairement indiqués dans la documentation du projet (paragraphe 125).
- 4.20. Un PAR complet (ou PAR simplifié lorsqu'il y a moins de 200 PAPs) sera généralement demandé pour tous les projets entraînant une réinstallation involontaire (paragraphe 130, page 125).
- 4.21. Cela implique que soit exigé un CPR/PAR jugé satisfaisant par la Banque lors de l'évaluation initiale, en particulier (paragraphe 126) :
- i. Lorsque des disparités sont repérées entre le cadre législatif et les pratiques nationales et la norme 6 de la Banque en matière E&S ;
  - ii. Lorsque les responsabilités institutionnelles sont complexes avec diverses agences impliquées dans le processus ;
  - iii. Lorsque les ressources sont insuffisantes (notamment budget, temps ou personnel) pour la planification et la mise en œuvre de la réinstallation.
- 4.22. Le paragraphe 227 précise que lorsqu'un risque est identifié comme étant moyen ou élevé, les méthodes de monitoring et de suivi de la mise en œuvre des mesures d'atténuation et de compensation, telles que présentées dans les plans de gestion, doivent être détaillées.
- 4.23. Dans le droit fil des normes E&S 6 et 10, pour satisfaire aux exigences de la Banque, le CPR/PAR devrait être soumis à une consultation et participation préalable et éclairée de toutes les parties prenantes pertinentes, publié par le promoteur (publication complète sur le site web du promoteur) et approuvé par les autorités compétentes tel que requis par la loi. Un mécanisme de gestion des plaintes au niveau du projet approprié et accessible aux parties prenantes affectées par la réinstallation involontaire (les PAP) devra être mis en œuvre (paragraphe 128).
- 4.24. Dans son examen du processus de consultation effectué dans le cadre du projet, il devra notamment être vérifié que (paragraphe 170) :
- i. La participation des parties prenantes et des autorités compétentes a eu lieu suffisamment tôt dans le processus ;
  - ii. Les délais pour la consultation sont proportionnés et réalistes afin de laisser aux parties prenantes le temps nécessaire à l'élaboration d'une réponse éclairée ;
  - iii. L'information a été diffusée et présentée aux parties prenantes d'une façon suffisamment complète, accessible et utile ;
  - iv. D'autres formes de dialogue plus informelles ont été envisagées (par exemple, débats publics, groupes de réflexion, enquêtes) plutôt que seulement l'enquête et la consultation publiques.

---

15 eib-environmental-and-social-handbook.pdf

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- 4.25. Lors de l'évaluation E&S, la capacité E&S du promoteur est examinée afin de déterminer si le promoteur a la capacité et les compétences pour gérer les aspects E&S, notamment les impacts et les risques résultant de ses activités dans le contexte juridique et politique au sein duquel il opère (paragraphe 213). L'équipe peut notamment utiliser les informations liées à d'autres projets mis en œuvre par le promoteur, l'expérience de la Banque et les non-conformités E&S passées et présentes (paragraphe 214 à 216).
- 4.26. Pour déterminer les conditions contractuelles, la Banque doit tenir compte de l'identité de la partie signataire (par exemple, emprunteur, promoteur, garant, etc.). Les conditions proposées doivent être formulées de façon adéquate en fonction du rôle et des responsabilités de la partie signataire. Il est pour cela important de discuter avec le promoteur et les autres parties prenantes afin de s'assurer que tous comprennent convenablement leurs responsabilités respectives (paragraphe 257). L'équipe du projet devrait indiquer clairement dans les conditions E&S, ce qui est exigé, pourquoi et par qui (par exemple, promoteur, emprunteur, autorité environnementale, ministère, etc.) (paragraphe 262). Dans certains cas, des accords juridiques distincts pourraient se révéler nécessaires afin de s'appliquer au tiers chargé de la mise en œuvre de la condition environnementale ou sociale concernée (paragraphe 263).
- 4.27. Un suivi rapproché des actions E&S exigées dans le contrat de financement (en particulier celles liées aux conditions préalables au versement) est essentiel, étant donné que c'est à cette étape que la Banque peut avoir le plus d'impact pour s'assurer que toute problématique E&S en suspens est complètement et correctement suivie par le promoteur, conformément aux exigences de la BEI (paragraphe 272).
- 4.28. Des exigences de monitoring spécifiques doivent être développées pour couvrir les impacts E&S identifiés au cours de la phase de due diligence, y compris les impacts qui apparaissent au cours de la mise en œuvre du projet (paragraphe 240).
- 4.29. Le paragraphe 275 précise que, si un projet inclut la mise en œuvre de mesures d'atténuation, il ne doit dès lors pas être considéré comme achevé tant que ces mesures ne sont pas finalisées, même si le reste du projet est terminé. Le suivi de la Banque doit continuer jusqu'à ce que toutes les mesures d'atténuation et de compensation soient mises en œuvre.

## 5. CONSTATS

### *Allégation i - Processus de réinstallation*

#### Conformité aux standards applicables au projet

- 5.1. Sur base des éléments repris dans la plainte et des conversations avec le plaignant, le mécanisme s'est penché sur les deux éléments suivants relatifs au processus de réinstallation du projet Zenata, susceptible de constituer un risque socio-économique majeur pour les PAPs :
- i. Absence de mesures de transition structurelles et retards dans le processus de réinstallation des '*habitants des zones d'habitation informelle*' entraînant des coûts importants pour les PAPs, liés entre autres à la location d'un logement temporaire.
  - ii. Augmentation des coûts de construction empêchant une partie des PAPs issus des zones d'habitations informelles de finaliser leur logement dans la zone de recasement et d'obtenir le '*permis d'habiter*'.
- 5.2. Pour rappel, le processus de réinstallation des zones d'habitations informelles de la zone de Zenata s'inscrit dans un programme national (Ville Sans Bidonvilles – VSB) lancé en 2004 visant à supprimer la présence des bidonvilles du royaume du Maroc et dispose d'outils et mécanismes spécifiques (campagne de '*ratissage*' destiné à inventorier les PAPs, proposition de relogement/recasement, absence de compensation financière, etc.). Suite au manque

d'intérêt pour la solution de 'relogement' par les PAPs (emménagement dans des appartements terminés, construits par le promoteur) au début du processus de réinstallation en 2019, le promoteur a décidé de ne plus proposer que la solution de 'recasement', consistant à allouer un terrain aux PAPs par binôme, sur lequel ils peuvent construire (ou faire construire par un tiers-associé) un appartement de trois étages.

