



Résumé du document GEF/ME/C.30/2

Évaluation du calcul du surcoût

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/ME/C.30/2, intitulé *Évaluation du calcul du surcoût*, et la réponse de la direction à cette étude (GEF/ME/C.30/3), le Conseil prend bonne note des conclusions de l'évaluation. En particulier, il accueille avec satisfaction la conclusion selon laquelle le principe du financement additionnel s'applique partout au sein du FEM.

L'évaluation ayant notamment conclu que la procédure d'évaluation du surcoût et d'établissement des documents correspondants n'ajoutait rien à la qualité des projets, le Conseil décide que :

1. les obligations relatives à l'évaluation du surcoût des projets du FEM et à la préparation des documents correspondants doivent être abandonnées ;
2. la logique du surcoût qui sous-tend les objectifs et la conception des projets du FEM doit être expressément prise en compte dans les documents voulus, en particulier lors des phases de conception et d'exécution, ainsi qu'à l'achèvement du projet ;
3. il convient d'intensifier les efforts en cours afin de mieux faire ressortir les effets positifs que l'action du FEM aura sur l'environnement mondial, notamment par une diffusion plus large de l'information relative aux priorités et objectifs stratégiques de chaque domaine d'intervention et par une meilleure sensibilisation à ces questions.

Le Conseil prie le Secrétariat d'intégrer la présente décision au document sur les directives opérationnelles relatives à l'application du principe du surcoût aux interventions du FEM, qui doit lui être présenté en juin 2007. Le Conseil prie également le Bureau de l'évaluation de garder trace des mesures adoptées pour donner suite à cette décision et d'en rendre compte dans le Relevé d'interventions de la direction.

Résumé analytique

1. Le financement du surcoût des projets est le principe opérationnel de base du FEM. Conformément à ce principe, le FEM prend à sa charge le surcoût des activités visant à faire d'un projet aux effets salutaires sur l'environnement national ou local un projet bénéfique pour l'environnement mondial dans son ensemble. À l'origine, le principe du surcoût avait pour but de faire en sorte que les fonds versés par le FEM ne se substituent pas au financement des projets de développement, apportant en fait des ressources nouvelles et additionnelles d'un montant préalablement convenu pour améliorer l'état environnemental de la planète. Or, toutes les parties

prenantes à l'action du FEM s'accordent à dire que l'application de la formule du surcoût est complexe et manque de transparence.

2. L'évaluation avait pour principal objectif d'évaluer le mode de calcul du surcoût, ainsi que la procédure permettant d'en négocier le montant. En conséquence, l'exercice a porté sur les aspects suivants : établissement de l'annexe relative au surcoût ; mode de calcul du surcoût ; procédure de négociation ; et caractère approprié et suffisant des méthodes, approches et critères d'évaluation du surcoût. L'exercice a également donné lieu à une évaluation de l'évolution du principe même du surcoût, dans son application au financement des activités ayant des effets positifs sur l'environnement mondial (dans le contexte du programme Action 21) ; et du point de vue de l'évolution de cette application au sein du FEM.

3. L'évaluation s'est appuyée sur toute une série d'approches et d'outils quantitatifs (questionnaires structurés, par exemple) et qualitatifs (entretiens semi-structurés, notamment) pour collecter et analyser l'information : étude documentaire ; examen de tous les projets approuvés en 2005 au regard des directives et procédures applicables et des critères relatifs à la qualité technique de l'évaluation du surcoût et des documents correspondants ; enquête en ligne visant à recueillir l'opinion d'un large éventail d'intervenants ; et entretiens avec 55 acteurs clés de la conception et de l'évaluation des projets du FEM. Au final, quatre grandes conclusions et trois recommandations se dégagent de l'évaluation.

4. Première conclusion : **Le principe du financement du surcoût des projets du FEM est bien vivant.** Si l'évaluation a mis en évidence les nombreux doutes et préoccupations que suscite la procédure d'évaluation du surcoût, telle qu'appliquée aujourd'hui, elle a également montré que la logique du surcoût sous-tend l'objectif d'amélioration de l'environnement mondial dans la conception des projets du FEM. Cette logique est présente dans l'idée même de projet, soit bien avant le stade du calcul du surcoût, et permet par conséquent à tous les acteurs concernés de se mettre d'accord sur les effets attendus à l'échelle mondiale et sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir et mobiliser les ressources additionnelles pour couvrir le surcoût des activités prévues.

5. Deuxième conclusion : Les procédures et concepts **relatifs au surcoût sont encore très mal compris et sont source de confusion.** Beaucoup ont encore du mal à dire si la formule du surcoût procède d'une conception ou d'une logique (essentiellement qualitative) ou d'un mode de calcul quantitatif et numérique. Les principes applicables en la matière (« surcoût » « solution de remplacement », « cadre d'analyse » et « principe d'additionnalité », notamment) sont également mal compris. Les éclaircissements apportés au fil des ans par le FEM n'ont pas permis d'établir si tous ces critères étaient censés se substituer ou s'ajouter à ceux précédemment utilisés, ce qui n'a fait qu'ajouter à la confusion.