- 5.3. Suite à l'entrée de la BEI et de l'Agence Française de Développement (AFD) dans le projet en 2014, un Cadre Pour la Réinstallation<sup>16</sup> (CPR) et un Plan d'Action pour la Réinstallation<sup>17</sup> (PAR) ont été réalisés afin de garantir la conformité du processus aux standards applicables. Le PAR, réalisé par un bureau d'étude international, a été validé par les bailleurs en décembre 2015. Le processus de réinstallation des zones d'habitations informelles et la démolition des baraques<sup>18</sup> n'a cependant commencé qu'en 2019 et est toujours en cours en 2023.
- 5.4. En 2017, au cours de la période précédant les premières démolitions durant laquelle certaines modalités pratiques du PAR ont été peaufinées, les bailleurs ont identifié le problème de la période de transition (entre la démolition des baraques et l'aménagement dans les nouveaux logements) et de l'absence de soutien aux PAPs pour le logement temporaire durant cette période. La réponse proposée par la SAZ en 2017 à cette problématique de 'période de transition' a été d'inclure au modèle de contrat entre les PAPs et les Tiers-Associés (TAs<sup>19</sup>) une clause permettant d'aider les PAPs à se loger pendant la période de déplacement temporaire (estimée de 6 à 8 mois à ce stade du projet) à travers une indemnité, une contribution ou une autre forme de soutien.
- 5.5. L'AFD précisait à ce sujet en 2018 dans le cadre de son monitoring, que le processus de réinstallation, tel que proposé dans le PAR d'origine, présentait un risque important de non-conformité par rapport aux standards applicables car ceux-ci prévoient la compensation des personnes impactées avant leur déménagement, or les PAPs n'auraient accès dans ce cas-ci à leur logement que plusieurs mois après démolition de leurs baraques. L'AFD soulignait également que ce processus, tel que présenté dans le PAR, est difficilement modifiable car il correspond au schéma de réinstallation propre au programme VSB. Ce schéma prévoit que la démolition des baraques des personnes habitant les zones d'habitations informelles ait lieu avant qu'elles puissent débiter le processus administratif d'acquisition du terrain et de construction du nouveau logement.
- 5.6. Le promoteur précisait également qu'à l'origine (en 2014), la période de la phase de transition entre la démolition de la baraque et le déménagement dans le logement définitif était estimée entre 3 à 6 mois. Dans la pratique, ces délais ont été considérablement allongés ce qui est confirmé par le promoteur et les consultants sociaux qui mentionnent en 2022 qu'une part importante des familles doit faire face à des difficultés financières importantes qui sont amplifiées par la durée de la période de transition. Il est ainsi reporté que plus de la moitié des ménages dont les baraques ont été démolies ont déclaré avoir déménagé hors du douar depuis 10 à 14 mois, le tiers entre 15 et 19 mois et 10% depuis 20 à 24 mois (période pendant laquelle ils doivent louer un logement temporaire). Malgré certains efforts destinés à réduire les délais de transition, certaines étapes semblent toujours poser un problème en juin 2023 comme le lancement du chantier de construction par les PAPs (lié à la négociation avec les TAs pour la plupart d'entre eux), ainsi que les travaux de finition et l'obtention du permis d'habiter. Ces préoccupations concernant la longueur de la période de transition ont également été partagées par les PAPs rencontrées par le mécanisme lors de la visite sur site d'octobre 2022 et continuent d'être soulevées à travers les plaintes reçues depuis lors.

<sup>16</sup> Cadre pour la Réinstallation – Préparation d'un plan d'action pour la réinstallation – Novembre 2014,

<sup>17</sup> Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation - Version 1.3.

<sup>18</sup> Le terme 'baraque' est utilisé par le projet pour désigner les maisons occupées dans la zone d'habitation informelle par les PAPs.

<sup>19</sup> TA: entreprise prenant en charge la construction du bâtiment de recasement en échange du titre de propriété du rez-de-chaussée commercial et d'un des appartements de l'immeuble.

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- 5.7. Dans le cadre du projet de recasement, l'intervention d'un TA pour la construction du nouveau logement est optionnelle, proposée aux PAPs ne disposant pas de moyens pour financer la construction eux-mêmes ou de la capacité d'emprunt auprès d'une institution bancaire. Dès lors, toutes les PAPs ne sont pas concernées par la clause contractuelle relative à l'assistance pour la période de transition et cette clause n'est pas nécessairement ajoutée au contrat avec le TA car elle est soumise à négociation. Le promoteur précise en effet que les contrats entre les PAPs et le TA sont régis entre deux personnes privées et qu'ils ne peuvent dès lors intervenir dans la relation contractuelle.
- 5.8. Dans le cadre du suivi du projet, le promoteur rapporte que, sur base d'études réalisées, les moyens de subsistance de la moitié des ménages enquêtés ont été négativement affectés lors de la phase de transition et que quasiment 90 % des PAPs ont dû louer un logement durant cette période. Le coût des logements dans la zone du projet a fortement augmenté durant cette période à cause de l'augmentation de la demande, ce qui aurait poussé un certain nombre de PAPs à se loger dans des conditions précaires, y compris dans des garages.
- 5.9. De plus, sur base des interviews réalisées auprès de différents PAPs, le promoteur rapporte que ces clauses de soutien durant la période de transition par les TAs n'ont que très peu été mises en œuvre et sur des périodes ne dépassant pas les quelques mois.
- 5.10. A partir de 2021, un grand nombre de ménages a dû faire face à de nouvelles difficultés pour financer les finitions des travaux de construction de leurs nouveaux logements à cause de l'augmentation des coûts des matériaux de construction. De plus, ces ménages éprouvent des difficultés à obtenir le 'permis d'habiter' dans leur nouveau logement étant donné que celui-ci n'est pas terminé conformément aux exigences de la réglementation en place.
- 5.11. Au vu de l'augmentation des coûts de construction, les TAs impliqués dans la construction de nouveaux logements sont également moins enclins à inclure une partie des frais complémentaires (frais d'enregistrement, logement temporaire ou travaux de finition) dans le cadre de leur contrat avec les PAPs.
- 5.12. Le promoteur confirme ainsi fin 2022 qu'un nombre important de bénéficiaires font le choix de finaliser progressivement leur habitation sur base de leur capacité financière, ce qui peut donner lieu à une occupation illégale (sans permis d'habiter) de leur logement par de nombreuses familles pendant une période plus ou moins longue. Cette situation génère un risque accru de maintien de ces familles dans une situation de conditions d'habitation précaire, non conforme aux exigences du PAR (absence de permis d'habiter ce qui les empêche d'accéder à un compteur d'électricité définitif, à une adresse officielle pour l'établissement d'actes administratifs, etc.).
- 5.13. Sur base des éléments présentés ci-dessus, il apparaît qu'un nombre significatif de ménages éprouve des difficultés financières et sont susceptibles de basculer dans une situation de vulnérabilité causée par la durée de la période de transition entre la démolition de la baraque et l'aménagement dans leur nouveau logement (finalisé ou non) et l'absence de soutien financier couvrant cette période. Pour ces ménages, il y a un risque réel que leurs conditions de vie se soient en fait détériorées en comparaison avec leur situation avant le projet.
- 5.14. En 2021, le promoteur a ainsi défini une catégorie de PAPs, ayant acquis une nouvelle forme de vulnérabilité liée à la durée prolongée de la période de transition. L'équipe sociale du promoteur précise ainsi qu'ils travaillent actuellement sur l'identification des personnes concernées par cette '*vulnérabilité acquise*', dont les résultats seront présentés aux bailleurs dans le courant de l'année 2023.

### Responsabilité de la BEI

- 5.15. Dans le cadre de la finalisation du CPR en 2014<sup>20</sup>, une analyse comparative entre les exigences marocaines et les standards applicables de la BEI en matière de réinstallation a été réalisée. Cette analyse fournit certains détails sur les écarts entre la législation marocaine en la matière mais ne couvre pas la composante de la réinstallation des zones d'habitations informelles car selon l'analyse comparative, « cette catégorie de PAP sont pris en compte dans le cadre du programme Villes Sans Bidonvilles »<sup>21</sup>). Quasiment aucune information n'est fournie dans le CPR ou le PAR (validés par la BEI) concernant le processus et le séquençage du processus de réinstallation lié au programme VSB. Le mécanisme observe par ailleurs une incohérence à ce sujet dans le tableau présentant le planning d'exécution du PAR<sup>22</sup> étant donné que la démolition des baraques y est présentée comme prenant place après la finalisation de la construction des nouveaux logements alors qu'en réalité le programme VSB est basé sur une démolition préalable des baraques avant de pouvoir lancer le processus de construction.
- 5.16. Le mécanisme constate que l'analyse comparative entre la législation marocaine et les standards E&S applicables ne couvre pas le programme VSB et que ce point n'a pas été soulevé dans le cadre de l'évaluation initiale du projet par les services en 2014 ni au moment de la validation du PAR par la Banque en 2015 ce qui aurait permis d'identifier la problématique plus tôt.
- 5.17. Le mécanisme constate également que, durant la période précédant les premières démolitions de baraques en 2019, la Banque a identifié et notifié le risque lié à la période de transition et aux coûts associés au logement transitoire pour les PAPs. Le mécanisme estime cependant que la solution proposée par la SAZ au paragraphe 5.4 ci-dessus (intégration d'une clause d'assistance aux PAPs durant la période de transition dans le contrat avec le TA) ne pouvait pas être considérée comme étant conforme aux standards applicables par la BEI, étant donné que, telle que proposée par le promoteur, la prise en charge de certains frais relatifs au logement temporaire et aux surcoûts des frais de construction par les TAs dépend de la volonté des parties (sans intervention du promoteur) et ne peut donc être garantie et systématique.
- 5.18. De plus, le mécanisme n'a pas obtenu l'évidence que ces mesures de compensation de la part des TAs ont été mises en œuvre. Il semble également que la Banque n'ait pas suivi de près la mise en œuvre de ces mesures.
- 5.19. Suite à la visite de suivi du projet par la Banque en mai-juin 2022<sup>23</sup>, la Banque a identifié la problématique de ces ménages en difficulté financière et a convenu d'un plan d'action avec le promoteur, qui s'est engagé à réaliser un suivi de ces personnes pouvant potentiellement tomber dans une situation de 'vulnérabilité acquise'.
- 5.20. Afin de remédier à cette vulnérabilité acquise, le promoteur propose d'anticiper l'évolution possible du nombre des vulnérables sur base des retours de terrain de l'équipe sociale du promoteur et du suivi de la situation des ménages qui n'ont pas démarré la construction. Il propose également d'apporter une attention particulière au programme d'assistance des PAPs dans leurs démarches de contractualisation avec le TA ainsi qu'à la gestion de la mise en œuvre du contrat binôme/TA. A ce jour (c.à.d. un an après la mission de la Banque en 2022), aucune mesure concrète ou résultat concret concernant la vulnérabilité acquise n'a pu être observé.
- 5.21. Le mécanisme estime que les solutions proposées par le promoteur depuis 2021, et validées par la Banque, ne permettront pas de remédier à la problématique de la vulnérabilité acquise de manière structurelle et systématique pour tous les PAPs concernés afin de garantir la conformité aux standards E&S de la BEI. En effet l'identification et le suivi par le promoteur des

20 Cadre pour la Réinstallation – Préparation d'un plan d'action pour la réinstallation – Novembre 2014

21 Cadre pour la Réinstallation – Préparation d'un plan d'action pour la réinstallation – Novembre 2014

22 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation – page 114 figure 15

23 Délais entre autre dus à la période de COVID qui a rendu les déplacements et visites de sites très compliqués.

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

PAPs concernées par la vulnérabilité acquise depuis que le phénomène a été identifié en 2022 ne propose aucun moyen concret d'y remédier.

### *Allégation ii - Éligibilité et mesures de restauration des moyens de subsistance pour les PAPs exerçant une activité informelle*

- 5.22. L'allégation relative à la restauration des moyens d'existence couvre la problématique de l'option de recasement unique des PAPs exerçant une 'activité artisanale informelle dans les zones d'habitations informelles, ne permettant pas de restaurer systématiquement leurs moyens d'existence.

#### Conformité aux standards applicables au projet

- 5.23. Lors des entretiens relatifs à la plainte avec le promoteur, il a été confirmé au mécanisme que les 'personnes exerçant des activités informelles dans les bidonvilles' sont en réalité des PAPs exerçant une activité commerciale (petits commerces/échoppes dans la plupart des cas) reconnue et enregistrée par la municipalité, au sein des différentes zones d'habitations informelles. Les critères d'éligibilité de ces PAPs sont présentés dans le PAR<sup>24</sup> et confirmés dans le cadre d'une décision de mise en œuvre du projet par les autorités responsables en 2015. La date limite retenue pour l'éligibilité se réfère au mois d'avril 2012 pour les activités commerciales 'informelles', correspondant au recensement de cette zone. Un total de 450 entreprises informelles répondant aux critères d'éligibilité ont été recensées en 2012 par le promoteur.
- 5.24. Le PAR, tel que validé par la Banque dans sa version de 2015, propose trois options<sup>25</sup> de compensation pour les personnes exerçant une activité informelle : 1) la location d'un espace commercial dans la zone de recasement, 2) l'acquisition d'un espace commercial dans la 'zone de relogement', ou 3) l'acquisition d'un terrain dans la future 'zone artisanale'.
- 5.25. L'option de la zone de relogement a été rapidement abandonnée suite au faible intérêt pour cette solution de la part des PAPs. La création de la zone artisanale a également été abandonnée préalablement au début des démolitions des baraques car, selon le promoteur, elle ne répondait pas aux attentes des personnes concernées. La seule option offerte aux PAPs par le promoteur en fin de compte consiste en l'attribution d'un demi-lot préférentiel pour les PAPs exerçant une activité commerciale informelle dans les zones d'habitations informelles, leur donnant droit à un espace commercial au rez-de-chaussée de l'immeuble dans la zone de recasement.
- 5.26. Le CPR<sup>26</sup> précise que pour satisfaire aux exigences des normes internationales, tous les employés formels ou informels seront éligibles à l'indemnisation de leurs pertes de revenu dans le cas improbable où la réinstallation de leur entreprise entraînerait une perte temporaire ou définitive d'emploi. Le promoteur s'efforcera de mettre la priorité sur le rétablissement le plus rapide possible de l'activité des entreprises, de sorte à éviter ou à minimiser les périodes de chômage technique.
- 5.27. Le PAR quant à lui stipule<sup>27</sup> que la perte temporaire de revenus d'activité génératrice de revenus sera compensée sous forme d'indemnisation en numéraire (indemnité de transition pour les employés dans le cas où l'activité devrait s'interrompre pour quelque temps du fait du déménagement). Les PAPs qui perdent leur emploi de manière permanente ou temporaire seront assistés par le projet par le biais d'une indemnité de transition, et/ou sous forme d'assistance à retrouver un emploi ou à établir une activité de remplacement.

24 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation - Version 1.3

25 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation – page 74

26 Cadre pour la Réinstallation – Préparation d'un plan d'action pour la réinstallation – Novembre 2014 – page 61

27 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation – page 59

- 5.28. Sur base des entretiens réalisés durant la période d'investigation, il apparaît que ces 'compensations sous forme d'indemnisation en numéraire' ainsi qu'une quelconque assistance n'ont en pratique jamais été attribuées aux PAPs concernés ce qui constitue une non-conformité par rapport à la norme 6 de la BEI relative à la restauration des moyens d'existence. Un grand nombre de PAPs exerçant une activité commerciale ont en effet été amenés à détruire leur baraque, dans laquelle ils exerçaient leurs activités commerciales et ne disposent dès lors plus de moyen d'exercer leurs activités génératrices de revenus tant que le nouveau bâtiment dans la zone de recasement n'est pas finalisé, ce qui peut prendre plusieurs mois à plusieurs années.
- 5.29. En ce qui concerne l'allégation soulevée par le plaignant relative au groupe de femmes exerçant une activité de collection et vente de poisson/moules, ayant perdu leurs moyens de subsistance suite à la réinstallation, le mécanisme n'a pas identifié d'évidence relative au recensement des personnes exerçant une activité économique réellement informelle dans les 'bidonvilles' (c.à.d. PAPs avec une activité économique qui ne fait pas nécessairement l'objet d'un enregistrement par la municipalité donc) par le projet, comme l'exige la norme 6 de la BEI. Au vu du manque d'information disponible relatif à ce groupe de femmes, le mécanisme ne peut établir que leur niveau de vie a baissé suite à la réinstallation. Cependant, il peut raisonnablement être envisagé qu'un nombre significatif de PAPs qui exerçaient des activités réellement informelles dans les douars ont vu leur niveau de vie impacté suite à leur déménagement à cause du projet. Une attention particulière devra dès lors être apportée à ces PAPs, et plus particulièrement au niveau de vie des femmes et des cheffes de ménages de sexe féminin qui exerçaient des activités réellement informelles dans les douars.