6. Troisième conclusion : **La plupart des documents de projet du FEM ne rendent pas correctement compte des résultats obtenus au regard de l'obligation d'évaluation du surcoût et d'établissement des rapports.** L'évaluation fait apparaître que, dans 64 % des cas, les projets rendent compte des résultats obtenus au regard de seulement trois des six critères définis dans les politiques et directives du FEM (grands objectifs de développement et scénario de référence, solution de rechange, coûts). Cette situation tient au manque d'application des directives du FEM relatives au surcoût, qui définissent le contexte général dans lequel s'inscrit le calcul du surcoût et l'établissement de l'annexe nécessaire. De plus, il n'existe pas de « méthode de référence » pour le calcul du surcoût.

7. **Quatrième conclusion : L'évaluation du surcoût et la préparation des documents correspondants, telles qu'elles se pratiquent actuellement, ne sont pas source de valeur ajoutée pour la conception du projet, la préparation des documents qui s'y rapportent, ni l'exécution des activités.** Les efforts portent davantage sur la préparation de la partie consacrée au surcoût, qu'il faut faire figurer dans le descriptif de projet, plutôt que sur la prise en compte du surcoût dès la conception du projet. La préparation de l'annexe s'effectue généralement après coup, à l'issue du processus d'élaboration des projets, et elle est généralement confiée à des experts. L'annexe sert au mieux à résumer ou à reproduire les informations qui figurent déjà dans le corps principal du document de projet.

8. **Première recommandation : Les obligations relatives à l'évaluation du surcoût des projets du FEM et à la préparation des documents correspondants doivent être abandonnées.** Il faut délaissier les procédures lourdes, complexes et pas toujours utiles de calcul du surcoût, au profit d'une approche visant à intégrer la logique d'additionnalité. aux objectifs du projet, dès la phase de conception. Il faut donc abandonner la pratique qui consiste à calculer le surcoût et préparer les documents correspondants, en particulier l'annexe, la section et la matrice qui doivent actuellement figurer dans le descriptif de projet.

9. **Deuxième recommandation : La logique du surcoût qui sous-tend les objectifs et la conception des projets du FEM doit être expressément prise en compte, en particulier lors des phases de conception et d'exécution, ainsi qu'à l'achèvement du projet.** L'évaluation montre que la pratique actuelle est bien guidée par la logique d'additionnalité afin que les financements alloués par le FEM aux projets a) visent à améliorer l'état environnemental de la planète ; b) constituent des ressources venant s'ajouter aux financements existants. Le suivi et l'évaluation, en cours d'exécution et à l'achèvement des projets, des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de protection de l'environnement mondial et en matière de mobilisation de cofinancement permettront de rendre pleinement compte de la valeur ajoutée des financements du FEM.

10. **Troisième recommandation : Il convient d'intensifier les efforts en cours afin de mieux faire ressortir les effets positifs que l'action du FEM aura sur l'environnement mondial, notamment par une diffusion plus large de l'information relative aux priorités et objectifs stratégiques de chaque domaine d'intervention et par une meilleure sensibilisation à ces questions.** Le seul moyen de renforcer la prise en compte de la logique du surcoût est d'énoncer clairement et de façon transparente les effets positifs mondiaux que l'on attend des projets, en précisant et en recentrant les objectifs et stratégies de chaque domaine d'intervention. En l'absence d'effets positifs clairs sur l'environnement mondial, il ne peut y avoir de logique d'additionnalité et l'idée de projet ne peut être retenue en vue d'un financement du FEM.

11. Les conclusions et recommandations ci-dessus procèdent du raisonnement suivant : dans l'état actuel des choses, l'évaluation du surcoût et la préparation de l'annexe correspondante n'apportent rien à la qualité technique des projets du FEM. Elles ne contribuent pas d'avantage au bon déroulement du processus de négociation et de recherche d'un accord, qui est d'une importance fondamentale du point de vue de la conception des projets et de l'adoption des décisions connexes, ni à la prise en compte de la logique d'additionnalité et des autres principes du FEM. À l'origine, l'objectif était de mettre au point une « méthode » quantitative universelle permettant à la fois de déterminer le montant du surcoût et de structurer les négociations s'y rapportant ; l'idée était ambitieuse, mais elle s'est vite révélée impossible à mettre en pratique. En réalité, le mode d'évaluation du surcoût, dans sa forme actuelle, nuit au processus de calcul du surcoût des projets du FEM. Dans le meilleur des cas, il n'y apporte qu'une contribution

négligeable. Le respect des dispositions minimales applicables à l'établissement des annexes et autres documents pertinents exige beaucoup de temps et d'efforts et absorbe une part importante du budget destiné à la préparation des projets, alors que l'évaluation du surcoût devrait servir à élaborer des projets de meilleure qualité. L'évaluation montre que les projets examinés, jugés satisfaisants, sont ceux qui parviennent à intégrer le principe d'additionnalité à la logique du surcoût et qui visent à améliorer l'état environnemental de la planète et à mobiliser des financements additionnels – en dépit de l'évaluation du surcoût, et non grâce à elle. Autrement dit, le calcul du surcoût et la préparation des annexes correspondantes n'ajoutent visiblement rien à la qualité des projets du FEM.

12. Le rapport d'évaluation, qui contient une analyse détaillée et des informations générales, a été placé sur les pages web du Bureau de l'évaluation du FEM (www.thegef.org, cliquer sur « Evaluation Office », « On-going Evaluations » puis « Evaluation of Incremental Cost Calculation »).