#### Responsabilité de la BEI

- 5.30. Dans le cadre de l'analyse comparative entre les exigences marocaines et les standards applicables en matière de réinstallation réalisée lors du CPR, les activités économiques 'informelles' ont été intégrées dans le cadre du traitement de la réinstallation des zones d'habitations informelles et dès lors sont régies par les exigences propres au programme VSB ('Activité informelle recensée dans le cadre du 'ratissage'<sup>28</sup>), comme indiqué au paragraphe 5.2 ci-dessus. L'analyse comparative précise également que la législation marocaine ne prévoit pas de mesures spécifiques destinées à s'assurer que les moyens d'existence des PAPs sont restaurés.
- 5.31. Les services ont identifié le risque relatif à la restauration des moyens d'existence durant le processus d'évaluation du projet en 2015<sup>29</sup> qui précise que « *toutes les mesures de restauration des moyens d'existence seront détaillées dans le PAR, telles que la compensation pour l'interruption temporaire d'exercer une activité économique pour les commerces impactés et leurs employés. Un des problèmes qui sera potentiellement rencontré concerne la mise en place d'une stratégie de restauration des moyens d'existence car le processus est actuellement informel. Ce problème sera en partie couvert par la création d'une zone artisanale au sein de la zone de réinstallation du projet Zenata.* »
- 5.32. Le PAR, validé par les services en 2015, présente les trois options de compensation pour les activités informelles. Le CPR et le PAR précisent également, tel que présenté au paragraphe 5.27 ci-dessus, que des compensations sous forme d'indemnisation en numéraire et/ou de l'assistance pourraient être accordées aux PAPs qui perdent leur emploi de manière permanente ou temporaire. Le mécanisme note cependant que le CPR et le PAR ne couvrent pas les activités économiques des PAPs qui ne sont pas reconnues et enregistrées par la municipalité (critère d'éligibilité pour les activités dites 'informelles') mais qui toutefois étaient une source de revenus pour ces PAPs.

28 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation – page 64

29 Zenata – Environmental and Social Data Sheet – 16 septembre 2014

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- 5.33. Dans le cadre du suivi/monitoring du projet par les services de la BEI, il n'est par contre à aucun moment fait référence à l'absence de mise en œuvre des mesures compensatoires de transition (absence de compensation pour perte temporaire de revenu, y compris indemnisation en numéraire) pour les PAPs exerçant une activité informelle.

### *Allégation iii - Mesures destinées aux personnes vulnérables*

- 5.34. Au cours des entretiens avec le plaignant, les manquements relatifs aux mesures pour les personnes vulnérables suivants ont été soulevés ;
- i. *Absence d'assistance fournie à certaines familles très pauvres afin de louer un logement temporaire alors que leur maison a été démolie et qu'ils n'ont pas encore emménagé dans leur nouveau logement<sup>30</sup>.*
  - ii. *Absence d'aide sociale pour les familles vivant dans les zones d'habitations informelles.*
  - iii. *Absence d'aide alimentaire.*

#### Conformité aux standards applicables au projet

- 5.35. Suite à l'adoption du financement de la Banque pour le projet Zenata et au développement du CPR et du PAR, la question du traitement des personnes vulnérables dans la zone du projet a été prise en considération et intégrée au processus de réinstallation et de compensation. Une section du PAR est consacrée à l'identification des personnes vulnérables et à la proposition de mesures d'accompagnement spécifiques (voir chapitre 5 et 9 du PAR).
- 5.36. Un document technique spécifique au traitement des ménages vulnérables, finalisé en mai 2020 (« *Identification des personnes vulnérables et mesures d'assistance* »), est venu compléter l'information disponible dans le PAR. Ce document clarifie le PAR sur la question de l'identification des personnes vulnérables, sur base d'un système de points alloués en fonction de différents critères socio-économiques (genre, âge, revenus, etc..).
- 5.37. Les mesures d'accompagnement proposées pour les ménages identifiés comme vulnérables couvrent principalement : i) le support dans les procédures administratives relatives à la constitution des dossiers liés à la réinstallation (titre de propriété, identification et négociation du contrat avec le TA, suivi de la construction) et, ii) l'assistance au déménagement des biens par la mise à disposition d'un véhicule lors de la démolition de la baraque. Un guide d'entretien a été finalisé en 2020 afin de confirmer l'identification des ménages vulnérables et de définir plus précisément leurs besoins en termes d'assistance. Aucune assistance financière n'est proposée aux personnes vulnérables par le projet.
- 5.38. Une attention particulière est également apportée dans le PAR aux personnes se trouvant dans une situation de 'grande pauvreté' et de 'pauvreté extrême' (voir section 8.6 du PAR). Il s'agit d'enfants orphelins, de personnes adultes dont la santé mentale s'est détériorée ou de situation de pauvreté extrême. Sept individus ont été classés dans cette catégorie. Pour chacun de ces PAPs, un plan d'accompagnement spécifique a été élaboré incluant, en plus des actions d'assistance au ménage dans son ensemble, des actions répondant aux besoins spécifiques de chaque membre du ménage.
- 5.39. Le CPR, le PAR ainsi que le document technique de mai 2020 (voir document présenté au paragraphe 5.36 ci-dessus), répondent aux exigences de la norme 7 de la BEI relative aux droits de groupes vulnérables, qui exige en effet entre autres que « *les individus ou groupes considérés comme vulnérables soient clairement identifiés au sein des projets financés par la BEI et que l'engagement et la communication avec ces personnes soit sincère, et prenne en*

30 La présente allégation traite des PAPs potentiellement vulnérables préalablement au processus de réinstallation. Cette composante doit être différenciée de la vulnérabilité acquise qui est traitée dans le cadre de l'allégation (i) et qui concerne les PAPs dont le niveau de vie a baissé de manière significative à cause / au cours du processus de réinstallation.

*compte les spécificités individuelles et communautaires et soit fourni de manière appropriée ».* Ces éléments se retrouvent en effet à travers le développement de la stratégie d'assistance aux personnes vulnérables par le projet.

- 5.40. Au cours du suivi de la mise en œuvre du PAR par le promoteur, un exercice d'identification des personnes vulnérables et des mesures d'accompagnement a été réalisé (pour les PAPs qui étaient déjà réinstallées, environ 50% du total), tel que décrit dans le document technique présenté au paragraphe 5.36 ci-dessus.
- 5.41. La situation des personnes vulnérables fait également l'objet d'un suivi régulier par le promoteur. Les résultats de la mise en œuvre du PAR montrent que le spécialiste social du promoteur accompagne les PAPs à chaque fois qu'une personne vulnérable accuse un retard dans le franchissement d'une étape, pour identifier les causes du retard et définir les solutions adéquates en coordination avec le chef du Projet.
- 5.42. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures relatives aux personnes en situation de pauvreté extrême, le promoteur confirme que les mesures spécifiques prévues à cet effet sont en début de mise en œuvre. Également, il mentionne qu'un budget doit encore être alloué pour identifier les modalités financières et comptables, ainsi que des partenaires pour la mise en œuvre du programme.
- 5.43. Comme cela a été présenté ci-dessus, l'allégation (iii) ne traite pas de la question de la 'vulnérabilité acquise', c.à.d. des personnes qui au départ n'étaient/ne seraient pas considérées comme vulnérable mais qui ont pu tomber dans une situation de vulnérabilité durant la période de transition suite aux délais subis du processus de réinstallation (frais de location de logement temporaire, difficultés à trouver un TA, délais dans la construction, difficultés à obtenir le 'permis d'habiter', etc.). La question de la 'vulnérabilité acquise' est traitée dans le cadre de l'allégation (i).

#### Responsabilité de la BEI

- 5.44. Dans le cadre de l'analyse comparative entre la législation marocaine et les standards internationaux (voir CPR/PAR), il a été identifié que la législation marocaine n'inclut pas de mesures spécifiques pour les personnes vulnérables.
- 5.45. L'évaluation initiale du projet par la BEI révèle que cette problématique a été prise en compte à un stade précoce. La fiche environnementale et sociale de la BEI<sup>31</sup> précise à ce sujet que différents degrés de vulnérabilité sont observés parmi les populations impactées par la réinstallation involontaire. L'évaluation initiale de la Banque demande également au projet de s'assurer que les groupes de personnes vulnérables ne sont pas impactés de manière disproportionnée dans le cadre du développement du CPR et du PAR à travers une évaluation détaillée de la vulnérabilité ainsi que des mesures d'atténuation spécifiques qui seront mises en œuvre pour les groupes identifiés.
- 5.46. Le CPR et le PAR, intégrant cette analyse de la vulnérabilité des PAPs, y compris les mesures d'atténuation spécifiques ont été revus et validés par la Banque en décembre 2015. Le mécanisme constate que l'évaluation E&S du projet réalisée par la Banque identifie à raison le risque d'impacts du projet sur les personnes vulnérables dans le cadre de la réalisation du PAR. Le promoteur a, durant la phase de suivi du projet, réalisé un travail d'identification et de suivi adéquat des personnes vulnérables et la mise en œuvre des mesures qui leurs sont destinées.

### ***Allégation (iv) - Manquements dans le processus d'engagement des parties prenantes***

---

<sup>31</sup> Fiche environnementale et sociale de la BEI du 16 Septembre 2014.

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- 5.47. Comme évoqué au chapitre 2, la plainte mentionne un « *manque d'engagement des parties prenantes adéquat y compris un manque de transparence et d'information de la part du promoteur vis-à-vis des PAPs.* »

Conformité aux standards applicables au projet

- 5.48. Suite à l'entrée de la Banque dans le projet en 2014, le promoteur a intégré un processus officiel de consultations des parties prenantes dans la gestion du projet. Des activités de consultations publiques, sous la forme de journées portes ouvertes<sup>32</sup>, ont en effet été menées à partir du mois de mai 2014 et poursuivies durant le mois de décembre de la même année, afin d'informer les PAPs de la stratégie de réinstallation et recueillir leurs avis et leurs attentes. Dans ce cadre, les populations affectées, hommes et femmes, ont eu l'occasion de s'exprimer sur le programme du promoteur et sur la réinstallation en particulier.
- 5.49. Un Plan d'Engagement des Parties Prenantes a été développé par le projet et finalisé en septembre 2015. Ce document identifie les parties prenantes du projet et fournit une analyse résumant l'influence et l'intérêt de ces différentes parties prenantes sur le projet. Un plan de consultation et de divulgation de l'information est enfin présenté, couvrant l'ensemble du projet et des parties affectées. Ce plan comprend également la description du mécanisme de gestion des plaintes détaillé qui doit être mis en place par le promoteur tout au long de la mise en œuvre du projet. Le Plan d'Engagement des Parties Prenantes ne semble pas avoir été publié officiellement sur le site du promoteur du projet au moment de sa finalisation en 2015 ni de sa mise en œuvre.
- 5.50. La mise en œuvre de la stratégie d'information/consultation du promoteur a été finalisée en 2019 sur base de ce plan d'engagement des parties prenantes. Cette stratégie est actualisée régulièrement par les équipes du projet. Il s'agit du dépliant et des présentations power point<sup>33</sup> utilisées pour animer les ateliers d'information/consultation. Selon le promoteur, un nombre important de réunions d'information se sont tenues depuis le début de la mise en œuvre du PAR et la démolition des premières baraques en 2019. Ces consultations se sont principalement concentrées sur le processus de réinstallation qui constitue le défi le plus important du projet à ce stade.
- 5.51. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du PAR, le promoteur précise que le projet a organisé différents ateliers d'information et de consultation des PAPs à deux moments clés du processus de réinstallation (préalablement à la démolition de leurs baraques et après le tirage au sort). Le principal objectif des ateliers était d'informer les PAPs sur l'ensemble du processus de réinstallation, avec un focus sur la question des TAs. Durant ces échanges, les PAPs ont exprimé leurs préoccupations et posé leurs questions auxquelles le promoteur a répondu en fournissant les compléments d'information nécessaires..
- 5.52. Le projet profite également du moment de passage des PAPs au 'Guichet Unique' pour le tirage au sort pour organiser des séances de sensibilisation en leur faveur. Ces séances portent sur les étapes restantes du processus de réinstallation à l'issue du tirage au sort et sont l'occasion pour sensibiliser les PAPs sur les points de vigilance à avoir en vue dans le processus notamment en ce qui concerne la contractualisation avec les TAs.
- 5.53. Le promoteur précise par ailleurs que les actions d'engagement avec les parties prenantes ont été considérablement renforcées au cours de l'année 2022, avec notamment des actions relatives à (i) la présence régulière des animateurs sur le site de réinstallation, (ii) le renforcement de la sensibilisation par délivrance de messages ciblés lors des réunions de tirage au sort, (iii) la poursuite et intensification des sensibilisations individuelles au 'Guichet Unique', (iv) la formation des animateurs à la gestion des conversations difficiles avec les PAPs, et (v)

32 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation – page 80.

33 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) - Plan d'Action de Réinstallation – page 87,

l'amélioration de la publicité autour du mécanisme de gestion des plaintes établi au niveau du projet<sup>34</sup>.

- 5.54. En ce qui concerne le mécanisme de gestion des plaintes du projet, et afin de mieux informer les PAPs de l'existence du mécanisme, un affichage supplémentaire des informations relatives au dépôt et à la gestion des plaintes a été ajouté en 2022 au niveau du 'Guichet Unique'. Cette information additionnelle précise que (i) la plainte est enregistrée dans la base de données un jour après la réception, (ii) le plaignant est contacté par un animateur dans un délai de 7 jours pour une meilleure compréhension de la plainte, (iii) un compte rendu est rédigé par la suite et transmis au Comité Local de Suivi<sup>35</sup> pour traiter la plainte, (iv) une fois que la décision de résolution est prise (le délai dépend de la disponibilité de l'autorité locale), elle est communiquée au plaignant.
- 5.55. Au cours des interviews réalisées dans le cadre de l'analyse de la plainte ainsi que des documents disponibles, il est apparu que les personnes déposant une plainte auprès du 'Guichet Unique' du projet Zenata ne se voient pas remettre d'accusé de réception leur permettant de garder une trace officielle du dépôt de leur plainte. De plus, les plaignants ne sont pas informés de manière écrite de l'avancée de la résolution de leur plainte ni de sa résolution. L'absence de preuve de dépôt constitue une non-conformité vis-à-vis du principe de transparence repris dans la Norme 10, paragraphes 46 et 48, de la Banque relative à l'engagement des parties prenantes et à la mise en place d'un mécanisme de gestion des plaintes qui précise que le mécanisme doit être juste, transparent et prédictible, n'empêchant pas l'accès à d'autres moyens de gestion de la plainte indépendant ou administratif.

#### Responsabilité de la BEI

- 5.56. La nécessité d'entreprendre un processus de consultation des parties prenantes, conformément à la Norme 10 de la BEI, est apparue très tôt dans l'évaluation initiale du projet par les services de la Banque. En effet, l'analyse comparative entre les exigences marocaines et les standards applicables en matière de réinstallation qui a été réalisée dans le cadre du CPR<sup>36</sup> précise que la législation marocaine en matière de réinstallation ne comprend pas de processus de planification participative telle que celui prescrit par les normes internationales.
- 5.57. La fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux du projet faite par la Banque préalablement à la signature du contrat de financement précise<sup>37</sup> « *qu'un niveau très bas d'engagement des personnes affectées par le projet a été observé durant l'analyse du projet. Dans le cadre de l'EIES, bien que le projet ait un volet public important, il n'y a pas eu de consultations publiques organisées durant la phase de cadrage étant donné qu'il ne s'agit pas d'une exigence de la législation marocaine. De la même manière, la présentation d'information par le promoteur aux personnes affectées, aux communautés riveraines et à un public plus large a été très limitée dans le passé. Conformément à la législation marocaine, une audience publique de 30 jours du projet a été entreprise sur base du résumé de l'EIES en juin 2014 et le résumé non technique présenté sur le site internet du promoteur. A la demande de la Banque, les observations principales de l'EIES ont été présentées plus en détail au public durant une séance de consultation publique de trois jours qui s'est tenue entre le 14-16 mai 2014. Ces séances de consultations ont été bien suivies et reçues par le public concerné, et ont permis une discussion ouverte sur les problèmes importants ressentis par le public, particulièrement les impacts sociaux et la problématique de la réinstallation involontaire. Des consultations supplémentaires avec les personnes affectées par le projet, y compris des discussions sur les*

<sup>34</sup> [babzenata.ma/index.php](http://babzenata.ma/index.php)

<sup>35</sup> Le CLS est un comité constitué de différentes instances représentatives locales (y compris la SAZ) qui joue un rôle moteur dans la préparation et le suivi de la réinstallation. Il valide les opérations de recensement effectuées par la SAZ, et contribue aux décisions relatives aux critères d'éligibilité proposés, à l'organisation des activités de consultation.

<sup>36</sup> Cadre pour la Réinstallation – Préparation d'un plan d'action pour la réinstallation – Novembre 2014.

<sup>37</sup> Zenata – Environmental and Social Data Sheet – 16 septembre 2014.

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

*options de réinstallation sont prévues dans le contexte du développement du CPR/PAR et constituent une condition préalable à la signature du prêt.»*

- 5.58. La finalisation du plan d'engagement des parties prenantes a été exigée de la part du projet par la Banque, comme condition préalable au versement de la première tranche.
- 5.59. En phase de suivi, la Banque a identifié une série de manquements, confirmés durant la visite de site de 2022, qui ont été résumés dans un plan d'action correctif développé par le promoteur, en collaboration avec la Banque. Ces actions concernent principalement la mise en place de mesures supplémentaires pour améliorer les connaissances des citoyens sur le projet et l'amélioration de l'accès au processus de traitement des plaintes ainsi que la fourniture par le promoteur d'informations détaillées sur la typologie des griefs et des réponses fournies aux PAPs, ainsi que sur les mesures visant à améliorer la gestion des plaintes et la réponse à apporter. Le promoteur a répondu et couvert ces différents points au cours de l'année 2022.
- 5.60. En matière de transparence, la Banque s'est accordée avec le promoteur fin 2022 afin de définir et mettre en œuvre des activités d'engagement ciblées (voir paragraphe 5.53 ci-dessus) visant à surmonter la résistance des PAPs, mener à bien le processus de réinstallation, lutter contre les rumeurs et soutenir la prise de décision. Ces mesures ont pour objectif de (i) cibler les chefs de famille masculins et féminins afin de veiller à ce que l'information et la prise de décision commune soient encouragées, (ii) garantir l'accès et la publicité du mécanisme de traitement des plaintes des projets, (iii) envisager l'ouverture d'un « bureau d'information satellite » sur le site de relocalisation afin de faciliter l'accès à l'information et le dialogue avec le personnel chargé du projet.

### **Allégation (v) - Développement des infrastructures publiques du site de recasement**

- 5.61. Les éléments suivants ont été soulevés dans le cadre de la plainte, relatifs aux infrastructures publiques de la zone de recasement :
- i. Retards dans la construction et l'ouverture des infrastructures publiques de la zone de recasement, à savoir, les établissements scolaires, les centres de santé, les lieux de culte (mosquées), les maisons de jeunes ou centre d'activité artisanale.
  - ii. Manque d'infrastructures de base, telles que le système d'égouttage, les routes goudronnées, l'accès à l'eau et l'électricité ou l'éclairage public dans certaines tranches de la zone de recasement.

#### Conformité aux standards applicables au projet

- 5.62. L'étude d'impact E&S et le PAR réalisés en 2014<sup>38</sup> et 2015<sup>39</sup> précisent que le projet prévoit de '*remplacer les écoles et mosquées de fortunes par des équipements nouveaux bien intégrés dans le cadre de l'aménagement de la nouvelle ville*'. Le nombre d'infrastructures publiques impactées par le projet et leurs localisations dans la zone à réinstaller est par ailleurs présenté en détail dans ces deux rapports.
- 5.63. La programmation des besoins en équipements publics a été réalisée sur base d'une grille normative par l'Agence Urbaine de la ville de Casablanca qui exige un certain nombre d'équipements en fonction du nombre d'habitants dans la nouvelle zone.
- 5.64. Au total, le projet prévoit la mise en service de 35 équipements publics dans la zone de recasement. L'objectif étant de répartir au mieux les infrastructures en fonction des besoins de

38 Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES) - Projet d'aménagement de la ville nouvelle de ZENATA – Octobre 2014.

39 Société d'Aménagement de Zenata (SAZ) – Plan d'Action de Réinstallation – Version 1.3.

la population sur le site, et de garantir une ouverture progressive en fonction de l'arrivée des habitants dans les différentes tranches de la zone de recasement.

- 5.65. Un total de 19 équipements publics sont prévus pour la phase I. En juin 2023, le promoteur confirmait que 12 de ces équipements sont achevés. 9 d'entre eux sont en exploitation. Il s'agit de deux écoles primaires, d'un collège et d'un lycée qui sont en service depuis 2020. Une mosquée a également été ouverte en janvier 2023 ainsi qu'un centre de protection civile. Une maison destinée aux étudiants est aujourd'hui équipée, et va recevoir les étudiants à la rentrée scolaire de 2023. Une maison de jeunes est également en service. Enfin, un institut supérieur de technologie appliquée est ouvert depuis septembre 2021.
- 5.66. Parmi ces 12 équipements, un foyer pour femmes et un centre de santé sont finalisés mais pas encore en exploitation. Une série de réunions de coordination avec les ministères de tutelle sont en cours afin de garantir leur mise en service avant la fin de l'année 2023. Les sept équipements restants pour la phase I sont en cours de finalisation y compris un terrain de sport, deux écoles, un collège, un centre culturel, un centre d'activités artisanales et une mosquée.
- 5.67. Les besoins en équipements publics sur le site de recasement sont particulièrement cruciaux en matière d'éducation. A ce sujet, de nombreuses concertations ont lieu avec la délégation de l'enseignement à Mohammedia. Le promoteur précise à ce sujet que les établissements ouverts sur le site ne sont pas encore arrivés à saturation et qu'il reste de la place pour accueillir de nouveaux étudiants. L'ouverture de nouvelles écoles prévue pour septembre 2023 devrait suffire pour accompagner le rythme de transfert des nouveaux arrivants sur le site. Sur les 16 équipements de la phase II, dix sont aujourd'hui autorisés et six sont en phase d'autorisation/validation.
- 5.68. Selon le promoteur, les délais dans la mise en service effective de certains équipements s'expliquent par le fait que, dans certains cas, les services de l'Etat concernés n'ont pas encore pu affecter le personnel nécessaire à leur fonctionnement. Ce problème est particulièrement sensible pour l'ouverture du centre de santé, qui a rencontré des problèmes avec l'appel d'offre pour son ouverture, problème qui est en passe d'être résolu. Un centre de santé situé à proximité du site est par ailleurs opérationnel et accessible aux habitants de la zone de recasement. Le promoteur précise également que, malgré ces lenteurs administratives, la zone de projet sera bien équipée en termes d'infrastructures publiques et que les différents ministères de tutelle se sont engagés afin de garantir l'exploitation de ces équipements.
- 5.69. En ce qui concerne l'aménagement du site, le promoteur précise que les travaux au sein des différentes tranches sont réalisés en deux phases. Une première phase d'aménagement couvre les besoins de base (accès, électricité, égouttage et télécom), permettant aux entrepreneurs d'ériger les bâtiments. Dans un deuxième temps, les aménagements définitifs sont réalisés, après l'érection des bâtiments, afin d'éviter leur endommagement durant la phase de construction. Il s'agit de l'éclairage public, du revêtement des routes et des espaces verts.
- 5.70. Selon le promoteur, les travaux de la première phase sont aujourd'hui finalisés et les aménagements en exploitation. Les aménagements définitifs sont quant à eux réalisés progressivement, en fonction de l'aménagement des différents lotissements. C'est le cas par exemple de l'éclairage public qui est la responsabilité de la municipalité et qui est mis en service progressivement en fonction de l'aménagement des habitants afin d'éviter d'éclairer des zones encore non habitées inutilement.

#### Responsabilité de la BEI

- 5.71. Dans le cadre de l'étude d'impact E&S et du PAR réalisés en parallèle avec le processus d'évaluation initiale du projet par la Banque, la question de l'impact sur les infrastructures publiques existantes a été évaluée et présentée de manière détaillée. Ces deux documents ont été revus et validés par la Banque en 2014 et 2015 respectivement.

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- 5.72. Le mécanisme constate que, dans le cadre du suivi du projet, les services de la Banque ont soulevé la problématique des retards relatifs à la mise en exploitation d'une partie des infrastructures publiques.
- 5.73. En effet, suite à la visite de site de la Banque en 2022, un plan d'action correctif a été proposé par le promoteur afin de remédier à une série de non-conformités observées. L'une de ces actions, liée à l'amélioration de l'accès aux services de base, suggère d'envisager des mesures visant à encourager les autorités concernées à respecter leurs engagements en matière de fourniture d'infrastructures et de services mais également de documenter les efforts déployés pour faire progresser la situation, y compris toute campagne d'information à l'intention des résidents locaux. Le promoteur a à ce sujet fourni l'information relative à l'avancée de la construction et la mise en service des différents équipements publics dans la zone de recasement.
- 5.74. Le mécanisme estime que, sur base de ces observations, la gestion par la Banque de la question relative aux infrastructures et à l'aménagement de l'espace public est conforme aux exigences en place.

## 6. CONCLUSIONS

### Allégation (i) - Processus de réinstallation

- 6.1. Le mécanisme estime que le processus de réinstallation, et en particulier (i) le fait que les PAPs ne reçoivent pas leur compensation avant le déménagement due au séquençage du programme VSB, et (ii) l'absence de soutien aux PAPs (logement temporaire et frais pour la finalisation de leurs nouveaux logements) durant la période de transition entre la démolition des baraques et l'aménagement dans les nouveaux logements, ne répond pas aux attentes des normes environnementales et sociales de la BEI. Cette affirmation se fonde sur les observations faites au chapitre 5 (voir paragraphes 5.4 – 5.15) et sur les exigences de la norme 6 qui exige entre autres que *le promoteur doit s'assurer que les personnes affectées ont, durant et après le processus de réinstallation, un accès sûr et sécurisé à un logement et que le niveau de vie de toute personne affectée par le projet, en particulier vivant dans des conditions de précarité préalablement à la mise en œuvre du projet, doit être amélioré suite au déplacement*. Les objectifs de la norme 6 présentés au paragraphe 4.8, relatifs aux droits des personnes occupant un terrain sans droit légal sont également considérés comme pertinents dans le cadre de l'analyse de la conformité du projet.
- 6.2. En ce qui concerne la responsabilité de la Banque, comme présenté au paragraphe 5.16, le mécanisme constate que l'analyse comparative entre la législation marocaine et les standards E&S applicables ne couvre pas le programme VSB qui s'applique à ce projet et que ce point n'a pas été soulevé dans le cadre de l'évaluation initiale du projet par les services en 2014 ni lors de la validation du PAR par la Banque en 2015, ce qui aurait permis d'identifier la problématique plus tôt.
- 6.3. De plus, comme le précise le paragraphe 4.22, relatif au volume II du manuel E&S de la BEI de 2013, lorsqu'un risque est identifié comme étant moyen ou élevé, les méthodes de monitoring et de suivi de la mise en œuvre des mesures d'atténuation et de compensation, telles que présentées dans les plans de gestion, doivent être détaillées. Malgré les efforts entrepris par les services de la Banque en phase d'évaluation initiale et de suivi du projet (par exemple, interruption ou ralentissement de la démolition, proposition de solutions alternatives pour accélérer le processus de réinstallation), les mesures de suivi n'ont pas été suffisantes pour identifier et remédier aux impacts du projet sur le niveau de vie des PAPs.
- 6.4. Le mécanisme estime que la solution proposée par le promoteur et validée par les services, préalablement à la mise en œuvre du PAR fin 2019 pour éviter que les PAPs ne tombent dans une situation de vulnérabilité au cours de la période de transition (par intégration d'une clause

d'assistance aux PAPs durant la période de transition dans le contrat avec le TA - voir paragraphe 5.4) ne peut être considérée comme 'garantie' ni 'systématique' et ne répondait dès lors pas aux exigences des procédures mises en place par la Banque (voir paragraphe 4.7) afin de couvrir les disparités identifiées entre le cadre législatif et les pratiques nationales et les normes de la Banque en matière environnementale et sociale. Comme mentionné au paragraphe 5.17 ci-dessus, cette solution ne peut effectivement être considérée comme étant conforme aux standards applicables.

- 6.5. Comme le précise le paragraphe 4.28, relatif au paragraphe 240 du volume II du manuel de 2013<sup>40</sup>, certaines exigences de monitoring spécifiques doivent être mises en place pour couvrir les impacts E&S identifiés au cours de la phase d'évaluation initiale, y compris les impacts qui apparaissent au cours de la mise en œuvre du projet. Ce suivi rapproché et continu ne semble pas avoir été mis en place concernant la thématique liée à la période de transition, ou du moins pas avec suffisamment d'efficacité pour assurer la conformité avec les standards E&S de la Banque et limiter les impacts négatifs significatifs sur les PAPs.
- 6.6. En phase de mise en œuvre du PAR (après le démarrage des démolitions en 2019), le suivi du projet et de sa conformité aux normes E&S de la BEI par les services a permis d'identifier la problématique de la gestion de la période de transition en 2022,. De plus, le mécanisme estime que les solutions proposées par le promoteur, pour remédier à ces manquements, une fois que la problématique a été identifiée en 2022, (voir paragraphe 5.21 ci-dessus), et validées par la Banque dans le plan d'action, ne sont pas suffisantes (absence de mesures concrètes pour remédier au problème,) pour permettre d'éviter qu'un nombre important de PAPs ne tombent pas dans une situation de précarité et de vulnérabilité acquise, liée à la durée de cette période de transition.
- 6.7. Suite aux discussions avec les services de la Banque, relatives à ces problématiques de période de transition et d'absence de mesures de soutien aux PAPs, un premier échange a eu lieu entre le promoteur et les services au cours de la visite de terrain qui s'est déroulée en juin 2023 afin de trouver des solutions et essayer de ramener le projet dans la conformité par rapport aux normes E&S de la BEI. Le mécanisme note également la volonté de la Banque d'intensifier son monitoring du projet. Suite à la dernière visite des services, le promoteur a proposé une série d'actions couvrant les points problématiques relevés dans le cadre de l'investigation.

Au moment de la rédaction de ce rapport, les services sont en dialogue avec le promoteur afin de revoir et valider les actions proposées en septembre 2023 et s'assurer que les solutions proposées permettront d'adresser de manière adéquate les problématiques énoncées.

Les services se sont également accordés avec le promoteur pour réaliser l'audit de revue à mi-parcours de la mise en œuvre du PAR le plus rapidement possible. A ce sujet, la Banque travaille actuellement avec le promoteur afin de sélectionner le cabinet de consultance indépendant qui sera en charge de cette analyse.

#### Allégation (ii) - Eligibilité et mesures de restauration des moyens d'existence pour les PAPs exerçant une activité informelle

- 6.8. En ce qui concerne les PAPs exerçant une activité informelle dans les zones d'habitations informelles, il est apparu que les 'compensations sous forme d'indemnisation en numéraire', mentionnées dans le PAR validé par la Banque fin 2015, n'ont en pratique jamais été attribuées pour couvrir l'interruption de leurs activités génératrice de revenus (voir paragraphe 5.28). Ceci ne répond pas aux attentes de la norme 6 de la BEI, relative à la restauration des moyens d'existence, qui précise que « *La perte de revenu ou de salaire doit également être compensée ainsi que les dommages dont la valeur économique peut être évaluée, comme : la perte de travail, la perte de revenu y compris la perte des revenus futurs potentiels, les dommages*

40 eib-environmental-and-social-handbook.pdf

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

*moraux et psychologiques. Le paiement des compensations doit être prompt et se faire dans son intégralité* » (paragraphe 4.10).

- 6.9. La problématique de la restauration des moyens d'existence de ces PAPs avait été soulevée par la Banque lors de l'évaluation du projet et intégrée dans le CPR et le PAR. Par contre, lors du suivi de la mise en œuvre du projet par les services de la Banque, il n'est pas fait référence aux manquements dans la mise en œuvre des mesures compensatoires de transition (compensation pour perte temporaire de revenu, y compris indemnisation en numéraire) pour les PAPs exerçant une activité informelle, ce qui constitue une non-conformité aux procédures mises en place par la Banque afin de garantir un suivi rapproché de la conformité du projet aux normes E&S de la BEI par les services.
- 6.10. Alors que le risque de restauration des moyens de subsistance pour ces PAPs avait été identifié lors de l'évaluation initiale du projet, un suivi rapproché de la Banque ne semble pas avoir eu lieu concernant la thématique liée aux mesures compensatoires de transition (y compris financières) pour les personnes exerçant une activité économique informelle dans la zone du projet.

Allégation (iii) - Mesures destinées aux personnes vulnérables

- 6.11. Au vu des observations et constats présentés au chapitre 5 ainsi que des exigences E&S de la BEI, le mécanisme estime que l'allégation iii relative aux mesures destinées aux personnes vulnérables est non fondée (de la perspective de maladministration de la Banque). Le mécanisme encourage cependant la Banque à continuer de suivre de près la problématique des PAPs vulnérables dans le cadre du suivi du projet.

Allégation (iv) - Manquements dans le processus d'engagement des parties prenantes

- 6.12. Au vu des observations et constats présentés au chapitre 5 ainsi que des exigences E&S de la BEI, le mécanisme estime que l'allégation (iv) relative aux manquements dans le processus d'engagement des parties prenantes est non fondée (de la perspective de maladministration de la Banque).
- 6.13. Le mécanisme estime cependant que, conformément au paragraphe 4.15 relatif à la norme 10 de la BEI et qui précise « *que le processus d'engagement des parties prenantes nécessite divulgation, diffusion et mise à disposition opportunes des informations et la participation doit être préalable, libre et éclairée, ainsi que dûment planifiée, assurée et documentée selon ce principe* », la non-publication du plan d'engagement des parties prenantes et l'absence de document écrit attestant du dépôt d'une plainte par les PAPs auprès du 'Guichet Unique' (paragraphe 5.55) ainsi que d'une réponse écrite à la plainte de la part du promoteur constitue une non-conformité du projet vis-à-vis du principe de transparence repris dans la norme 10 de la Banque relative à l'engagement des parties prenantes et à la mise en place d'un mécanisme de gestion des plaintes au niveau du projet. Le mécanisme émet à ce sujet une suggestion d'amélioration (voir chapitre 7).
- 6.14. Suite à la visite des services au projet en juin 2023, le promoteur propose dans l'ébauche de plan d'action, de mettre en place la remise d'un récépissé de réclamation lors du dépôt des plaintes au 'Guichet Unique' par les PAPs.

Allégation (v) - Développement des infrastructures publiques du site de recasement

- 6.15. Au vu des observations et constats présentés au chapitre 5 ainsi que des exigences E&S de la BEI, le mécanisme estime que l'allégation v relative au développement des infrastructures publiques du site de recasement est non fondée (de la perspective de maladministration de la Banque).

## 7. MESURES ATTENDUES

Sur base des conclusions présentées au chapitre 6, le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI formule les recommandations et suggestions d'amélioration qui suivent.

### Recommandations

- 7.1. Au vu des non-conformités observées au cours du processus de réinstallation des personnes déplacées des habitations informelles ainsi que les personnes exerçant une activité économique informelle dans la zone du projet (allégations i et ii), **le mécanisme recommande à la Banque de s'accorder sur un plan d'action correctif développé par le promoteur (s'assurant du support des autres entités compétentes) dont les objectifs sont les suivants ;**
- i. Garantir la conformité du projet à la norme E&S 6 de la BEI, relative à la réinstallation involontaire<sup>41</sup> ; et plus particulièrement,
  - ii. Garantir que la période de transition entre la démolition des baraques et l'aménagement dans les nouveaux logements soit éliminée ou en tout les cas réduite au strict minimum, et que les frais associés à cette période de transition ne mènent pas à une réduction du niveau de vie des PAPs.
  - iii. S'assurer que les PAPs puissent finaliser leur nouveau logement et ainsi déménager dans une habitation décente et mettre en place des mesures destinées à faciliter l'obtention par les PAPs du 'permis d'habiter', délivré par les autorités locales, afin de pouvoir accéder aux droits civils liés à la domiciliation dans le nouveau logement.
  - iv. Mettre en place un suivi de la problématique de la 'vulnérabilité acquise' des PAPs, y compris pour les personnes parmi les PAPs exerçant une activité informelle dans la zone du projet, durant la période de transition ainsi que des propositions concrètes de restauration des moyens d'existence de ces personnes. Priorité devrait être donnée aux PAPs dont leur baraque a déjà fait l'objet d'une démolition.
- 7.2. Le mécanisme estime que la réalisation de ces objectifs nécessitera un engagement de plus haut niveau entre la Banque, l'emprunteur, le promoteur et les autorités compétentes en charge du projet.
- 7.3. Comme le suggère les procédures de la BEI relative au suivi rapproché du projet et de sa conformité par rapport aux normes E&S de la Banque, comme exigé dans le contrat de financement (paragraphe 4.27, relatif au volume II du manuel E&S de la BEI de 2013<sup>42</sup>), le mécanisme recommande que la Banque prenne les mesures nécessaires en ligne avec le contrat de financement, afin d'assurer la finalisation et la mise en œuvre effective du plan d'action correctif, ce dernier ayant pour objectif de ramener le projet vers une conformité aux standards E&S de la BEI.

### Suggestion d'amélioration

- 7.4. Le mécanisme de gestion des plaintes de la BEI émet la suggestion d'amélioration suivante :
- i. Au vu des non-conformités du projet par rapport aux problématiques de transparence du mécanisme de gestion des griefs (allégation (iv)), le mécanisme suggère que les services travaillent avec le promoteur afin d'assurer la délivrance d'un accusé de réception daté lors

41 Manuel environnemental et social de la BEI, version en vigueur en 2014. Cette version n'est plus disponible en ligne. Par contre, la version du manuel 10.0 du 8 octobre 2018 des normes environnementales et sociales de la BEI est disponible en ligne (Environmental and Social Standards (2018) (eib.org) Environmental and Social Standards (2018) (eib.org)) et est similaire à la version en vigueur en 2014 avec quelques modifications à la norme 3.

42 eib-environmental-and-social-handbook.pdf

## Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

du dépôt d'une plainte au 'Guichet Unique' ainsi que d'une réponse datée et écrite à la plainte par le promoteur.